

Н. Л. ЗУЕВА

**СОЦИАЛЬНОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ
НАСЕЛЕНИЯ:
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ
РЕГУЛИРОВАНИЕ**

Монография



Издательство
Воронежского государственного университета
2013

УДК 342.951:364(470)

ББК 67.401

393

Научный редактор –
доктор юридических наук, профессор *Ю. Н. Стариков*

Рецензенты:

доктор юридических наук, профессор *А. С. Дугенец*,

кандидат юридических наук, доцент *Д. В. Уткин*

Зуева, Н. Л.

393 Социальное обслуживание населения : административно-правовое регулирование : монография / Н. Л. Зуева ; Воронежский государственный университет. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013. – 216 с.

ISBN 978-5-9273-1989-3

В монографии рассматриваются теоретические и практические проблемы административно-правового регулирования отношений в области социального обслуживания Российской Федерации, не получивших должного разрешения ни в законодательстве, ни в юридической литературе. Особое внимание уделяется глубокому анализу положения социального обслуживания в системе государственного управления, прослежена специфика смены субъектов и изменения механизмов предоставления публичных услуг. Исследованы основные вопросы разработки и внедрения административных регламентов, стандартов качества государственных услуг во всей системе социального обслуживания населения в Российской Федерации.

Для преподавателей, аспирантов, студентов юридических факультетов и вузов, научных сотрудников, а также всех интересующихся проблемами административно-правового регулирования механизмов организации социального обслуживания населения в Российской Федерации.

УДК 342.951:364(470)

ББК 67.401

ISBN 978-5-9273-1989-3

© Зуева Н. Л., 2013

© Оформление, оригинал-макет.

Издательство Воронежского

государственного университета, 2013

ВВЕДЕНИЕ

Социальное обслуживание населения – важная составляющая социального государства, поскольку выступает гарантией реализации социальных прав граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральным и региональным законодательством. В России органы государственной власти уделяют серьезное внимание организации и правовой регламентации социального обслуживания отдельных категорий граждан, нуждающихся в социальной поддержке государства. Современная социально-экономическая ситуация в Российской Федерации позволяет государству определенным образом изыскивать средства и помогать нуждающимся людям. К сожалению, некоторые факторы препятствуют совершенствованию и реальному развитию системы социального обслуживания населения, в частности наделение соответствующими полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в большинстве случаев имеющих недостаточный бюджет, а также граждан, проживающих на их территории, с доходом ниже прожиточного минимума. В результате это сказывается и на развитии частного сектора социального обслуживания населения, поскольку граждане не в состоянии оплачивать услуги, предлагаемые подобными учреждениями. Многие престарелые граждане, имея право на предоставление государственных услуг в системе социального обслуживания, отказываются от платных услуг, предпочитая им бесплатные. Сложившаяся ситуация требует от государства принятия адекватных мер, прежде всего в сфере разви-

тия системы социальной защиты населения и обеспечения социальной стабильности.

Предпринимаемые государством меры к модернизации системы социального обслуживания населения сводятся к разработке и использованию в работе с населением современных технологий и методик, а также к минимизации государственных расходов на формы социального обслуживания, оправдавшие себя на практике в течение долгого времени. В результате модернизации государственного управления в субъектах Российской Федерации сформировались различные подходы к трансформации системы социального обслуживания, включающие технологии и модели взаимодействия специалистов и клиентов, методы оценки эффективности деятельности учреждений в системе социального обслуживания населения. Разграничение таких направлений социальной защиты, как социальная поддержка и социальное обслуживание населения, которые реализуются на различных уровнях (федеральном, субъектов Российской Федерации, муниципальном), повлекло за собой кардинальное изменение административно-правовой регламентации организации социального обслуживания населения в Российской Федерации. В связи с этим возникла потребность в специальном исследовании данных направлений. Особенно актуально исследование таких проблем, как разработка и внедрение административных регламентов предоставления государственных услуг, исполнения государственных функций; обеспечение качества предоставления государственных социальных услуг, разработка стандартов как основы подтверждения соответствия и оценки эффективности деятельности учреждений социального обслуживания населения, выявление особенностей организации социального обслуживания населения.

Административно-правовое регулирование отношений в области социального обслуживания населения в Российской Федерации до сих пор не подвергалось комплексному научному исследованию, обоснованию и не выступало в качестве объекта специального исследования, хотя его отдельные стороны в той или иной степени рассматривались в научной литературе, в частности: нормативно-правовые основы системы социального обслуживания населения (А. Л. Благодар,

М. О. Буянова, М. Л. Захаров, Т. Е. Мельник, Н. В. Путило, Э. Г. Тучкова, Я. М. Фогель и др.); оценка и стандартизация государственных социальных услуг (Э. М. Агабабян, Г. Н. Воробьева, А. А. Голубева, В. И. Королькова, В. А. Нефедов, М. Э. Немоляева, А. В. Раков, Л. В. Смирнова, Г. И. Романов и др.). Активно разрабатываются проблемы правового регулирования деятельности органов местного самоуправления в сфере социального обслуживания населения (А. А. Демко); публичных и социальных услуг (Н. А. Игнатюк, Г. А. Романов, В. А. Нефедов, Ю. А. Тихомиров, В. Н. Южаков и др.); мониторинга эффективности правового механизма оказания социальных услуг (Н. Н. Черногор, Е. В. Пуляева, М. Д. Чеснокова, М. Е. Глазкова); административной регламентации предоставления государственных услуг, исполнения государственных функций (И. Н. Барциц, К. В. Давыдов и др.).

Потребность в специальном административно-правовом анализе отношений в области социального обслуживания населения как самостоятельного направления реализации социально-правовой политики государства привела к написанию настоящего монографического труда, что обусловило постановку и решение следующих исследовательских задач:

– изучить специфику системы социального обслуживания населения в условиях модернизации государственного управления;

– рассмотреть виды органов государственной власти в системе социального обслуживания населения и их полномочия;

– исследовать вопросы разработки и механизмы внедрения административных регламентов исполнения государственных функций и услуг в системе социального обслуживания населения;

– уточнить основания разграничения компетенции между органами государственной власти в системе социального обслуживания населения;

– изучить основания классификации учреждений социального обслуживания населения, выявить их оптимальные формы и механизмы осуществления;

– проанализировать систему стандартов предоставления государственных услуг в системе социального обслуживания населения;

– исследовать виды государственных услуг в системе социального обслуживания населения и требования к качеству их предоставления;

– сформулировать предложения по совершенствованию правового регулирования и разработать действенные механизмы организации социального обслуживания населения.

Применение автором многопрофильной методики исследования позволило всесторонне и комплексно изучить поставленные проблемы, сделать теоретические выводы, сформулировать практические рекомендации относительно организации и развития системы социального обслуживания населения.

В работе проведено теоретическое и практическое исследование реализации органами государственной власти полномочий в системе социального обслуживания населения, рассмотрены механизмы социального обслуживания населения в различных субъектах Российской Федерации. Обосновывается идея необходимости четкого законодательного разграничения полномочий между тремя уровнями власти в системе социального обслуживания населения, административной регламентации предоставления государственных услуг и определения их качества; административной регламентации исполнения государственных функций в системе социального обслуживания населения.

Исходя из положений административного права, в монографии применен комплексный, системный и институциональный подход к изучению теоретических, методологических и практических проблем в области социального обслуживания населения. Впервые предпринята попытка обобщения правовых, социальных и экономических подходов при определении административно-правового регулирования отношений в области социального обслуживания населения в Российской Федерации. Научная новизна состоит также в выборе аспектов исследования и в обосновании новых подходов к решению уже известных проблем административного права, а именно:

1. Рассмотрены роль, значение влияния модернизации государственного управления на систему социального обслуживания населения и ее некоторые итоги, выразившиеся в виде

существенных изменений системы социального обслуживания населения: жесткое и «неравное» распределение полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления; трансформация системы органов власти, осуществляющих регулирование, координацию и контроль; корректировка форм управленческой деятельности, осуществляемой органами государственной власти (стандарты социального обслуживания, оказание государственных услуг); разработка и внедрение новых видов нормативных правовых актов, регулирующих оказание государственных услуг (административные регламенты и т.п.); создание качественно иной структуры системы социального обслуживания населения, сочетающей в себе различные формы оказания социальных услуг населению, включая частно-государственное партнерство (центры социального обслуживания, многофункциональные центры по предоставлению государственных и муниципальных услуг и др.); уменьшение объема услуг, оказываемых органами социальной защиты населения и подведомственными им учреждениями в сфере социального обслуживания; увеличение доли и стоимости платных социальных услуг по социальному обслуживанию, предоставляемых населению; фрагментарное формирование негосударственной системы социального обслуживания населения.

2. Выделены признаки и дана характеристика административного регламента предоставления государственных услуг в системе социального обслуживания населения, а именно: административный регламент является нормативным правовым актом органа исполнительной власти, который устанавливает сроки и последовательность административных процедур (действий) органа исполнительной власти; применяется при наличии запроса физического или юридического лица; устанавливает порядок взаимодействия между структурными подразделениями органа исполнительной власти, их должностными лицами и заявителями, а также закрепление ответственности должностных лиц за несоблюдение требований регламентов; обладает четкой структурой, определенной в нормативном порядке, включая приложение в виде блок-схемы; облачается в строго установленную правовую форму – приказ; проект административного регламен-

та предоставления государственных услуг подлежит ведомственной, а также независимой экспертизе.

3. Аргументированы особенности нормативных правовых актов, регулирующих разработку административных регламентов, в частности по предоставлению государственных услуг в субъектах Российской Федерации, а также специфика их содержания, которая заключается в следующем: формулируются более содержательные понятия административного регламента; более подробно освещаются подразделы, касающиеся порядка информирования о правилах предоставления государственной услуги; детально описываются подразделы, закрепляющие требования к местам предоставления государственной услуги; подробным образом раскрывается порядок осуществления независимой экспертизы проектов административных регламентов предоставления государственных услуг (содержание и структура заключения эксперта, сроки, порядок передачи).

4. Разработаны варианты административной регламентации предоставления государственных услуг в системе социального обслуживания населения на уровне субъектов Российской Федерации.

5. Приведены доказательства о необходимости совершенствования содержания административных регламентов предоставления государственных услуг, а именно: выдерживать структуру содержания регламента; включать такие показатели качества предоставляемой государственной услуги, как общедоступность, результативность и эффективность, сроки предоставления услуги (возможность сокращения сроков), применение электронной формы оказания услуг.

6. Определены виды результатов предоставления государственной услуги в системе социального обслуживания населения: выдача документов; консультирование (выдача информации); прием документов и обработка информации; оформление решений и направление соответствующих документов в учреждения социального обслуживания; обслуживание в специализированных учреждениях (реабилитационные процедуры, проживание, питание и др.).

7. Даны классификация и характеристика двух видов государственных услуг в системе социального обслуживания:

1) государственные услуги, предоставляемые непосредственно органами исполнительной власти или многофункциональными центрами; 2) государственные услуги, предоставляемые учреждениями социального обслуживания, относящиеся к государственному и муниципальному секторам системы социальной защиты населения.

8. Выделены следующие признаки государственных услуг в системе социального обслуживания населения: носят исключительно социальный и уникальный характер; достигают конкретных результатов; подлежат административной регламентации и стандартизации; оказываются в совокупности органами власти и учреждениями социального обслуживания; являются прерогативой государственного и муниципального секторов системы социальной защиты населения.

9. Раскрыты формы и способы предоставления государственных услуг в системе социального обслуживания населения. Формы: электронная, письменная, в форме совершения правомерных действий для достижения результата предоставления государственной услуги (обслуживание в доме-интернате, геронтологическом центре, центре реабилитации). Способы предоставления государственных услуг в системе социального обслуживания населения классифицируются с использованием следующих критериев: 1) места предоставления услуги: орган исполнительной власти, учреждение социального обслуживания населения, многофункциональный центр предоставления государственных (муниципальных) услуг; 2) вида предоставления услуги: документы, информация, обслуживание в учреждениях социальной защиты населения.

10. Предлагается дополнить существующее законодательство, регулирующее предоставление мер социальной поддержки населения, законами субъектов Российской Федерации «О социальном обслуживании населения субъекта Российской Федерации». Автор предлагает структуру проекта закона Воронежской области «О социальном обслуживании населения в Воронежской области». Данный законодательный акт должен включать 4 главы, состоящие из 24 статей.

11. Рекомендуется издавать административные регламенты по исполнению государственной функции по осуществ-

влению контроля за оказанием гражданам, проживающим в субъекте Российской Федерации, мер социальной поддержки в виде предоставления государственных услуг. Предложен проект постановления правительства Воронежской области «Об утверждении административного регламента Департамента труда и социального развития Воронежской области по исполнению государственной функции по осуществлению контроля за оказанием гражданам, проживающим в Воронежской области, мер социальной поддержки в виде предоставления государственных услуг».

Таким образом, в монографии решаются задачи, заключающиеся в развитии системы научных представлений об административной регламентации и стандартизации в системе социального обслуживания населения; конкретизации и дополнении представлений о системе социального обслуживания населения в административно-правовой науке; изучении и обобщении законодательной практики ряда субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в системе социального обслуживания населения.

В научном исследовании также выделяются и обосновываются особо важные проблемы, касающиеся разработки и внедрения административных регламентов, стандартов качества, совершенствования форм и методов оказания социальной поддержки малоимущим, инвалидам, престарелым, детям и другим категориям с точки зрения права.

Автор надеется, что данная монография найдет своего читателя, и будет благодарен за отзывы и замечания.

Г л а в а 1

СОЦИАЛЬНОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ НАСЕЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

§ 1. Социальное обслуживание населения как сфера современного государственного управления

Социальное обслуживание населения – важная сфера управления в области социальной защиты. Она затрагивает множество категорий граждан, которым требуется поддержка со стороны государства (инвалиды; престарелые; несовершеннолетние; лица, находившиеся в местах лишения свободы, и др.). Оказание данной социальной поддержки выступает гарантией соблюдения социальных прав и свобод человека и гражданина. В связи с этим система социального обслуживания должна быть организована таким образом, чтобы охватить всех нуждающихся в подобной помощи, только тогда она будет отвечать интересам самого общества¹. Иначе смысл и принципы социального государства превратятся в очередную вереницу формальных деклараций.

Модернизация государственного управления в Российской Федерации и ее субъектах во многом изменила «облик» системы социального обслуживания населения, особенно затронула правовой аспект существования указанной формы социальной поддержки.

¹ См.: *Яцерицына О.* Проблемы организации социального обслуживания // Социальная сплоченность и доступ к социальным правам : материалы Моск. конф. (11–12 апреля 2005 г.) / под общ. ред. О. И. Косенко. М., 2005. С. 122.

Реформы присущи каждому государству, и их проведение требует огромных усилий и последовательных действий. Проводятся реформы и в нашей стране – весьма удачно или не очень, но в любом случае они нацелены на обновление многих сторон организации и деятельности государства и его институтов².

Проведение реформ в любом государстве, помимо организационных начал и прочной общественной поддержки, требует создания солидной нормативной основы, разработки правовой модели данных процессов с целью упорядочения действий по преобразованию, учета правовой преемственности и удачного опыта в этой сфере³. Осуществленная в Российской Федерации административная реформа была связана с повышением эффективности управления. В течение определенного времени продолжался поиск моделей взаимосвязи политической власти и гражданского общества, способных обеспечить диалог и консолидацию управляющих и управляемых на принципах социальной ответственности за будущее страны⁴.

Модернизация государственного управления в Российской Федерации преследовала цели, направленные исключительно на совершенствование функционирования системы органов исполнительной власти, проведение стандартизации и регламентации государственных функций и услуг, предоставление информации о государственных услугах в электронной форме. Первым нормативным правовым актом, давшим импульс началу реформы государственного управления, стал Указ Президента РФ «О мерах по прове-

² См.: *Нарышкин С. Е., Хабриева Т. Я.* Административная реформа в России : некоторые итоги и задачи юридической науки // Журнал российского права. 2006. С. 34 ; *Лахно П. Г., Синюгин В. Ю.* Теория и методология административно-правового управления реформированием // Предпринимательское право. 2008. № 4. С. 2.

³ См.: *Лахно В. Ю., Синюгин В. Ю.* Теория и методология административно-правового управления реформированием. С. 2.

⁴ См.: *Станкевич Л. Т., Горбатова Н. В.* Административная реформа России как процесс формирования диалога государственной власти и общества // Управленческое консультирование. 2005. № 3. С. 197–211.

дению административной реформы в 2003–2004 годах»⁵. В качестве основных направлений в нем были обозначены следующие:

- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;
- исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;
- развитие саморегулируемых организаций в сфере экономики;
- организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора, контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам и др.

Фактически аналогичные цели административной реформы с 2006 по 2010 г. были закреплены в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 гг., одобренной распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р. Это – повышение качества и доступности государственных услуг, а также эффективности деятельности органов исполнительной власти. В теоретическом плане в 2008 г. должны быть решены такие задачи административной реформы, как разработка и внедрение основных стандартов государственных услуг и административных регламентов (в том числе электронных административных регламентов) в органах исполнительной власти; реализация процедур управления по результатам в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и некоторые другие; в 2010 г. предполагалось создание многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг на территориях субъектов Российской Федерации; переход федеральных органов исполнительной власти на оказание государственных услуг в электронном виде.

⁵ О мерах по проведению административной реформы в 2003 – 2004 годах : указ Президента РФ от 25 июня 2003 г. // Российская газета. 2003. 25 июня.

Реформирование – это деятельность, которая осуществляется от имени государственной власти, т.е. имеет государственный характер и подкрепляется правовым регулированием⁶. В субъектах Российской Федерации нормативно-правовые акты об административной реформе принимались во исполнение федеральных нормативных документов. Например, в Тверской области реализовывался проект «Разработка и внедрение стандартов государственных услуг, административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг»⁷. Итоговыми результатами проекта стали:

- внедрение 99 стандартов государственных услуг и 65 административных регламентов предоставления государственных услуг;

- доля потребителей государственных услуг в Тверской области, удовлетворенных качеством и доступностью услуг, по которым были внедрены стандарты и административные регламенты в 2010 г., – 99–100 %;

- пять внедренных электронных административных регламентов и стандартов государственных услуг⁸.

В Тамбовской области в 2010 г. наиболее актуальными направлениями административной реформы были:

- размещение сведений о государственных и муниципальных услугах (функциях) в государственных информационных системах «Реестр государственных и муниципальных услуг (функций) Тамбовской области» и «Портал государственных и муниципальных услуг (функций) Тамбовской области»;

- перевод в электронную форму пяти «пилотных» услуг, одна из которых относится к компетенции управления труда и социального развития Тамбовской области;

⁶ См.: *Ляхов В. Ю., Синюгин В. Ю.* Теория и методология административно-правового управления реформированием. С. 5.

⁷ О внесении изменений в постановление администрации Тверской области от 4 июля 2006 г. № 175-па : постановление администрации Тверской области от 26 августа 2009 г. № 368-па // Тверские ведомости. 2009. 27 авг.

⁸ Там же.

– организация системы электронного консультирования по предоставлению государственных услуг с использованием портала государственных услуг Тамбовской области⁹.

В Воронежской области согласно Плану мероприятий по реализации административной реформы в Воронежской области на 2011–2013 гг. предусмотрены четыре блока, мероприятия которых направлены на:

- снижение административных барьеров и повышение доступности государственных и муниципальных услуг;
- повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти области;
- совершенствование отраслевых мер разрешительной и контрольно-надзорной деятельности;
- развитие системы информационного обеспечения органов власти и населения области.

Два первых блока мероприятий по реализации административной реформы в Воронежской области непосредственно определяют модернизацию системы социального обслуживания населения. В частности, мероприятия первого блока – это введение Перечня государственных услуг исполнительных органов государственной власти Воронежской области; разработка порядка предоставления документов и информации, необходимых для предоставления государственных услуг; приведение действующих административных регламентов предоставления государственных услуг в соответствие с положениями Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»; проведение экспертизы проектов административных регламентов оказания государственных услуг; разработка и утверждение административных регламентов оказания государственных услуг (2011–2013 гг.); проведение мониторинга качества предоставления государственных услуг и др.

Второй блок мероприятий включает также определенные меры, влияющие на развитие системы социального об-

⁹ О внесении изменений в подробный план мероприятий по проведению административной реформы в Тамбовской области в 2010 году : постановление администрации Тамбовской области от 22 сентября 2010 г. № 1120 // Тамбовская жизнь. 2010. 24 сент.

служивания населения: ведение Реестра государственных функций исполнительных органов государственной власти Воронежской области, проведение мониторинга исполнения государственных функций; оптимизация и повышение эффективности деятельности бюджетных учреждений, разработка порядка определения платы за оказание бюджетным учреждением гражданам и юридическим лицам услуг (выполнение работ).

Таким образом, итоги проведения административной реформы в субъектах Российской Федерации во многом сходны, но есть определенные моменты, которые характеризуют каждый субъект Российской Федерации индивидуально и выражаются в следующих количественных и качественных показателях:

- разработанных и внедренных нормативных правовых актах о государственных услугах;
- административных регламентах предоставления государственных услуг;
- открытых многофункциональных центрах по предоставлению государственных и муниципальных услуг,
- а также во внедрении электронных административных регламентов и электронного консультирования граждан.

Указанные выше результаты проведения административной реформы в Российской Федерации и ее субъектах во многом изменили «облик» системы социального обслуживания населения. В первую очередь они затронули правовой аспект существования этой формы социальной поддержки, поскольку государственное управление – есть практическое, организующее и регулирующее воздействие государства (через систему своих структур) на общественную и частную жизнедеятельность в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на властную силу¹⁰. Следовательно, общественные отношения в области социального обслуживания населения, складывающиеся и развивающиеся в Российской Федерации, претерпели значительные изменения.

¹⁰ См.: Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : учебник. М., 2011. С. 26.

Следует отметить, что функционирование социально-обслуживания в обновленной системе публичного управления отличается от тех форм и методов управления в системе социального обслуживания населения, которые использовались до тотального реформирования. Основопологающим требованием административной реформы к социальной сфере является ее отделение от государства. На современном этапе ее изменения заключаются в следующем:

– более жесткое и «неравное» распределение полномочий в системе социального обслуживания населения между органами государственной власти и местного самоуправления¹¹;

– трансформация системы органов власти, осуществляющих регулирование, координацию и контроль в сфере социального обслуживания населения;

– корректировка форм управленческой деятельности, осуществляемых органами государственной власти в сфере социального обслуживания населения (стандарты социального обслуживания, оказание социальных услуг)¹²;

– разработка и внедрение новых видов нормативных правовых актов, регулирующих оказание социальных услуг в сфере социального обслуживания населения (административные регламенты по выполнению отдельных государ-

¹¹ Об организации системы социального обслуживания в Белгородской области : закон Белгородской области от 10 мая 2006 г. // Белгородские известия. 2006. 12 мая.

¹² Об утверждении стандарта качества государственной (бюджетной) услуги «Социальное обслуживание в центрах помощи семье и детям» : приказ Департамента труда и социального развития Воронежской области от 21 июня 2010 г. № 1656/од // Коммуна. 2010. 24 июня ; Об утверждении государственных стандартов социального обслуживания населения в Воронежской области : приказ Департамента труда и социального развития Воронежской области от 8 декабря 2009 г. № 1132/од // Там же. 2009. 10 дек. ; О порядке формирования, ведения и использования реестра государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти Орловской области : постановление коллегии Орловской области от 10 сентября 2008 г. № 290. URL: <http://www.adm.orel.ru>

ственных функций по социальному обслуживанию населения и др.)¹³;

– создание качественно иной структуры системы социального обслуживания населения, сочетающей в себе различные формы оказания социальных услуг населению, включая частно-государственное партнерство (центры социального обслуживания, многофункциональные центры по предоставлению государственных и муниципальных услуг и др.);

– уменьшение объема услуг, оказываемых органами социальной защиты населения и подведомственными им учреждениями в сфере социального обслуживания;

– увеличение доли и стоимости платных социальных услуг по социальному обслуживанию, предоставляемых населению;

– формирование негосударственной системы социального обслуживания населения, которая в настоящее время недостаточно развита и занимает несущественную часть в общей системе органов, организаций и предприятий социального обслуживания населения.

Оценка изменений в системе социального обслуживания населения неоднозначна. Передача социальных мандатов федеральными органами органам государственной власти субъектов Российской Федерации обозначилась соответствующей передачей полномочий от органов государственной власти субъектов Российской Федерации соответственно органам местного самоуправления¹⁴. Не во всех субъектах Рос-

¹³ Об утверждении административного регламента Департамента труда и социального развития Воронежской области по исполнению государственной функции «Определение порядка установления государственных стандартов социального обслуживания»: приказ Департамента труда и социального развития Воронежской области от 7 мая 2010 г. № 978/од // Коммуна. 2010. 15 мая; О едином реестре государственных функций исполнительных органов государственной власти Тверской области: постановление администрации Тверской области от 18 июня 2008 г. № 162-па // Тверские известия. 2008. 23 июня.

¹⁴ Об утверждении административного регламента по предоставлению государственной услуги «Социальное обслуживание на дому граждан пожилого возраста и инвалидов»: постановление главы админист-

сийской Федерации подобный процесс прошел безболезненно, прежде всего для населения. На данном этапе в каждом субъекте Российской Федерации доля системы социального обслуживания населения во всем объеме социальных услуг в области социальной защиты населения также неодинакова. Это зависит от «политической воли» органов государственной власти в сфере обеспечения социально незащищенных граждан.

Одни субъекты Российской Федерации «замкнули» социальное обслуживание населения на предоставлении услуг стационарного обслуживания (дома-интернаты), другие – привлекают коммерческие структуры к оказанию помощи в организации оказания услуг по социальному обслуживанию, разрабатывают инновационные методы и формы социального обслуживания (социальное такси, социальные чеки, социальные парикмахерские и т.п.). Доля системы социального обслуживания населения в общем объеме социальной защиты в этих субъектах Российской Федерации является преобладающей. Социальный эффект деятельности органов социальной защиты населения и подведомственных им учреждений в сфере социального обслуживания зависит не столько от материальной составляющей, сколько от продуманных управленческих решений, морально-нравственных ориентаций руководителей и заинтересованности в профессии, а также от того, хорошо или плохо развиваются учреждения и предприятия социального обслуживания населения.

Следует помнить, что учреждения и предприятия социального обслуживания населения являются социально управляемыми объектами. Это – объекты социального обслуживания, осуществляющие деятельность, направленную

рации Старооскольского городского округа Белгородской области от 26 мая 2011 г. № 2049 // Белгородские известия. 2011. 28 мая ; Об утверждении стандартов качества предоставления муниципальных услуг в сфере социального обслуживания на территории муниципального образования «город Орел» : постановление администрации города Орла от 22 февраля 2011 г. № 486. URL: <http://www.adm.orel.ru> ; О работе муниципальных социальных учреждений – Центров социального обслуживания населения : постановление администрации города Орла от 19 сентября 2002 г. № 2518. URL: <http://www.adm.orel.ru>

на сохранение жизни и здоровья человека, его физическое развитие, а также на создание жилищных, коммунальных и бытовых условий¹⁵. Профессор Г. В. Атаманчук отмечает: «В совокупности они образуют сложную и очень важную сферу (подсистему) общества, в рамках которой происходит потребление материальных, социальных продуктов и условий, а их деятельность имеет самостоятельное проявление, заключающееся в оказании разного рода жизненно необходимых услуг»¹⁶. Рациональное управление их деятельностью является залогом стабильности жизнедеятельности общества и соблюдения принципов социального государства. Роль органов государственной власти как субъектов государственного управления заключается в эффективной и сбалансированно обеспечивающей запросы населения социальной функции государства.

В настоящее время ученые подвергают социальную составляющую деятельности современного Российского государства серьезной и справедливой критике¹⁷. Следует согласиться с мнением М. Акатновой о том, что в принимаемых законах и иных нормативных правовых актах в сфере социального обслуживания населения необходимо в максимальной степени учитывать отечественный и мировой опыт решения социальных проблем, обязательно ориентироваться на восстановление реальных социальных гарантий на основе выработки конструктивной социально-экономической политики государства на долгосрочную перспективу¹⁸.

Итак, предоставление услуг системой социального обслуживания населения – значимое явление в жизни общества, требующее объективной и справедливой правовой регламентации.

¹⁵ См.: Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. М., 2004. С. 52.

¹⁶ Там же. С. 52–53.

¹⁷ См.: Алебастрова И. А. Социальное государство : белые одежды голого короля или платье для Золушки? // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 20. С. 2.

¹⁸ См.: Акатнова М. К вопросу о гарантированности права на социальное обеспечение // Человек и труд. 2008. № 9. С. 18.

§ 2. Разграничение компетенции между органами публичной власти по осуществлению деятельности в области социального обслуживания населения

Главная задача социальной политики субъектов Российской Федерации – последовательное повышение уровня жизни населения путем поэтапного решения социальных проблем, выработки механизмов эффективного использования бюджетных средств. Социальная сфера в субъектах Российской Федерации представлена широкой сетью учреждений здравоохранения, образования, культуры и искусства, физкультуры и спорта, системой социального обслуживания населения. Необходимо отметить, что деятельность отраслей социальной сферы сориентирована на обеспечение основного конституционного принципа – всеобщей доступности в получении социальных услуг за соответствующую плату.

Одним из основных правовых актов, определяющих долгосрочное развитие Российского государства, является Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. (далее – Концепция)¹⁹. Концепция была разработана с целью определения путей и способов обеспечения в долгосрочной перспективе (2008–2020 гг.), прежде всего устойчивого повышения благосостояния российских граждан, национальной безопасности, динамичного развития экономики, укрепления позиций России в мировом сообществе. В соответствии с этой целью в Концепции сформулированы следующие положения: характеристика целей долгосрочного социально-экономического развития страны с учетом основных вызовов предстоящего периода; стратегия – способы, направления и этапы – достижения поставленных целей, а также формы и механизмы

¹⁹ Об одобрении Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года : распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р с изм. и доп. от 8 августа 2009 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 47. Ст. 5489 ; 2009. № 33. Ст. 4127.

стратегического партнерства государства, бизнеса и общества в достижении целей Концепции; целевые индикаторы, приоритеты и основные задачи долгосрочной политики в развитии социальной сферы, науки и технологий, структурных преобразований в экономике; цели и приоритеты внешнеэкономической политики; параметры пространственного развития российской экономики, цели и задачи территориального развития в долгосрочной перспективе.

Функции системы социальной защиты населения, включая социальное обслуживание на федеральном уровне, реализуются по следующим направлениям различными органами государственной власти:

1) обеспечение деятельности системы социальной защиты населения – департамент развития социальной защиты;

2) реализация федеральных, региональных и других программ в сфере социальной защиты населения – департамент развития социальной защиты; департамент медико-социальных проблем семьи, материнства и детства; департамент анализа и прогноза развития здравоохранения и социально-трудовой сферы;

3) социальная поддержка инвалидов – департамент развития социальной защиты;

4) модели управления в сфере социальной защиты населения – департамент развития социальной защиты, департамент по вопросам государственной политики в сфере предоставления социальных услуг населению;

5) социальное обслуживание семьи и детей – департамент медико-социальных проблем семьи, материнства и детства.

На уровне субъектов Российской Федерации полномочия по социальному обслуживанию населения распределяются следующим образом. Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «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 (представитель-

ных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. по состоянию на 7 февраля 2011 г.)²⁰ значительно изменил порядок финансирования полномочий по оказанию социальной помощи и социальному обслуживанию. Практически все мероприятия в сфере социального обслуживания теперь относятся к расходным обязательствам субъекта Российской Федерации и финансируются из бюджета субъекта Российской Федерации. Кроме того, оказание социальной помощи также стало расходным обязательством субъекта Российской Федерации. Оказание (предоставление) государственной социальной помощи малоимущим, одиноким гражданам, многодетным семьям в соответствии с нормативными правовыми актами и региональными программами субъектов Российской Федерации, предусматривающими предоставление гражданам социальных пособий в виде набора социальных услуг и субсидий, является расходным обязательством субъектов Российской Федерации. В течение переходного периода (2005–2006 гг.) в федеральном бюджете Российской Федерации на эти цели предусматривались фонды софинансирования определенных полномочий в сфере социальной защиты населения.

Оказание социальной помощи на федеральном уровне регулируется Федеральным законом «О государственной социальной помощи»²¹, а именно: правовые и организационные основы оказания государственной социальной помощи малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам и иным категориям граждан. При этом следует отметить, что предметом регулирования данного законодательного акта не являются отношения, связанные с предоставлением гражданам льгот и мер социальной поддержки, установленных законодательством Российской Федерации, т.е. данный правовой акт не является универсальным. По-

²⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 35. Ст. 3607.

²¹ О государственной социальной помощи : федер. закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ с изм. и доп. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 29. Ст. 3699.

этому при решении вопросов о назначении таких видов социальных выплат, как пособия по безработице, пособия гражданам, имеющим детей, следует руководствоваться иными законодательными актами. Целями реализации этого закона являются: оказание адресной социальной помощи, повышение доходов населения, обеспечение доступности и общественно приемлемого качества социальных услуг, снижение уровня социального неравенства.

Согласно ст. 4 Федерального закона «О государственной социальной помощи» к ведению Российской Федерации в области оказания государственной социальной помощи относятся:

- принятие федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации по вопросам установления основ правового регулирования в области оказания государственной социальной помощи;

- разработка и реализация федеральных программ оказания гражданам на территории Российской Федерации государственной социальной помощи путем предоставления субсидий на оплату социальных услуг;

- установление видов государственной социальной помощи, оказание которых обязательно на территории Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом «О государственной социальной помощи» на предоставление государственной социальной помощи, оказываемой в виде предоставления гражданам набора социальных услуг и финансируемой за счет федерального бюджета, имеют право следующие категории граждан (ст. 6.1):

- инвалиды войны;
- участники Великой Отечественной войны;
- ветераны боевых действий;
- военнослужащие, проходившие военную службу в воинских частях, учреждениях, военно-учебных заведениях, не входивших в состав действующей армии, в период с 22 июня 1941 года по 3 сентября 1945 года не менее шести месяцев; военнослужащие, награжденные орденами или медалями СССР за службу в указанный период;

– лица, награжденные знаком «Жителю блокадного Ленинграда»;

– лица, работавшие в период Великой Отечественной войны на объектах противовоздушной обороны, местной противовоздушной обороны, на строительстве оборонительных сооружений, военно-морских баз, аэродромов и других военных объектов в пределах тыловых границ действующих фронтов, операционных зон действующих флотов, на прифронтовых участках железных и автомобильных дорог, а также члены экипажей судов транспортного флота, интернированных в начале Великой Отечественной войны в портах других государств;

– члены семей погибших (умерших) инвалидов войны, участников Великой Отечественной войны и ветеранов боевых действий, члены семей погибших в Великой Отечественной войне лиц из числа личного состава групп самозащиты объектовых и аварийных команд местной противовоздушной обороны, а также члены семей погибших работников госпиталей и больниц города Ленинграда;

– инвалиды;

– дети-инвалиды.

В состав предоставляемого гражданам набора социальных услуг включаются следующие социальные услуги:

– обеспечение в соответствии со стандартами медицинской помощи по рецептам врача (фельдшера) необходимыми лекарственными препаратами, изделиями медицинского назначения, а также специализированными продуктами лечебного питания для детей-инвалидов;

– предоставление при наличии медицинских показаний путевки на санаторно-курортное лечение, осуществляемое в целях профилактики основных заболеваний (длительность санаторно-курортного лечения 18 дней, для детей-инвалидов – 21 день, а для инвалидов с заболеваниями и последствиями травм спинного и головного мозга – от 24 до 42 дней);

– бесплатный проезд на пригородном железнодорожном транспорте, а также на междугородном транспорте к месту лечения и обратно.

Изменение суммы, направляемой на оплату предоставляемого гражданам набора социальных услуг (социальной услуги), производится в порядке и сроки, определяемые Правительством Российской Федерации.

Полномочия субъектов Российской Федерации в области оказания социальной помощи в соответствии с указанным Федеральным законом следующие:

1) полномочия Российской Федерации в области оказания государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, переданные для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации (ст. 4.1):

– организация размещения заказов на поставки лекарственных препаратов, изделий медицинского назначения, а также специализированных продуктов лечебного питания для детей-инвалидов;

– заключение по итогам размещения государственных заказов на поставки лекарственных препаратов, изделий медицинского назначения, а также специализированных продуктов лечебного питания для детей-инвалидов соответствующих государственных контрактов;

– организация обеспечения населения лекарственными препаратами, изделиями медицинского назначения, а также специализированными продуктами лечебного питания для детей-инвалидов, закупленными по государственным контрактам;

2) собственные полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области оказания государственной социальной помощи (ст. 5):

– разработка и принятие законов и иных нормативных правовых актов, определяющих размеры, условия и порядок назначения и выплаты государственной социальной помощи малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам, реабилитированным лицам и лицам, признанным пострадавшими от политических репрессий, и иным категориям граждан;

– разработка и реализация государственных региональных программ оказания гражданам, проживающим на тер-

ритории субъекта Российской Федерации, государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, социальных пособий и субсидий;

– оказание (предоставление) государственной социальной помощи в соответствии с нормативными правовыми актами и региональными программами субъектов Российской Федерации, в том числе предусматривающими предоставление гражданам социальных пособий в виде набора социальных услуг и субсидий.

Следовательно, субъекты Российской Федерации самостоятельно в лице органов государственной власти принимают законы и иные нормативные правовые акты, определяющие размеры, условия и порядок назначения и выплаты государственной социальной помощи, а также разрабатывают и реализуют государственные региональные программы оказания гражданам государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, социальных пособий и субсидий. Это касается таких категорий, как малоимущие семьи, малоимущие одиноко проживающие граждане, реабилитированные лица и лица, признанные пострадавшими от политических репрессий, многодетные семьи и др. Каждый субъект Российской Федерации самостоятельно определяет категории граждан, нуждающихся в социальной помощи и поддержке.

Согласно федеральному законодательству видами оказания государственной социальной помощи в субъекте Российской Федерации выступают:

– денежные выплаты (социальные пособия, субсидии и другие выплаты);

– натуральная помощь (топливо, продукты питания, одежда, обувь, медикаменты и другие виды натуральной помощи).

Следует отметить, что в субъектах Российской Федерации разнятся как категории граждан, которым предоставляется социальная поддержка, так и виды ее оказания.

В Воронежской области действует Закон Воронежской области от 14 ноября 2008 г. № 103-ОЗ «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Воронежской об-

ласти». Под мерами социальной поддержки в указанном субъекте РФ понимается система государственных гарантий, предоставляемых населению в денежной и (или) натуральной форме, а также в форме социального обслуживания (ст. 1 Закона Воронежской области). Перечень категорий граждан, проживающих в Воронежской области и пользующихся правом на получение мер социальной поддержки, обширный.

К указанным категориям граждан относятся (ст. 6): 1) Герои Социалистического Труда и полные кавалеры ордена Трудовой Славы; 2) ветераны труда и приравненные к ним лица, труженики тыла; 3) реабилитированные лица и лица, признанные пострадавшими от политических репрессий; 4) граждане, имеющие особые заслуги перед Воронежской областью; 5) почетные граждане Воронежской области; 6) члены семьи военнослужащего, погибшего в мирное время; 7) малообеспеченные многодетные семьи; 8) приемные семьи; 9) родители, имеющие детей-инвалидов; 10) беременные женщины, кормящие матери, дети в возрасте до трех лет; 11) семьи в связи с рождением у них одновременно трех и более детей; 12) граждане пожилого возраста и инвалиды; 13) социальные работники, занятые в государственном секторе социального обслуживания населения; 14) граждане, страдающие социально значимыми заболеваниями; граждане, страдающие заболеваниями, представляющими опасность для окружающих, а также граждане, страдающие психическими расстройствами, находящиеся в трудной жизненной ситуации; 15) малоимущие граждане; 16) педагогические, научно-педагогические работники, обучающиеся; 17) отдельные категории граждан, проживающих в сельской местности; 18) граждане, участвующие в охране общественного порядка; 19) граждане, имеющие почетные спортивные звания; 20) граждане, проживающие и (или) работающие в реорганизованных населенных пунктах городского округа город Воронеж.

Размеры материальной помощи и компенсаций в денежной форме варьируются в зависимости от категории нуждающихся граждан. Так, для приобретения полноценного

питания беременным женщинам компенсация устанавливается в размере 1217 рублей в месяц; для многодетных малообеспеченных семей – в размере 30 % от стоимости оплаты жилья; для тружеников тыла – в размере 386 рублей и т.д.

Например, Законом Липецкой области от 29 марта 2005 г. № 179-ОЗ «О государственной социальной помощи» устанавливается размер, условия и порядок назначения и выплаты государственной социальной помощи в виде социального пособия в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи». В данном субъекте Российской Федерации право на государственную социальную помощь в виде социального пособия имеют малоимущие семьи, малоимущие одиноко проживающие граждане, реабилитированные лица и лица, признанные пострадавшими от политических репрессий, являющиеся гражданами Российской Федерации и проживающие на территории области, которые по независящим от них причинам имеют среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума, установленного в области.

Размер социального пособия малоимущим семьям или малоимущим одиноко проживающим гражданам, реабилитированным лицам и лицам, признанным пострадавшими от политических репрессий, устанавливается в пределах разницы между суммой величин прожиточных минимумов и общим доходом членов малоимущей семьи или одиноко проживающего гражданина, но не более 300 рублей в месяц в расчете на одного человека. Социальное пособие малоимущим семьям или малоимущим одиноко проживающим гражданам, реабилитированным лицам и лицам, признанным пострадавшими от политических репрессий, назначается на три месяца с месяца обращения. Расходы на выплату, доставку и пересылку социального пособия осуществляются за счет средств областного бюджета. Назначение и выплата социального пособия указанным категориям лиц производятся органом социальной защиты населения по месту жительства.

В системе социального обслуживания населения также произошло перераспределение полномочий между органа-

ми исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления. Например, в целях распределения полномочий, переданных Федеральным центром Липецкой области в сфере социальной защиты населения, был принят закон Липецкой области от 2 декабря 2004 г. № 143-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по предоставлению мер социальной поддержки и социальному обслуживанию населения»²² (в ред. от 14 июля 2011 г.). Согласно указанному Закону гражданам гарантируется право на социальное обслуживание в государственной системе социальных служб по основным видам, определенным Федеральным законом от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации», в порядке и на условиях, установленных администрацией области. В соответствии с данным законодательным актом органы местного самоуправления городских округов – город Липецк, город Елец – и муниципальных районов области наделяются государственными полномочиями по предоставлению мер социальной поддержки и социальному обслуживанию населения на неопределенный срок. Социальное обслуживание осуществляется социальными службами бесплатно и за плату.

Как правило, органам местного самоуправления в сфере социального обслуживания населения субъектами Российской Федерации передаются многочисленные полномочия. Проанализируем законодательство некоторых субъектов Российской Федерации, которые осуществили подобную передачу.

Липецкая область. Согласно Закону Липецкой области «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по предоставлению мер социальной поддержки и социальному обслуживанию населения» муниципальные органы социальной защиты населения наделяются следующими полномочиями в сфере социального обслуживания:

²² Липецкая газета. 2004. 11 дек. ; 2011. 22 июля.

1) оказание материальной помощи:

– малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам по назначению и выплате государственной социальной помощи (адресной помощи);

– семьям со среднедушевым доходом, размер которого не превышает величины прожиточного минимума в области, по назначению и выплате ежемесячного пособия на ребенка; малоимущим молодым семьям, имеющим ребенка (детей) от полутора до трех лет, по назначению и выплате ежемесячной социальной выплаты в размере 1000 рублей;

– многодетным семьям по оплате топлива, газификации жилья, по предоставлению бесплатного проезда на автомобильном транспорте общего пользования (кроме такси) на городских и пригородных маршрутах, в части внутримunicipальных маршрутов, а также городском электрическом пассажирском транспорте детям из многодетных семей, обучающимся в муниципальных общеобразовательных учреждениях;

– гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации, в размере до трех тысяч рублей;

– ветеранам труда, лицам, проработавшим в тылу в период с 22 июня 1941 года по 9 мая 1945 года не менее шести месяцев, исключая период работы на временно оккупированных территориях СССР, либо награжденным орденами или медалями СССР за самоотверженный труд в период Великой Отечественной войны (далее – труженики тыла), жертвам политических репрессий из числа реабилитированных лиц и лиц, пострадавших от политических репрессий, по осуществлению указанным категориям граждан ежемесячных денежных выплат;

– гражданам по оплате жилого помещения и коммунальных услуг в денежной форме;

– учащимся муниципальных общеобразовательных учреждений, учреждений начального профессионального образования и студентам очной формы обучения учреждений среднего и высшего профессионального образования из малообеспеченных семей, среднедушевой доход которых ниже величины прожиточного минимума, установленного в об-

ласти, место учебы и место жительства которых расположены в разных муниципальных образованиях, по осуществлению ежемесячной денежной выплаты на проезд в автомобильном транспорте межмуниципального сообщения;

2) социальное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов путем:

– оказания им социальных услуг на дому, включая организацию питания, оказание помощи в приобретении медикаментов, продовольственных и промышленных товаров первой необходимости;

– содействия в получении медицинской помощи, в том числе сопровождение в медицинские учреждения; в получении государственной социальной помощи; поддержание условий проживания в соответствии с требованиями гигиены и доступности жилища;

– содействия в оказании юридической помощи и иных правовых услуг, ритуальных услуг; в обеспечении топливом и (или) водой при обслуживании проживающих в жилых помещениях без центрального отопления, в оплате коммунальных услуг;

– осуществления социально-медицинского обслуживания специализированными отделениями социальной помощи;

– оказания разовых социальных услуг остро нуждающимся гражданам;

– оказания услуг, связанных с медико-социальной реабилитацией, в том числе: в части организации пунктов проката технических средств реабилитации и передвижения, обучения пользования ими, учета инвалидов, имеющих индивидуальные программы реабилитации, и оказания помощи в их реализации, обследования материально-бытовых условий инвалидов, направляемых на медико-социальную экспертизу; организации работы социально-реабилитационных отделений; формирования доступной среды жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения; обеспечения муниципальных образовательных учреждений и библиотек спецлитературой, издаваемой на магнитофонных кассетах и рельефно-точечным шрифтом Брайля; формирования базы данных на инвалидов трудо-

способного возраста; взаимодействия с общественными организациями инвалидов по вопросам социально-бытовой, социально-культурной и профессиональной реабилитации инвалидов;

– оказания услуг в полустационарных условиях в муниципальных учреждениях социального обслуживания, а также услуг службы «Социальное такси»;

– выявления инвалидов, нуждающихся в социально-бытовой и профессиональной реабилитации для последующего направления их в реабилитационные учреждения; выявления граждан пожилого возраста и инвалидов, нуждающихся в стационарном обслуживании, оформление на них документов для последующего направления в учреждения социального обслуживания соответствующего профиля, а также других услуг, обеспечивающих нормальные условия жизнедеятельности граждан пожилого возраста и инвалидов;

3) социальное обслуживание детей, особо нуждающихся в заботе государства из числа детей-инвалидов, детей-сирот, детей из многодетных, неполных и малообеспеченных семей, а также безнадзорных детей путем:

– выявления безнадзорных и беспризорных несовершеннолетних;

– проведения обследования материально-бытового положения семей группы «социального риска»;

– ведения учета и патронажа детей и семей;

– временного устройства безнадзорных и беспризорных детей до момента перевозки их в места постоянного жительства;

– подготовки документов для направления детей, изъятых из социально неблагополучных семей или выявленных безнадзорных детей в социально-реабилитационные центры для детей, попавших в трудную жизненную ситуацию;

– оказания социальных услуг в муниципальных учреждениях социального обслуживания для несовершеннолетних;

– осуществления взаимодействия с семьями (из числа неблагополучных), органами местного самоуправления и общественными объединениями по вопросам профилактики безнадзорности и беспризорности;

– приема документов и формирования личных дел на детей, имеющих право на получение бесплатных социальных путевок в оздоровительные учреждения в соответствии с федеральным законодательством и законодательством области;

4) социальное обслуживание граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации путем:

– содействия в направлении лиц указанной категории в центры социальной реабилитации, организации их стационарного обслуживания в муниципальных учреждениях соответствующего профиля, а также в части обследования материально-бытового положения граждан с целью оказания материальной помощи;

5) прием документов с последующим направлением в управление социальной защиты населения Липецкой области:

– для последующего предоставления органами местного самоуправления гражданам мер социальной поддержки, предусмотренных федеральным и областным законодательством;

– для назначения и выплаты доплаты к государственной пенсии за выдающиеся достижения и особые заслуги перед Липецкой областью;

– для последующего назначения и выплаты семьям, имеющим детей, единовременной социальной выплаты в связи с рождением третьего и последующих детей или детей-близнецов, а также ежемесячной социальной выплаты на компенсацию затрат малоимущим молодым семьям по найму (поднайму) жилого помещения;

– для назначения и выплаты единовременной социальной выплаты лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в связи с рождением ребенка;

– для предоставления путевки на санаторно-курортное лечение беременным женщинам из малоимущих молодых семей;

– от граждан, претендующих на присвоение звания «Ветеран труда», на выдачу дубликатов удостоверений «Ветеран труда», а также последующее вручение их гражданам;

– для осуществления ежегодной денежной выплаты лицам, награжденным нагрудными знаками «Почетный донор России» или «Почетный донор СССР»;

6) полномочия по формированию и ведению базы данных лиц, имеющих право на меры социальной поддержки, предусмотренные федеральным законодательством и законодательством области;

7) передаются полномочия по обеспечению жильем отдельных категорий граждан.

В Липецкой области в общей сложности органам местного самоуправления передано семь видов государственных полномочий в системе социального обслуживания населения. Полномочия, касающиеся как предоставления социальной и иной материальной помощи, так и непосредственно мероприятий социального обслуживания населения, объемные по содержанию. Данные полномочия реализуются органами местного самоуправления с помощью созданной сети муниципальных учреждений социального обслуживания. К ним относятся комплексные центры социального обслуживания населения в каждом районе области. Кроме того, существует довольно большая сеть бюджетных стационарных и полустационарных учреждений социального обслуживания, финансируемых из областного бюджета.

Курская область. В ст. 2 Закона Курской области от 28 декабря 2005 г. № 102-ЗКО «О наделении органов местного самоуправления Курской области отдельными государственными полномочиями Курской области в сфере социальной защиты населения» установлен перечень отдельных государственных полномочий Курской области, передаваемых для осуществления органам местного самоуправления Курской области в системе социального обслуживания населения. Представим авторскую классификацию данных полномочий:

1) полномочия по формированию и реализации на территории муниципального образования государственной политики в сфере социальной защиты населения в соответствии с законодательством Российской Федерации и Курской области, включая формирование на территории муниципаль-

ного образования органа социальной защиты населения по месту жительства;

2) полномочия по приему документов с последующей передачей в орган специальной компетенции области;

3) полномочия по назначению, выплате и перерасчету пособий и компенсаций:

– сумм возмещения вреда, причиненного здоровью граждан, предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации и Курской области;

– ежемесячного пособия на ребенка, ежемесячных денежных выплат ветеранам труда, труженикам тыла, реабилитированным лицам и лицам, признанным пострадавшими от политических репрессий;

– компенсационных выплат в связи с расходами по оплате жилья, коммунальных услуг, твердого топлива и его доставке лицам, пользующимся мерами социальной поддержки в виде скидки по оплате жилья, коммунальных услуг, твердого топлива и его доставке;

4) полномочия по сбору и обобщению информации, касающейся процедуры предоставления материальной и социальной помощи:

– проведение материально-бытового обследования граждан для решения вопросов оказания им материальной, социальной помощи и других мер социальной поддержки;

– осуществление мер по профилактике безнадзорности несовершеннолетних и организация индивидуальной профилактической работы в отношении безнадзорных и беспризорных несовершеннолетних, их родителей или иных законных представителей, не исполняющих своих обязанностей по воспитанию, содержанию несовершеннолетних и (или) отрицательно влияющих на их поведение либо жестоко обращающихся с ними;

5) полномочия по предоставлению мер социальной поддержки и оказанию финансовой помощи:

– предоставление мер социальной поддержки отдельным категориям граждан по обеспечению продовольственными товарами, предусмотренных ст. 2 и 3 Закона Курской области «О предоставлении социальной поддержки отдельным

категориям граждан по обеспечению продовольственными товарами);

– оказание финансовой поддержки общественным организациям ветеранов войны, труда, Вооруженных сил и правоохранительных органов области;

б) полномочия по информационной и консультационной поддержке:

– формирование и поддержание в актуальном состоянии автоматизированных баз данных льготных категорий граждан, малообеспеченных граждан и семей, имеющих детей, проживающих на территории муниципального образования, и иных категорий лиц, нуждающихся в социальной поддержке, сбор данных для мониторинга предоставления мер социальной поддержки на территории муниципального района;

– формирование районного (городского) сегмента областного регистра получателей мер социальной поддержки, установленных законодательством Курской области, а также районных (городских) сегментов баз данных о получателях мер социальной поддержки по обеспечению жильем и оплате жилищно-коммунальных услуг;

– проведение разъяснительной работы среди населения по вопросам социальной защиты и социального обеспечения в рамках переданных отдельных государственных полномочий, прием граждан, обеспечение своевременного рассмотрения их обращений.

В Курской области органам местного самоуправления передано шесть видов полномочий в системе социального обслуживания населения. В основном это полномочия, связанные со сбором документов, обработкой информации и назначением мер социальной помощи.

Белгородская область. Согласно Закону Белгородской области от 10 мая 2006 г. № 41 «Об организации системы социального обслуживания в Белгородской области» правительство Белгородской области и орган исполнительной власти специальной компетенции в сфере социальной защиты населения наделяются следующими полномочиями:

– устанавливают государственные стандарты социального обслуживания;

- определяют порядок социального обслуживания граждан в бюджетных организациях социального обслуживания;
- обеспечивают право граждан на социальное обслуживание в Белгородской области.

В соответствии со ст. 9 указанного Закона Белгородской области органы местного самоуправления при осуществлении полномочий по обеспечению права граждан на социальное обслуживание в пределах предоставленных на эти цели финансовых средств и материальных ресурсов вправе:

- создавать муниципальные унитарные предприятия и учреждения, основной целью деятельности которых является предоставление социального обслуживания, осуществлять полномочия их учредителя;
- заключать договоры на предоставление социального обслуживания отдельным категориям граждан с частными организациями социального обслуживания.

Таким образом, это и есть социальное обслуживание населения в бюджетных учреждениях, которые подведомственны органам местного самоуправления. В Белгородской области так же, как и в Липецкой области, переданы органам местного самоуправления широкие полномочия по социальному обслуживанию различных категорий граждан.

В Тверской, Воронежской, Орловской областях передача полномочий в системе социального обслуживания населения либо не осуществлялась, либо была проведена частично. Например, в Воронежской области социальное обслуживание населения реализуется посредством деятельности государственных бюджетных учреждений социального обслуживания, подведомственных Департаменту труда и социального развития Воронежской области.

В целях улучшения ситуации в системе социального обслуживания населения Федеральный центр разработал требования к проведению мониторинга в данной сфере. Целями ведения мониторинга ситуации в сфере здравоохранения и социальной защиты населения, связанной с разграничением полномочий между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления муниципальных образований в соответствии

с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ²³ (далее – мониторинг), являются:

– получение оперативной информации о ситуации в сфере здравоохранения и социальной защиты населения, связанной с разграничением полномочий;

– анализ и оценка ситуации в сфере здравоохранения и социальной защиты населения в части соблюдения прав граждан;

– выявление проблем в сфере здравоохранения и социальной защиты населения с последующей разработкой предложений по их решению²⁴.

Мониторинг проводился по следующим направлениям:

– деятельность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований по реализации государственной политики в сфере здравоохранения и социальной защиты населения;

– развитие инфраструктуры в сфере здравоохранения и социального обслуживания с учетом приоритета предоставления каждому конкретному человеку установленных государством социальных гарантий его жизнеобеспечения;

– доступность и качество медицинских и социальных услуг;

– социальная поддержка отдельных категорий граждан;

– реализация федеральных, региональных и других программ в сфере здравоохранения и социальной защиты населения;

²³ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 29 декабря 2010 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822 ; 2010. № 12. Ст. 2883.

²⁴ О мониторинге ситуации в сфере здравоохранения и социальной защиты населения, связанной с разграничением полномочий между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления муниципальных образований в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 23 ноября 2005 г. № 693. Документ не был опубликован. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

– модели управления в сфере здравоохранения и социальной защиты населения.

Таким образом, автором выявлены следующие особенности разграничения компетенции между органами власти в системе социального обслуживания населения:

1) разграничение компетенции в системе социального обслуживания населения было осуществлено в 2004–2006 гг. между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Импульсом к развитию данного процесса послужил Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «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 самоуправления в Российской Федерации» (с изм. по состоянию на 7 февраля 2011 г.);

2) процесс разграничения компетенции проходил болезненно и различно во всех субъектах Российской Федерации. Законодательно в субъектах Российской Федерации четко не определены полномочия органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сфере социального обслуживания населения. Исключение составляет Тверская область, в которой принят отдельный, специальный закон, регулирующий отношения в области социального обслуживания. В нем предусмотрен перечень полномочий органов государственной власти Тверской области в сфере социального обслуживания. Субъекты Российской Федерации избрали несколько вариантов закрепления полномочий по социальному обслуживанию за органами власти. Первый вариант – субъект Российской Федерации полностью в лице органов исполнительной власти определяет политику социального обслуживания, систему органов и учреждений

социального обслуживания, стандарты, порядок и условия обслуживания. В основном все учреждения социального обслуживания находятся в ведении субъекта Российской Федерации. Второй вариант – передача отдельных полномочий в системе социального обслуживания населения органам местного самоуправления; создание обширной сети муниципальных бюджетных учреждений социального обслуживания;

3) передача отдельных полномочий по социальному обслуживанию сопровождалась изданием ряда законодательных актов в субъектах Российской Федерации: «О системе социальной защиты населения» (Орловская, Белгородская области), Социальный кодекс (Белгородская область), «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в сфере социальной поддержки и социального обслуживания населения» (Липецкая, Курская области);

4) передача отдельных полномочий по социальному обслуживанию органам местного самоуправления значительно отличается в субъектах Российской Федерации. Автором дифференцированы следующие полномочия, которые в большинстве случаев передаются органам местного самоуправления:

– по оказанию социальной и финансовой помощи согласно нормативным правовым актам субъекта Российской Федерации;

– по информационной и консультационной поддержке;

– по сбору и обобщению информации, касающейся процедуры предоставления материальной и социальной помощи;

– по формированию и реализации на территории муниципального образования государственной политики в сфере социальной защиты населения, включая формирование на территории муниципального образования органа социальной защиты населения по месту жительства;

– по приему документов с последующей передачей в орган специальной компетенции области;

– по назначению, выплате и перерасчету пособий и компенсаций;

– по социальному обслуживанию граждан пожилого возраста и инвалидов, детей, особо нуждающихся в заботе государства из числа детей-инвалидов, детей-сирот, детей из многодетных, неполных и малообеспеченных семей, а также безнадзорных детей граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации;

– по формированию и ведению базы данных лиц, имеющих право на меры социальной поддержки, предусмотренные федеральным законодательством и законодательством субъекта Российской Федерации;

– по обеспечению жильем отдельных категорий граждан.

В случае если органам местного самоуправления передаются полномочия по социальному обслуживанию населения, то они реализуются посредством создания широкой сети муниципальных бюджетных учреждений социального обслуживания в субъекте Российской Федерации (например, Липецкая, Белгородская области); дополнительно или как правило органы местного самоуправления издают административные регламенты в сфере социального обслуживания (Белгородская область).

§ 3. Учреждения социального обслуживания населения: понятие, классификация, виды

Важнейшей задачей государства является проведение социальной политики, которая обеспечивала бы достаточный уровень жизни каждого члена общества. Условие ее реализации – создание эффективной системы социального обеспечения, включающей в себя весь комплекс мер, принимаемых государством по обеспечению и обслуживанию граждан в старости, при инвалидности, в случае потери кормильца, в период безработицы и иных жизненных ситуациях, когда они не могут использовать свой труд для получения дохода. Рассматривая социальную работу в широком понимании, ученые включают в нее все виды социального обеспечения, вплоть до выплаты пенсий и пособий. Социальная защита

населения на современном этапе складывается из оказания органами власти социальной помощи и предоставления социального обслуживания.

Для уяснения содержания понятия «социальное обслуживание» необходимо провести его классификацию. Она может быть проведена по различным основаниям: по видам социального обслуживания; по субъектам, которым предоставляется обслуживание; по субъектам, предоставляющим обслуживание; по источникам приобретения прав на обслуживание; по условиям и форме предоставления социальных услуг²⁵.

Однако по каким бы основаниям, которые ввиду своей специфики являются условными, ни была произведена классификация бесспорным остается то, что реализовывать все эти направления призваны учреждения социального обслуживания.

В 2005 г. Федеральным государственным унитарным предприятием «Всероссийский научно-исследовательский институт стандартизации оборонной продукции и технологий» был разработан национальный стандарт социального обслуживания населения, в котором была осуществлена легальная классификация учреждений социального обслуживания. Общегосударственная классификация учреждений социального обслуживания определена федеральным стандартом, утвержденным приказом Ростехрегулирования от 30 декабря 2005 г. № 535-ст и введенным в действие с 1 января 2007 г.²⁶

Данный документ распространяется на государственные учреждения социального обслуживания населения, являющиеся собственностью субъектов Российской Федерации и иных форм собственности (негосударственные), предоставляющие социальные услуги гражданам, оказавшимся в

²⁵ См.: Буянова М. О. Социальное обслуживание граждан России в условиях рыночной экономики : теоретико-правовой аспект. М., 2002. С. 27–28.

²⁶ Социальное обслуживание населения. Классификация учреждений социального обслуживания : национальный стандарт РФ ГОСТ Р 52498-2005 // ИУС «Национальные стандарты». 2009. № 2.

трудной жизненной ситуации, а также устанавливает классификацию этих учреждений.

Учреждения социального обслуживания населения (далее – учреждения) разделяются (классифицируются) по нескольким критериям: типу учреждения, виду учреждения, категории и группе населения, обслуживаемых в учреждениях, а с точки зрения законодателя, и по форме собственности учреждений.

По форме собственности учреждения подразделяют на государственные и иные формы собственности (негосударственные). Государственные учреждения – это учреждения, являющиеся собственностью субъектов Российской Федерации и находящиеся в ведении органов государственной власти этих субъектов. Учреждения иных форм собственности (негосударственные) – это учреждения, учредителями которых являются благотворительные, общественные, религиозные и другие организации или отдельные граждане, занимающиеся предпринимательской деятельностью по социальному обслуживанию населения без образования юридического лица²⁷.

В зависимости от условий, в которых предоставляются социальные услуги населению, учреждения подразделяются на следующие типы:

- стационарные;
- полустационарные;
- нестационарные;
- комплексные;
- учреждения (отделения) социального обслуживания на дому;
- учреждения (отделения) срочного социального обслуживания;
- учреждения (отделения) срочной социально-консультационной помощи.

Стационарное учреждение (или стационарное отделение учреждения) – это учреждение (или отделение учрежде-

²⁷ Социальное обслуживание населения. Классификация учреждений социального обслуживания : национальный стандарт РФ ГОСТ Р 52498-2005.

ния), которое осуществляет социальное обслуживание граждан (взрослых и детей) в стационарных условиях, т.е. в условиях постоянного, временного (сроком до шести месяцев) и пятидневного в неделю проживания их в учреждении (отделении учреждения), путем предоставления социальных услуг всем гражданам, частично или полностью утратившим способность к самообслуживанию и нуждающимся в постоянном уходе, и обеспечивает создание соответствующих условий жизнедеятельности, проведение мероприятий медицинского, психологического, социального характера, питание и уход, а также организацию посильной трудовой деятельности, отдыха, досуга и образования по специальным образовательным программам.

Полустационарное учреждение (или отделение учреждения) – это учреждение (или отделение учреждения), которое обеспечивает предоставление социальных услуг гражданам в течение определенного времени суток, т.е. в условиях дневного или ночного их пребывания в учреждении (или отделении учреждения).

Нестационарное учреждение (или нестационарное отделение учреждения) – это учреждение (или отделение учреждения), которое обеспечивает предоставление социальных услуг гражданам без их проживания в указанном учреждении (или отделении учреждения).

Комплексное учреждение – это учреждение, которое обеспечивает предоставление социальных услуг гражданам в стационарных, полустационарных условиях и на дому.

Учреждение (или отделение) социального обслуживания на дому – это учреждение (или отделение учреждения), которое обеспечивает предоставление социальных услуг гражданам по месту их проживания.

Учреждение (или отделение) срочного социального обслуживания – это учреждение (или отделение учреждения), которое обеспечивает предоставление социальных услуг разового характера гражданам, остро нуждающимся в социальной поддержке.

Учреждение (или отделение) срочной социально-консультационной помощи – это учреждение (или отделение

учреждения), оказывающее гражданам социально-консультационную помощь, направленную на их адаптацию в обществе, создание благоприятных отношений в семье, обеспечение взаимодействия личности, семьи, общества и государства.

Виды учреждений подразделяются в зависимости от их предназначения, номенклатуры (состава) и характера предоставляемых услуг. Виды учреждений, приведенные ниже, установлены на основании федеральных законов «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации»²⁸, «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов»²⁹, «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»³⁰, положений постановлений Правительства Российской Федерации и Минтруда (Минздравсоцразвития) России по вопросам социального обслуживания населения.

Перечень структурных подразделений, входящих в состав любого из учреждений, указанных ниже, устанавливается в соответствии с Положениями об этих учреждениях (Уставами учреждений). Вместе с тем в учреждениях при необходимости и с учетом имеющихся возможностей дополнительно, по согласованию с их учредителями, могут создаваться иные структурные подразделения (отделения), деятельность которых отвечает направлениям и содержанию деятельности этих учреждений, а также потребностям населения в социальных услугах.

Социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних – специализированное государственное учреждение, осуществляющее профилактику безнадзорности и

²⁸ Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации : федер. закон от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ с изм. и доп. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 50. Ст. 4872.

²⁹ О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов : федер. закон от 2 августа 1995 г. № 122-ФЗ с изм. и доп. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 32. Ст. 3198.

³⁰ Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних : федер. закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ с изм. и доп. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 26. Ст. 3177.

беспризорности, обеспечивающее временное проживание, социальную помощь и реабилитацию несовершеннолетних в возрасте от 3 до 18 лет, оказавшихся в трудной жизненной ситуации. В состав центра могут входить следующие структурные подразделения: приемное отделение, группа длительного пребывания, отделение диагностики и социальной реабилитации, отделение социально-правовой помощи, семейная воспитательная группа, отделение перевозки несовершеннолетних, социальная гостиница.

Социальный приют для детей – специализированное государственное учреждение, предназначенное для временного проживания и социальной реабилитации безнадзорных детей и детей, оставшихся без попечения родителей, нуждающихся в экстренной социальной помощи. В состав приюта могут входить следующие структурные подразделения: приемное отделение, отделение диагностики и социальной реабилитации, отделение социально-правовой помощи, отделение перевозки несовершеннолетних, семейная воспитательная группа, социальная гостиница.

Центр помощи детям, оставшимся без попечения родителей, – специализированное государственное учреждение, предназначенное для временного содержания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (в возрасте от 3 до 18 лет), и оказания содействия в их дальнейшем жизненном устройстве с использованием различных форм передачи на воспитание в семьи граждан. В состав центра могут входить следующие структурные подразделения: приемное отделение, отделение диагностики и социальной реабилитации, отделение социально-правовой помощи, группа длительного пребывания, семейная воспитательная группа.

Детский дом-интернат для умственно отсталых детей – государственное медико-социальное реабилитационное учреждение, предназначенное для постоянного, временного (до шести месяцев) и пятидневного в неделю проживания детей в возрасте от 4 до 18 лет с аномалиями умственного развития, нуждающихся по состоянию здоровья в уходе, бытовом и медицинском обслуживании, а также в социально-трудовой адаптации. В состав дома-интерна-

та могут входить структурные подразделения, обеспечивающие размещение воспитанников и предоставление им всех видов социальных услуг (социально-бытовых, социально-медицинских, социально-психологических, социально-педагогических и социально-правовых).

Детский дом-интернат для детей с физическими недостатками – государственное реабилитационное учреждение, предназначенное для постоянного, временного (до шести месяцев) и пятидневного в неделю проживания детей с нарушениями опорно-двигательного аппарата, с сохраненным интеллектом в возрасте от 4 до 18 лет, нуждающихся по состоянию здоровья в постоянном уходе, бытовом и медицинском обслуживании, а также в социально-трудовой адаптации с одновременным обучением их по программе общеобразовательной школы. В состав дома-интерната могут входить структурные подразделения, обеспечивающие размещение воспитанников и предоставление им всех видов социальных услуг (социально-бытовых, социально-медицинских, социально-психологических, социально-педагогических, социально-экономических и социально-правовых).

Реабилитационный центр для детей и подростков с ограниченными возможностями – государственное учреждение, осуществляющее социальную реабилитацию детей и подростков с отклонениями в умственном и физическом развитии в возрасте до 18 лет, а также семей, в которых дети воспитываются. В состав центра могут входить следующие структурные подразделения: отделение медико-социальной реабилитации, отделение профессиональной реабилитации, отделение психолого-педагогической помощи, отделение дневного пребывания, стационарное отделение.

Центр социальной помощи семье и детям – государственное учреждение, предназначенное для оказания семьям и детям, попавшим в трудную жизненную ситуацию, помощи в реализации законных прав и интересов, в улучшении их социального и материального положения, а также психологического статуса. В состав центра могут входить следующие структурные подразделения, обслуживающие семьи или отдельных граждан: организационно-методическое

отделение; отделение приема граждан; консультативное отделение; отделение социально-экономической помощи; отделение реабилитации несовершеннолетних с ограниченными умственными и физическими возможностями; отделение психолого-педагогической помощи; стационарное отделение; отделение срочного социального обслуживания; отделение дневного пребывания несовершеннолетних; отделение помощи женщинам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации; отделение профилактики безнадзорности несовершеннолетних.

Комплексный центр социального обслуживания населения – государственное комплексное учреждение, предназначенное для оказания семьям и отдельным гражданам, попавшим в трудную жизненную ситуацию, помощи в реализации законных прав и интересов и содействия в улучшении их социального и материального положения, а также психологического статуса. В состав центра могут входить следующие структурные подразделения: организационно-методическое отделение; консультативное отделение; отделение срочного социального обслуживания; отделение торгового обслуживания малообеспеченных граждан; отделение дневного пребывания детей и подростков; отделение психолого-педагогической помощи семье и детям; отделение социального обслуживания на дому граждан пожилого возраста и инвалидов (может находиться в качестве самостоятельного структурного подразделения при органе социальной защиты населения); специализированное отделение социально-медицинского обслуживания на дому граждан пожилого возраста и инвалидов (может находиться в качестве самостоятельного структурного подразделения при органе социальной защиты населения); отделение дневного пребывания граждан пожилого возраста и инвалидов (может находиться в качестве самостоятельного структурного подразделения при органе социальной защиты населения); отделение временного проживания граждан пожилого возраста и инвалидов (может находиться в качестве самостоятельного структурного подразделения при органе социальной защиты населения); отделение помощи женщинам, оказав-

шимся в трудной жизненной ситуации; отделение реабилитации детей и подростков с ограниченными умственными и физическими возможностями.

Центр психолого-педагогической помощи населению – государственное учреждение, предназначенное для обеспечения психологической защищенности населения, поддержки и укрепления его психического здоровья, создания благоприятных социально-педагогических и социально-психологических условий для семейного воспитания детей и их социальной защиты. В состав центра могут входить следующие структурные подразделения: организационно-методическое отделение, отделение приема граждан, консультативное отделение, отделение психолого-педагогической помощи.

Социальное обслуживание осуществляется центром в нестационарных условиях и на дому, в частности центром экстренной психологической помощи по телефону – государственным учреждением, предназначенным для предоставления экстренной психологической помощи различным категориям и группам населения (помощь по телефону предоставляется центром круглосуточно и бесплатно), а также кризисным центром помощи женщинам – государственным учреждением, предназначенным для оказания помощи и социальной реабилитации женщин, подвергшихся физическому или психическому насилию, потерявших жилье или работу, оказавшихся в экстремальных психологических и социально-бытовых условиях. В состав центра могут входить следующие структурные подразделения: отделение дневного пребывания, стационарное отделение.

Центр социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов – государственное комплексное учреждение, осуществляющее организационную, практическую и координационную деятельность по оказанию социальных услуг³¹. В состав центра могут входить структурные подразделения, находящиеся в качестве самостоятельно-

³¹ О номенклатуре учреждений (отделений) социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов : письмо Минтруда РФ от 5 января 2003 г. № 30-ГК // Социальный мир. 2003. № 4.

го структурного подразделения при органе социальной защиты населения: отделение социального обслуживания на дому, специализированное отделение социально-медицинского обслуживания на дому, отделение дневного пребывания, отделение срочного социального обслуживания; социально-реабилитационное отделение, а также социальная столовая (буфет).

Дом-интернат (отделение) милосердия для престарелых и инвалидов – государственное специализированное учреждение, предназначенное для постоянного, временного (сроком до шести месяцев) и пятидневного в неделю проживания граждан пожилого возраста (мужчин старше 60 лет и женщин старше 55 лет), инвалидов первой и второй групп, находящихся на постельном режиме или передвигающихся в пределах палаты с посторонней помощью, создания соответствующих их возрасту и состоянию здоровья условий жизнедеятельности, проведения мероприятий медицинского, психологического, социального характера, а также для организации питания, ухода и посильной трудовой деятельности, отдыха и досуга.

В состав дома-интерната могут входить структурные подразделения, обеспечивающие выполнение основных задач по приему, размещению клиентов, предоставлению им всех видов социальных услуг, а также карантинное отделение, изолятор, морг и ритуальный зал.

Специальный дом-интернат (специальное отделение) для престарелых и инвалидов – государственное специализированное учреждение, предназначенное для постоянного, временного (сроком до шести месяцев) и пятидневного в неделю проживания граждан пожилого возраста (мужчин старше 60 лет и женщин старше 55 лет) и инвалидов, частично или полностью утративших способность к самообслуживанию и нуждающихся в постоянном уходе, из числа: освобождаемых из мест лишения свободы; ранее судимых или неоднократно привлекавшихся к административной ответственности за нарушение общественного порядка; занимающихся бродяжничеством, попрошайничеством; систематически и грубо нарушающих правила внутреннего рас-

порядка в домах-интернатах для престарелых и инвалидов общего типа государственной системы органов социальной защиты населения. В состав специального дома-интерната могут входить структурные подразделения, обеспечивающие выполнение основных задач по приему, размещению клиентов, предоставлению им всех видов социальных услуг, а также лечебно-производственные (трудовые) мастерские, а в домах-интернатах, расположенных в сельской местности, кроме того, подсобные сельские хозяйства, необходимые для осуществления лечебно-трудовой и активизирующей терапии.

Психоневрологический интернат – государственное специализированное медико-социальное учреждение, предназначенное для постоянного, временного (сроком до шести месяцев) и пятидневного в неделю проживания и обслуживания граждан пожилого возраста (мужчин старше 60 лет и женщин старше 55 лет) и инвалидов (старше 18 лет), страдающих психическими хроническими заболеваниями и нуждающихся в постоянном постороннем уходе, а также для обеспечения соответствующих их возрасту и состоянию здоровья условий жизнедеятельности и оказания всего комплекса социальных услуг. В состав психоневрологического интерната могут входить структурные подразделения, обеспечивающие выполнение основных задач по приему и размещению клиентов, предоставлению им всех видов социальных услуг; лечебно-производственные (трудовые) мастерские, а в интернатах, расположенных в сельской местности, кроме того, подсобные сельские хозяйства, необходимые для осуществления лечебно-трудовой и активизирующей терапии.

Специальный дом для одиноких престарелых – государственное специализированное учреждение, предназначенное для постоянного проживания одиноких граждан пенсионного возраста, а также супружеских пар из их числа, сохранивших полную или частичную способность к самообслуживанию в быту и нуждающихся в создании условий для самореализации основных жизненных потребностей. Специальный дом состоит из одно-, двухкомнатных квартир и включает в комплекс служб социально-бытового назначения: медицин-

ский кабинет, библиотеку, помещение для клубной работы, столовую (буфет), пункт заказов на продовольственные товары, пункт сдачи белья и вещей в прачечную и химчистку, помещения для трудовой деятельности, круглосуточно действующий диспетчерский пункт, другие помещения и службы для предоставления различных социальных услуг.

Социально-оздоровительный центр граждан пожилого возраста и инвалидов – государственное (муниципальное) специализированное учреждение, предназначенное для проведения в стационарных условиях социально-оздоровительных и профилактических мероприятий в целях продления возможности самореализации гражданами пожилого возраста (мужчинами старше 60 лет и женщинами старше 55 лет) и инвалидами, сохранившими способность к самообслуживанию и активному передвижению, своих жизненно важных потребностей путем укрепления здоровья, повышения физической активности, а также нормализации психического статуса. В состав центра могут входить структурные подразделения, обеспечивающие выполнение основных задач по приему, размещению граждан с учетом их возраста, пола и характера заболеваний, по определению конкретных форм помощи им с учетом их физического и психического состояния, а также имеющихся заболеваний, по проведению оздоровительных и профилактических мероприятий, по предоставлению всех видов социальных услуг.

Геронтологический центр – государственное специализированное учреждение, предназначенное для постоянно-го, временного (сроком до шести месяцев) и пятидневного в неделю проживания граждан пожилого возраста (мужчин старше 60 лет и женщин старше 55 лет), в том числе инвалидов, частично или полностью утративших способность к самообслуживанию и нуждающихся в постоянном постороннем уходе, создания соответствующих их возрасту и состоянию здоровья условий жизнедеятельности, проведения мероприятий медицинского, психологического, социального характера, а также для организации питания, ухода и посильной трудовой деятельности, осуществления научно-практической и организационно-методической работы в об-

ласти геронтологии и гериатрии, а также для проведения работы по повышению квалификации кадров учреждений социального обслуживания. В состав центра могут входить структурные подразделения, обеспечивающие выполнение основных задач по приему и размещению клиентов, изучению причин и закономерностей процесса старения, факторов, препятствующих этому процессу, предоставлению необходимых социальных услуг указанным выше лицам.

Учреждения социального обслуживания лиц без определенного места жительства и занятий – это дома ночного пребывания, социальные приюты, социальные гостиницы, центры социальной адаптации и др. Указанные учреждения являются государственными специализированными учреждениями социальной помощи, предназначенными для предоставления временного места пребывания или ночлега лицам, оказавшимся без определенного места жительства и занятий, в первую очередь лицам старшего возраста и инвалидам, а также для оказания содействия в осуществлении мероприятий по социальной адаптации лиц, утративших социально полезные связи (в первую очередь лиц, освобождаемых из мест лишения свободы) к условиям жизни в обществе. В состав учреждений могут входить структурные подразделения, обеспечивающие: предоставление для временного пребывания или ночлега отдельного койко-места каждому клиенту с комплектом постельных принадлежностей и предметами личной гигиены; оказание первой доврачебной помощи, проведение санитарной обработки, направление нуждающихся на лечение в учреждения здравоохранения; предоставление талонов на одноразовое (в сутки) бесплатное питание; содействие в обеспечении нуждающихся протезами, слуховыми аппаратами, очками, протезно-ортопедическими изделиями; содействие в трудовом устройстве, в том числе в самом учреждении; содействие в оформлении документов, удостоверяющих личность; оказание разносторонней помощи, в том числе в виде консультаций по юридическим вопросам, бытовых услуг и предоставление других видов социального обслуживания.

Геронтопсихиатрический центр (отделение) – специализированное учреждение (отделение), предназначенное для постоянного, временного (сроком до шести месяцев) и пятидневного в неделю проживания граждан пожилого возраста (мужчин старше 60 лет и женщин старше 55 лет), в том числе инвалидов, страдающих психическими хроническими заболеваниями и нуждающихся в постоянном постороннем уходе, а также для создания соответствующих их возрасту и состоянию здоровья условий жизнедеятельности, проведения мероприятий медицинского, психологического, социального характера, организации питания, ухода и сильной трудовой деятельности, отдыха и досуга, осуществления научно-практической работы в области психиатрии у лиц старших возрастных групп и проведения работы по повышению квалификации работников психоневрологических домов-интернатов. В состав центра могут входить структурные подразделения, обеспечивающие выполнение основных задач по приему и размещению клиентов, изучению причин и закономерностей процесса старения, факторов, препятствующих этому процессу, предоставлению им всех видов социальных услуг, проведению научно-практической работы в области геронтологии и гериатрии с учетом особенностей их психического состояния.

Дом-интернат (пансионат) для престарелых и инвалидов – специализированное учреждение, предназначенное для постоянного, временного (сроком до шести месяцев) и пятидневного в неделю проживания граждан пожилого возраста (мужчин старше 60 лет и женщин старше 55 лет), инвалидов первой и второй групп (старше 18 лет), частично или полностью утративших способность к самообслуживанию и нуждающихся в постоянном постороннем уходе, а также для создания соответствующих их возрасту и состоянию здоровья условий жизнедеятельности, проведения мероприятий медицинского, психологического, социального характера, обеспечения питания и ухода, организации сильной трудовой деятельности, отдыха и досуга. В состав дома-интерната могут входить структурные подразделения, обеспечивающие выполнение основных задач по приему и

размещению клиентов, предоставлению им всех видов социальных услуг, а также карантинное отделение, изолятор, морг, ритуальный зал.

Дом-интернат (пансионат) для ветеранов войны и труда – специализированное учреждение, предназначенное для постоянного, временного (сроком до шести месяцев) и пятидневного в неделю проживания ветеранов войны и труда, частично или полностью утративших способность к самообслуживанию и нуждающихся в постоянном постороннем уходе, а также для создания соответствующих их возрасту и состоянию здоровья условий жизнедеятельности, проведения мероприятий медицинского, психологического, социального характера, обеспечения питания и ухода, организации посильной трудовой деятельности, отдыха и досуга. В состав дома-интерната могут входить структурные подразделения, обеспечивающие выполнение основных задач по приему и размещению клиентов, предоставление им всех видов социальных услуг, а также карантинное отделение, изолятор, морг, ритуальный зал.

Необходимо отметить важность развития сети учреждений для нахождения престарелых граждан. По уровню комфортности проживания дома-интернаты представляют собой учреждения, оснащенные современным технологическим и реабилитационным оборудованием, облегчающим уход и обслуживание пожилых граждан и инвалидов. Благоустроенные территории, удобные спальные комнаты, места общего пользования, уютные столовые облегчают жизнь и быт проживающих здесь пожилых людей.

В Германии стационарный уход за инвалидами и престарелыми означает только пребывание в данном учреждении. Обследование и постановка диагноза осуществляются в клиниках. В домах престарелых редко можно встретить такое медицинское оборудование, как рентген, ультразвуковое оборудование, кардиомониторы. Нет там и постоянных врачей, только приходящие. Лишь некоторая часть домов престарелых обеспечена кухнями, еще меньшее количество учреждений имеют собственную прачечную. В немецких

домах-интернатах количество проживающих во много раз превышает численность персонала, иначе это экономически не выгодно для учреждений. Однако большое внимание уделяется облегчению работы медсестер и нянечек – дома снабжаются кроватями с электрорегуляторами изголовья, сложными приспособлениями, помогающими избегать образования пролежней, а также лифтами и специальными ваннами.

В сфере социальной работы особо важными являются проблемы, связанные с организацией деятельности стационарных учреждений для престарелых граждан и инвалидов. Поступление в дом-интернат для престарелых и инвалидов во многих случаях спасает пожилых от негативных проявлений современной жизни. В связи с этим задача геронтологических центров – создать максимально комфортные условия для социально-бытовой и психологической адаптации проживающих граждан, а именно организовывать:

- такие условия проживания при поступлении граждан в учреждение, которые в максимальной степени сглаживали бы стрессовую ситуацию, связанную со сменой места жительства, привычной средой обитания;

- процесс адаптации клиентов к условиям проживания в учреждении;

- реинтеграцию клиента в социум;

- социокультурную работу с целью вовлечения проживающих в центре граждан в активную творческую деятельность; выявление и стимулирование наклонностей и талантов, заполнение досуга, облегчение адаптации через культурно-массовые мероприятия; наполнение смысла жизни клиентов;

- процесс трудотерапии с использованием остаточных возможностей клиентов для поднятия уровня собственной значимости в реализации своих возможностей, оздоровление через посильный труд;

- информационную среду для клиентов учреждения;

- работу с родственниками.

На наш взгляд, в подобных учреждениях социального обслуживания населения не решены следующие проблемы:

1) превышение числа проживающих в отделениях «Милосердие» (фактическое обслуживание «доживающих лиц») от имеющегося норматива; 2) наличие свободных вакансий младшего медицинского персонала, врачей-терапевтов, социальных педагогов; 3) недостаточность оборудования для реабилитации (лечебные души, магнитотерапия, бассейн); 4) отсутствие отделов социальной реабилитации; 5) отсутствие отделений «активного долголетия».

Система социальной защиты населения, включая сферу социального обслуживания, в России складывалась с конца 90-х гг. прошлого века. Роль социальной работы в реализации целей и задач современной государственной социальной политики огромна. В связи с этим модернизация организационно-правовой основы деятельности в системе социального обслуживания определяет способность в достижении социально значимого результата.

В субъектах Российской Федерации уже сложилась система учреждений социального обслуживания и определились их следующие виды:

- комплексные центры социального обслуживания;
- территориальные центры социальной помощи семье и детям;
- центры социального обслуживания;
- центры социальной помощи для лиц без определенного места жительства и занятий;
- социальные гостиницы;
- геронтологические центры;
- специальные дома для одиноких престарелых;
- специально-реабилитационные центры для несовершеннолетних;
- реабилитационные центры для детей и подростков с ограниченными возможностями;
- центры психологической помощи семье и детям;
- центры экстренной психологической помощи (телефоны доверия);
- кризисные центры помощи женщинам;
- центры социальной адаптации;

- социальные приюты для детей и подростков;
- центры (отделения) социальной помощи на дому;
- стационарные учреждения социального обслуживания (дома-интернаты для престарелых и инвалидов, дома-интернаты малой вместимости для престарелых и инвалидов (дома ветеранов), психоневрологические интернаты, детские дома-интернаты для умственно отсталых детей, дома-интернаты для детей с физическими недостатками);
- иные учреждения, предоставляющие социальные услуги.

Итак, система социального обслуживания основана на использовании и развитии всех форм собственности и состоит из государственного и негосударственного секторов социального обслуживания. К сожалению, негосударственный сектор социального обслуживания в Российской Федерации недостаточно развит, и вся нагрузка по социальному обслуживанию населения ложится на муниципальные учреждения.

§ 4. Исполнительные органы государственной власти в системе социального обслуживания населения: правовое положение, виды и полномочия

Государство гарантирует гражданам право на социальное обслуживание в государственной системе социальных служб (ч. 1 ст. 7 Закона РФ от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации»). Управление в системе социального обслуживания населения осуществляется федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ в соответствии с их полномочиями. Например, органы исполнительной власти субъектов РФ определяют дополнительные основания, по которым предоставляется бесплатное социальное обслуживание, лицензируют деятельность негосударственных социальных служб,

устанавливают порядок и основания предоставления материальной помощи. Правительство РФ осуществляет координацию и научно-методическое обеспечение социальных служб. Так, Правительство РФ определяет порядок предоставления бесплатного социального обслуживания, утверждает его государственные стандарты, а также разрабатывает федеральные программы системы социального обслуживания населения и т.д.

Множество трудов ученых посвящено управлению, в частности его главному виду – государственному управлению. Управление имеет место в различных сферах деятельности человека, но данный процесс во многом универсален и подчинен одним и тем же закономерностям³². Управление – это целенаправленный и постоянный процесс воздействия субъекта управления на объект управления. В качестве объектов управления выступают: человек, коллектив, социальная общность, механизмы, технологии, т.е. различные явления и процессы³³. Исследование процесса управления немислимо без осознания термина «система управления». Любая система управления состоит минимум из двух взаимосвязанных, находящихся в диалектическом единстве и противоречии элементов: объекта и субъекта управления³⁴. Если отсутствует один из них, то говорить о наличии системы управления нельзя, поскольку целостность системы определяется единством целей, задач и, естественно, взаимосвязей субъекта и объекта управления.

Под объектом управления понимается сфера общественных отношений и их определенные организационные формы³⁵. Об этом упоминает и профессор Г. В. Атаманчук. Так, в качестве управляемых со стороны государства выступают те общественные отношения (объект управления), виды

³² См.: *Старилов Ю. Н.* Административное право : история. Наука. Предмет. Нормы. Воронеж, 1998. С. 138.

³³ См.: *Управление персоналом : учеб. пособие / отв. ред. Ю. А. Цыпкин.* М., 2004. С. 138.

³⁴ См.: *Бачило И. Л.* Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации). М., 1976. С. 11.

³⁵ См.: Там же. С. 11.

деятельности и социальные роли, которые непосредственно связаны с воспроизводством материальных и духовных продуктов и социальных условий жизнедеятельности людей³⁶. Эффективная деятельность объектов управления зависит от оптимально выбранных для них организационных форм. Выбор является самым сложным, так как именно организационная форма создает условия для реализации соответствующих общественных отношений³⁷. Организационные формы обязательно должны иметь юридическое закрепление и четко прописываться в нормативных правовых актах. Юридическое определение особенно необходимо для порядка формирования общественного статуса, процедур общественной подотчетности и контроля за объектом управления³⁸. Думается, упорядоченность управляемых общественных отношений изначально должна закрепляться в соответствующих программах развития, например в программе (концепции) развития системы социального обслуживания в Российской Федерации (субъектов Российской Федерации).

Объект управления выполняет ведущую роль в системе управления благодаря его специфическим свойствам, к которым относятся следующие: целенаправленность, самоуправляемость, самоактивность и адаптивность³⁹. Объекты управления зависят от объективных условий жизнедеятельности общества. Изменение структуры общества, его «интересов», сущности развития экономических и политических отношений (становление рыночной экономики, снижение активности государства в управлении обществом) порождает новые органы, новые управляемые системы. Соответственно появляются новые функции управления. Следовательно, объект управления наделен определенными функциями, целями, задачами, поэтому субъект управления должен организовать и обеспечить соответствующее состояние объек-

³⁶ См.: Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. М., 2004. С. 78.

³⁷ См.: Там же. С. 79.

³⁸ См.: Там же.

³⁹ См.: Там же. С. 82.

та управления. В таком случае система управления будет эффективно действовать. Трудно не согласиться с высказываниями И. Л. Бачило: «Решить проблему формирования и совершенствования системы управления можно лишь при ориентации на объект и его потребности»⁴⁰.

Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации»⁴¹ в ст. 20 закрепляет полномочия федеральных органов государственной власти в сфере социального обслуживания населения:

- установление основ федеральной политики в области социального обслуживания;
- принятие федеральных законов в области социального обслуживания и контроль за их исполнением;
- установление методического обеспечения социальных служб;
- установление единой федеральной системы статистического учета и отчетности в области социального обслуживания;
- организация и координация научных исследований в области социального обслуживания;
- развитие международного сотрудничества в области социального обслуживания.

Некоторые их полномочия были упразднены с 1 января 2005 г. (лицензирование деятельности по социальному обеспечению; разработка и принятие государственных стандартов социального обслуживания, государственный контроль и надзор за их соблюдением и др.).

Значительное место в этой деятельности занимает Правительство Российской Федерации, которое в рамках компетенций, определенных законодательством Российской Федерации:

⁴⁰ Бачило И. Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации). С. 15.

⁴¹ Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации : федер. закон от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 50. Ст. 4872 ; 2002. № 28. Ст. 2791; № 30. Ст. 3032 ; 2003. № 2. Ст. 167 ; 2004. № 35. Ст. 3607; 2008. № 30 (ч. 2). Ст. 3616.

– обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области социального обеспечения, поддержку наименее социально защищенных групп населения, а также реализацию социальных гарантий граждан (см., например, федеральные законы от 2 августа 1995 г. № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» (в ред. от 10 января 2003 г. № 15-ФЗ)⁴²; от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах» (в ред. от 9 декабря 2010 г. № 351-ФЗ)⁴³ и ряд других правовых актов);

– принимает меры по обеспечению социальной защищенности граждан, их права на труд (например, Закон РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (в ред. от 27 июля 2010 г. № 227-ФЗ)⁴⁴;

– совершенствует систему социального обеспечения;

⁴² О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов : федер. закон от 2 августа 1995 г. № 122-ФЗ с изм. и доп. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 32. Ст. 3198 ; 2003. № 2. Ст. 167; 2004. № 35. Ст. 3607.

⁴³ О ветеранах : федер. закон от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ с изм. и доп. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 3. Ст. 168 ; 1998. № 47. Ст. 5703 ; 2000. № 2. Ст. 161; № 19. Ст. 2023 ; 2001. № 1 (ч. 1). Ст. 2; № 33 (ч. 1). Ст. 3427; № 53 (ч. 1). Ст. 5030 ; 2002. № 30. Ст. 3033; № 52 (ч. 1). Ст. 5132 ; 2003. № 19. Ст. 1750; № 52 (ч. 1). Ст. 5238 ; 2004. № 19 (ч. 1). Ст. 1837; № 25. Ст. 2480; № 27. Ст. 2711; № 35. Ст. 3607 ; 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 25; № 19. Ст. 1748; № 52 (ч. 1). Ст. 5576 ; 2007. № 43. Ст. 5084; № 45. Ст. 5421 ; 2008. № 9. Ст. 817; № 29 (ч. 1). Ст. 3410; № 30 (ч. 1). Ст. 3609; № 40. Ст. 4501; № 52 (ч. 1). Ст. 6224 ; 2009. № 18 (ч. 1). Ст. 2152; № 26. Ст. 3133; № 29. Ст. 3623; № 30. Ст. 3739; № 51. Ст. 6148; № 52 (ч. 1). Ст. 6403 ; 2010. № 19. Ст. 2287; № 27. Ст. 3433; № 30. Ст. 3991; № 31. Ст. 4206; № 50. Ст. 6609.

⁴⁴ О занятости населения в Российской Федерации : закон РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 с изм. и доп. // Ведомости Съезда народных депутатов Рос. Федерации и Верховного Совета Рос. Федерации. 1991. № 18. Ст. 566 ; 1992. № 34. Ст. 1974 ; Российская газета. 1994. 14 янв. ; Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 5. Ст. 346 ; 1996. № 17. Ст. 1915 ; 1998. № 30. Ст. 3613 ; 1999. № 18. Ст. 2211; № 29. Ст. 3696; № 47. Ст. 5613 ; 2000. № 33. Ст. 3348 ; 2001. № 53 (ч. 1). Ст. 5024 ; 2002. № 30. Ст. 3033 ; 2003. № 2. Ст. 160 ; 2004. № 35. Ст. 3607 ; 2006. № 1. Ст. 10 ; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 21; № 43. Ст. 5084 ; 2008. № 30 (ч. 2). Ст. 3616; № 52 (ч. 1). Ст. 6242 ; 2009. № 23. Ст. 2761; № 30. Ст. 3739; № 52 (ч. 1). Ст. 6441 ; 2010. № 30. Ст. 3993; № 31. Ст. 4196.

– принимает меры по укреплению системы социальных пособий и компенсационных выплат семьям, имеющим детей, другим категориям граждан (пенсионерам, инвалидам, ветеранам войны, малоимущим и др.);

– разрабатывает и утверждает федеральные программы занятости населения и др.

Указанные правовые акты, в рамках которых происходит реализация компетенций исполнительных органов власти, не случайно названы законами. Закон представляет собой наиболее распространенную форму установления правовых норм, принимаемых на основе и в развитие конституционных положений и принципов, и является единственным нормативным правовым актом, который в отличие от всех иных источников не обозначает на титуле название принявшего его органа. Так, если другие акты обозначаются как указ Президента, постановление Правительства и т.п., то закон не именуется законом Государственной Думы или представительного органа субъекта Федерации. Это означает, что он напрямую выражает государственную волю, а исходя из конституционного принципа народовластия – в нем воплощается воля народа.

Особая роль отведена Министерству экономического развития и торговли РФ: участие в разработке и обосновании направлений и методов совершенствования экономических взаимоотношений по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в подготовке проектов концепций, стратегий и программ социально-экономического развития регионов⁴⁵.

Разработка основ социальной политики возлагается на Правительство РФ и Министерство здравоохранения и социального развития РФ. Целями социальной политики являются:

⁴⁵ Об утверждении Положения о Департаменте муниципальной экономики и хозяйства Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации : приказ Министерства экономического развития и торговли РФ от 9 сентября 2002 г. № 286. Документ официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

– обеспечение максимально эффективной защиты социально уязвимых домохозяйств, так как они не обладают возможностями для самостоятельного решения социальных проблем и поэтому объективно нуждаются в государственной поддержке;

– обеспечение всеобщей доступности и общественно приемлемого качества базовых социальных благ, к числу которых относятся, прежде всего, медицинское обслуживание и общее образование;

– создание для трудоспособного населения экономических условий, позволяющих гражданам за счет собственных доходов обеспечивать более высокий уровень социального потребления, включая комфортное жилье, лучшее качество услуг в сфере образования и здравоохранения, достойный уровень жизни в пожилом возрасте;

– формирование в социально-культурной сфере институтов, создающих возможность максимально полной мобилизации средств населения и предприятий, эффективного использования данных средств, и на этой основе – обеспечение высокого качества и возможностей широкого выбора населением предоставляемых социальных благ и услуг;

– обеспечение социально-бытовых, социально-медицинских, психолого-педагогических, социально-правовых услуг и материальной помощи, проведение социальной адаптации и реабилитации граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации – данные меры и являются формами социальной политики в области социального обслуживания.

Следует отметить, что в организации социальной защиты населения непосредственно участвует Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации. Оно выполняет следующие задачи в области социальной защиты:

– разработка проектов нормативных актов и программных документов по вопросам социальной защиты нетрудоспособного населения;

– разработка и реализация федеральных и отраслевых программ по социальной поддержке инвалидов, пожилых граждан, семей с детьми и малообеспеченных групп насе-

ния, а также граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей;

- организация совместно с органами исполнительной власти субъектов Федерации и Пенсионным фондом РФ государственного пенсионного обеспечения;

- создание совместно с органами исполнительной власти государственной системы социального обслуживания населения;

- организация медико-социальной экспертизы и реабилитации инвалидов, протезно-ортопедической помощи населению;

- контроль за реализацией законодательства в области социальной защиты населения и другие задачи в этой сфере;

- разработка предложений по формированию государственной политики в области социальной защиты семьи, женщин, детей, граждан пожилого возраста, ветеранов, инвалидов;

- реализация политики во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

- осуществление организационно-методического руководства и координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и предоставления социальных услуг и материальной помощи гражданам, оказавшимся в трудных жизненных и экстремальных ситуациях, в том числе гражданам, пострадавшим в результате радиационных аварий, промышленных и экологических катастроф, вооруженных и межэтнических конфликтов и иных чрезвычайных ситуаций, а также беженцам, вынужденным переселенцам, лицам без определенного места жительства и занятий.

Все объекты системы социального обслуживания населения могут быть классифицированы в зависимости от цели их деятельности. Такая классификация помогает выявить присущие объекту управления цели, задачи, функции; дает возможность определить роль каждого объекта в системе; позволяет рассмотреть вопросы функционирования объектов сферы социального обслуживания в современных условиях.

Система социального обслуживания населения имеет три основных уровня управляемых объектов:

- 1) человек в проявлениях его поведения, трудовой и общественной деятельности;
- 2) коллективы и объединения людей;
- 3) общество в целом⁴⁶.

Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»⁴⁷ значительно изменил систему и структуру федеральных органов исполнительной власти, в том числе и в сфере социальной защиты, включая систему социального обслуживания населения.

Структура федеральных органов социальной защиты населения, включая сферу социального обслуживания, состоит из министерства и федеральных органов исполнительной власти: федерального агентства и федеральной службы.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 321 «Об утверждении положения о Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации»⁴⁸ (в ред. постановлений Правительства РФ от 31.12.2004 № 904, 28.04.2006 № 254, 17.12.2010

⁴⁶ См.: Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. С. 83.

⁴⁷ О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 с изм. и доп. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 11. Ст. 945; № 21. Ст. 2023 ; 2005. № 12. Ст. 1023; № 47. Ст. 4880; № 52 (ч. 3). Ст. 5690 ; 2006. № 14. Ст. 1509 ; 2007. № 8. Ст. 978; № 40. Ст. 4717 ; 2008. № 20. Ст. 2290; № 41. Ст. 4653; № 52 (ч. 1). Ст. 6366 ; 2009. № 26. Ст. 3167 ; 2010. № 26. Ст. 3331.

⁴⁸ Об утверждении положения о Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 321 с изм. и доп. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 28. Ст. 2898 ; 2005. № 2. Ст. 162 ; 2006. № 19. Ст. 2080 ; 2008. № 11 (ч. 1). Ст. 1036; № 15. Ст. 1555; № 23. Ст. 2713; № 42. Ст. 4825; № 46. Ст. 5337; № 48. Ст. 5618 ; 2009. № 3. Ст. 378; № 6. Ст. 738; № 12. Ст. 1427, 1434; № 33. Ст. 4083, 4088; № 43. Ст. 5064; № 45. Ст. 5350 ; 2010. № 4. Ст. 394; № 11. Ст. 1225; № 25. Ст. 3167; № 26. Ст. 3350; № 31. Ст. 4251; № 35. Ст. 4574; № 52 (ч. 1). Ст. 7104 ; 2011. № 2. Ст. 339; № 14. Ст. 1935, 1944; № 16. Ст. 2294; № 24. Ст. 3494.

№ 1045) Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти. Оно осуществляет следующие функции в сфере социальной защиты населения:

1) выработка государственной политики и нормативно-правового регулирования в области:

- социального развития;
- эффективности уровня жизни и доходов населения;
- пенсионного обеспечения, в том числе негосударственного;
- социального страхования;
- социального партнерства и трудовых отношений;
- государственной гражданской службы (за исключением вопросов оплаты труда), социальной защиты населения, в том числе социальной защиты семьи, женщин и детей;

2) внесение в Правительство Российской Федерации проектов федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и других документов;

3) определение квалификационных требований к работникам и номенклатура специальностей в сфере, отнесенной к компетенции Министерства;

4) определение приоритетных направлений развития здравоохранения;

5) определение и реализация основных мероприятий в сфере пенсионного обеспечения;

6) определение и реализация основных мероприятий в сфере реализации трудовых правоотношений, направленных на защиту жизни и здоровья различных категорий трудящихся;

7) определение и реализация основных мероприятий по защите инвалидов;

8) обобщение практики применения законодательства и анализ реализации государственной политики в установленной сфере деятельности;

9) организация приема граждан; своевременное и полное обеспечение рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление

ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок.

Во исполнение указанных выше функций Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации имеет право:

– создавать координационные и совещательные органы (советы, комиссии, группы, коллегии), в том числе межведомственные, в установленной сфере деятельности;

– учреждать печатные средства массовой информации.

Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации возглавляет министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Правительства Российской Федерации. Министр несет персональную ответственность за выполнение возложенных на Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации полномочий и реализацию государственной политики в установленной сфере деятельности. Министр имеет заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Правительством Российской Федерации.

Структурными подразделениями Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации являются департаменты по основным направлениям деятельности Министерства. В состав департаментов включаются отделы.

Согласно постановлению Правительства РФ от 2 июня 2008 г. № 423 «О некоторых вопросах деятельности Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации и Федерального медико-биологического агентства»⁴⁹ Федеральное медико-биологическое агентство

⁴⁹ О некоторых вопросах деятельности Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации и Федерального медико-биологического агентства : постановление Правительства РФ от 2 июня 2008 г. № 423 с изм. и доп. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 23. Ст. 2713 ; 2009. № 2. Ст. 265; № 16. Ст. 1942; № 43. Ст. 5064; № 45. Ст. 5350 ; 2010. № 4. Ст. 392, 406; № 28. Ст. 3700; № 35. Ст. 4575 ; 2011. № 6. Ст. 888.

осуществляет функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере здравоохранения и социального развития. Оно находится в ведении Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации и имеет свои территориальные органы, федеральные государственные унитарные предприятия, федеральные казенные предприятия и государственные учреждения.

Основными функциями Федерального медико-биологического агентства являются следующие:

– издание индивидуальных правовых актов, а также ведение реестров и регистров в сфере здравоохранения и социальной защиты населения;

– издание государственной фармакопеи;

– формирование мобилизационного резерва медицинского, санитарно-хозяйственного и другого имущества;

– осуществление специальных мероприятий в период мобилизации и в военное время, а также подготовка федеральной медицинской службы гражданской обороны к оказанию медицинской помощи;

– оказание государственных услуг в сфере здравоохранения и социального развития, в том числе:

а) оказание медицинской помощи (за исключением высокотехнологичной);

б) предоставление услуг в области курортного дела;

в) организация судебно-медицинских и судебно-психиатрических экспертиз;

г) оказание протезно-ортопедической помощи;

д) реабилитация инвалидов;

е) организация предоставления социальных гарантий, установленных законодательством Российской Федерации для социально незащищенных категорий граждан.

Структура Федерального медико-биологического агентства состоит из 5 заместителей руководителя, 11 управлений по основным направлениям деятельности Агентства. Структурное подразделение, непосредственно курирующее вопросы социального развития – управление медико-социальной экспертизы и социальной поддержки населения, – включает

в себя три отдела: отдел организации деятельности учреждений медико-социальной экспертизы; отдел анализа, информации и мониторинга деятельности учреждений; отдел социальной поддержки населения. Финансирование некоторых мероприятий в области социальной защиты населения, например пособия на детей; ежемесячные компенсационные выплаты нетрудоустроенным женщинам, имеющим детей до трех лет, уволенным в связи с ликвидацией организации, осуществляется совместно Правительством РФ и Фондом социального страхования РФ.

Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 323 «Об утверждении положения о федеральной службе по надзору в сфере здравоохранения и социального развития»⁵⁰ определяет, что федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в данной сфере. Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития находится в ведении Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации.

Статья 77 Конституции Российской Федерации⁵¹ гласит, что система органов государственной власти субъектов России устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и ис-

⁵⁰ Об утверждении положения о федеральной службе по надзору в сфере здравоохранения и социального развития : постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 323 с изм. и доп. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 28. Ст. 2900; № 33. Ст. 3499 ; 2006. № 52 (ч. 3). Ст. 5587 ; 2007. № 12. Ст.1414; № 35. Ст. 4310 ; 2008. № 46. Ст. 5337 ; 2009. № 2. Ст. 244; № 6. Ст. 738; № 33. Ст. 4081 ; 2010. № 26. Ст. 3350; № 35. Ст. 4574; № 45. Ст. 5851 ; 2011. № 2. Ст. 339; № 14. Ст. 1935.

⁵¹ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. в ред. указов Президента РФ, федер. конституц. законов и законов Рос. Федерации о поправках к Конституции РФ // Российская газета. 1993. 25 дек. ; Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3. Ст. 152; № 7. Ст. 676 ; 2001. № 24. Ст. 2421 ; 2003. № 30. Ст. 3051 ; 2004. № 13. Ст. 1110 ; 2005. № 42. Ст. 4212 ; 2006. № 29. Ст. 3119 ; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 1; № 30. Ст. 3745 ; 2009. № 1. Ст. 1, 2.

полнительных органов государственной власти, установленных федеральными законами. Федеральным законодательством социальное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов, граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также детей-сирот, безнадзорных детей, детей, оставшихся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных образовательных учреждениях) отнесено к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации и осуществляется данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъектов Российской Федерации.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации занимают определенное место в системе социального обслуживания населения. В отдельных субъектах Российской Федерации органы исполнительной власти осуществляют полномочия, которые определяют содержание и направление развития системы социального обслуживания. Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» в ст. 21 закрепляет следующие полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области социального обслуживания населения:

- собственное правовое регулирование социального обслуживания населения в пределах, установленных федеральным законодательством;
- разработка, финансирование и реализация региональных программ социального обслуживания;
- определение структуры органов управления государственной системой социального обслуживания и организация их деятельности;
- установление порядка координации деятельности социальных служб;
- создание, управление и обеспечение деятельности учреждений социального обслуживания;
- иные полномочия.

В Воронежской области органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, непосредственно отвечающим за формирование и совершенствование социального

обслуживания, является, например, Департамент труда и социального развития Воронежской области. Департамент принимает многочисленные нормативные правовые акты в этой сфере⁵². Как правило, они оформляются в виде приказов и ведомственных программ. Орган специальной компетенции в сфере социальной защиты во взаимодействии с другими ведомствами независимо от их организационно-правовой формы осуществляет на территории субъекта Российской Федерации государственную политику в сфере социальной защиты населения, а также социальную поддержку малоимущим гражданам.

Высший орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации (в данном случае – Воронежской области) принимает также участие в модернизации и укреплении системы социального обслуживания населения. Об этом свидетельствуют документы, касающиеся создания областных государственных учреждений в системе социального обслуживания населения, порядка зачисления на социальное обслуживание на дому, об оплате социальных услуг; региональные программы⁵³. Правительство Воронежской об-

⁵² Например: О создании служб «Социальное такси» в структурах областных государственных учреждений «Комплексный центр социального обслуживания населения»: приказ Департамента труда и социального развития Воронежской области от 29 сентября 2010 г. № 2903/ОД // Коммуна. 2010. 3 окт. ; Об утверждении ведомственной целевой программы «Социальное обслуживание в комплексных центрах социального обслуживания населения и отделениях временного проживания граждан пожилого возраста и инвалидов на 2011–2013 годы»: приказ Департамента труда и социального развития Воронежской области от 1 ноября 2010 г. № 3260/ОД // Там же. 2010. 10 нояб. ; О порядке расчета платы за стационарное обслуживание в государственных учреждениях социального обслуживания населения Воронежской области: приказ Департамента труда и социального развития Воронежской области от 11 мая 2011 г. № 1013/ОД // Там же. 2011. 18 мая.

⁵³ О создании областных государственных учреждений «Управление социальной защиты населения Воронежской области» и «Воронежский областной центр учреждений социального обслуживания населения»: постановление администрации Воронежской области от 18 августа 2005 г. № 796 // Коммуна. 2005. 21 авг. ; О порядке и условиях зачисления на социальное обслуживание на дому: постановление администрации Воронежской области от 24 ноября 1995 г. № 1285 // Там же. 1995.

ласти разрабатывает региональные программы повышения качества жизни пожилых людей, социальной реабилитации и адаптации лиц, освободившихся из мест лишения свободы, и др.

В других субъектах Российской Федерации создана либо аналогичная схема управления системой социального обслуживания населения, либо органы исполнительной власти передают часть государственных полномочий в указанной сфере органам местного самоуправления. Например, в Белгородской области высший орган исполнительной власти (правительство Белгородской области) осуществляет полномочия по разработке социальной политики и основных ее направлений в системе социального обслуживания населения⁵⁴; определяет порядок и условия социального обслуживания граждан в бюджетных организациях социального обслуживания; устанавливает государственные стандарты и нормы социального обслуживания⁵⁵. Согласно постановле-

26 нояб. ; О порядке и условиях оплаты социальных услуг, предоставляемых гражданам пожилого возраста и инвалидам государственными полустационарными и нестационарными учреждениями социального обслуживания в Воронежской области : постановление администрации Воронежской области от 1 августа 2005 г. № 728 // Коммуна. 2005. 4 авг. ; Об утверждении региональной программы «Повышение качества жизни пожилых людей в Воронежской области на 2011–2013 годы» : постановление правительства Воронежской области от 28 апреля 2011 г. № 338 // Там же. 2011. 3 мая ; Об утверждении долгосрочной областной целевой программы «Социальная реабилитация и адаптация лиц, освободившихся из мест лишения свободы, в Воронежской области на 2011–2015 годы» : постановление правительства Воронежской области от 29 июля 2010 г. № 625 // Там же. 2010. 4 авг.

⁵⁴ Об утверждении областной долгосрочной целевой программы «Социальная поддержка пожилых людей в Белгородской области на 2011–2013 годы» : постановление правительства Белгородской области от 28 февраля 2011 г. № 80-пп // Белгородские известия. 2011. 4 марта ; Об утверждении целевой программы Белгородской области на 2009–2011 годы «Социальная адаптация лиц, отбывших наказание в виде лишения свободы» : постановление правительства Белгородской области от 24 августа 2009 г. № 287-пп // Там же. 2009. 26 авг.

⁵⁵ О порядке и условиях предоставления надомного полустационарного и стационарного социального обслуживания в государственных учреждениях социального обслуживания : постановление правительства

нию правительства Белгородской области от 22 июня 2009 г. № 206-пп «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов в Белгородской области» именно высшим исполнительным органом государственной власти Белгородской области утверждаются:

– положения: о социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов на дому; о порядке и условиях предоставления и оплаты стационарного социального обслуживания в бюджетных стационарных учреждениях социального обслуживания престарелых граждан и инвалидов;

– перечни: гарантированных государством социальных услуг, предоставляемых гражданам пожилого возраста и инвалидам на дому учреждениями (отделениями) социального обслуживания; гарантированных государством социальных услуг, предоставляемых гражданам пожилого возраста и инвалидам в бюджетных стационарных учреждениях социального обслуживания престарелых граждан и инвалидов системы социальной защиты населения.

Администрацией Тверской области утверждаются:

– порядок социального обслуживания на дому одиноких, в том числе одиноко проживающих граждан пожилого возраста и инвалидов, государственными учреждениями социального обслуживания населения;

– порядок социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов в государственных стационарных учреждениях социального обслуживания населения;

Белгородской области от 19 ноября 2004 г. № 162-пп // Белгородские известия. 2004. 21 нояб. ; О нормах социального обслуживания населения на территории Белгородской области : постановление правительства Белгородской области от 28 января 2005 г. № 9-пп // Там же. 2005. 2 февр. ; О порядке приема граждан пожилого возраста и инвалидов, частично или полностью утративших способность к самообслуживанию и нуждающихся в постоянном постороннем уходе, из числа лиц, ранее судимых или привлекавшихся к административной ответственности за нарушение общественного порядка, на социальное обслуживание в стационарные учреждения социального обслуживания области : постановление правительства Белгородской области от 14 декабря 2004 г. № 180-пп // Там же. 2004. 16 дек.

– порядок предоставления временного приюта отдельным категориям граждан государственными учреждениями социального обслуживания населения;

– порядок предоставления временного проживания несовершеннолетним, нуждающимся в социальной реабилитации, государственными учреждениями социального обслуживания населения.

В качестве положительного момента отметим, что в Тверской области действует специальный закон о социальном обслуживании населения. В соответствии со ст. 9 Закона Тверской области от 29 декабря 2004 г. № 83-ЗО «Об основах социального обслуживания населения Тверской области» областным законодателем четко устанавливаются полномочия органов государственной власти в данной сфере. К полномочиям администрации Тверской области относятся следующие:

– обеспечение исполнения законодательства Российской Федерации и Тверской области в сфере социального обслуживания;

– организация разработки и выполнения региональных программ в системе социального обслуживания населения Тверской области;

– утверждение положений об областных исполнительных органах государственной власти области, осуществляющих управление государственной системой социальных служб;

– установление порядка координации деятельности социальных служб;

– создание, управление и обеспечение деятельности учреждений социального обслуживания.

К полномочиям законодательного Собрания Тверской области относятся:

– принятие законов, иных нормативных правовых актов в области социального обслуживания и контроль за их исполнением;

– утверждение региональных программ в сфере социального обслуживания населения Тверской области;

– утверждение законом об областном бюджете на соответствующий год расходов на социальное обслуживание;

– заслушивание информации и отчетов органов государственной власти, местного самоуправления, должностных лиц по вопросам обеспечения права граждан на социальное обслуживание.

Виды полномочий в сфере социального обслуживания населения, передаваемые органами исполнительной власти органам местного самоуправления, могут отличаться в разных субъектах Российской Федерации по объему и по содержанию. Отметим, что, исходя из толкования действующего законодательства, органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации, в частности по решению вопросов социального обслуживания указанных категорий граждан. Например, в Курской области в соответствии с Законом Курской области от 28 декабря 2005 г. «О наделении органов местного самоуправления Курской области отдельными государственными полномочиями Курской области в сфере социальной защиты населения» органам местного самоуправления передаются в сфере социального обслуживания такие полномочия, как:

– реализация на территории муниципального образования государственной политики в сфере социальной защиты населения в соответствии с законодательством Российской Федерации и Курской области;

– формирование на территории муниципального образования органа социальной защиты населения по месту жительства;

– прием, проверка документов, принятие решения о назначении компенсационных выплат в связи с расходами по оплате жилья, коммунальных услуг, твердого топлива и его доставке лицам, пользующимся мерами социальной поддержки в виде скидки по оплате жилья, коммунальных услуг, твердого топлива и его доставке;

– проведение материально-бытового обследования граждан для решения вопросов оказания им материальной, социальной помощи и других мер социальной поддержки;

– осуществление мер по профилактике безнадзорности несовершеннолетних и организация индивидуальной про-

филактической работы в отношении безнадзорных и беспризорных несовершеннолетних, их родителей или иных законных представителей, не исполняющих своих обязанностей по воспитанию, содержанию несовершеннолетних и (или) отрицательно влияющих на их поведение либо жестоко обращающихся с ними;

– предоставление мер социальной поддержки отдельным категориям граждан по обеспечению продовольственными товарами;

– формирование и поддержание в актуальном состоянии автоматизированных баз данных льготных категорий граждан, малообеспеченных граждан и семей, имеющих детей, проживающих на территории муниципального образования, и иных категорий лиц, нуждающихся в социальной поддержке, сбор данных для мониторинга предоставления мер социальной поддержки на территории муниципального района;

– формирование районного (городского) сегмента областного регистра получателей мер социальной поддержки, установленных законодательством Курской области, а также районных (городских) сегментов баз данных о получателях мер социальной поддержки по обеспечению жильем и оплате жилищно-коммунальных услуг.

В Белгородской области органы местного самоуправления при осуществлении полномочий по обеспечению права граждан на социальное обслуживание в пределах ресурсов, предоставленных на эти цели, вправе:

– создавать муниципальные унитарные предприятия и учреждения, основной целью деятельности которых является предоставление социального обслуживания, а также осуществлять полномочия их учредителя;

– заключать договоры на предоставление социального обслуживания отдельным категориям граждан с частными организациями социального обслуживания.

Таким образом, в каждом муниципальном образовании принимаются нормативные акты, связанные с наделением определенными полномочиями органов власти в области социального обслуживания населения.

Право граждан на социальное обслуживание обеспечивается бюджетными организациями социального обслуживания либо путем заключения договоров на предоставление социального обслуживания отдельным категориям граждан с частными организациями социального обслуживания. Деятельность негосударственных социальных служб осуществляется на основании положений Гражданского кодекса Российской Федерации⁵⁶ (далее – ГК РФ) о юридических лицах, в которых подробно описываются порядок осуществления деятельности таких учреждений. Так, согласно ст. 53 ГК РФ юридическое лицо действует на основании устава либо учредительного договора и устава, либо только учредительного договора. Юридическое лицо, не являющееся коммерческой организацией, может действовать на основании общего положения об организациях данного вида.

В учредительных документах учреждения социального обслуживания такого типа должны определяться: наименование, место его нахождения, порядок управления деятельностью, а также содержаться другие сведения, предусмотренные законом для юридических лиц соответствующего вида. В учредительных документах некоммерческих организаций и унитарных предприятий, а в предусмотренных законом случаях и других коммерческих организаций должны быть определены предмет и цели деятельности юридического лица. Предмет и определенные цели деятельности коммерческой организации могут быть предусмотрены уч-

⁵⁶ Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть 1 : федер. закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ с изм. и доп. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301 ; 1996. № 9. Ст. 773; № 34. Ст. 4026 ; 1999. № 28. Ст. 3471 ; 2001. № 17. Ст. 1644; № 21. Ст. 2063 ; 2002. № 12. Ст. 1093; № 48. Ст. 4737, 4746 ; 2003. № 2. Ст. 167; № 52 (ч. 1). Ст. 5034 ; 2004. № 27. Ст. 2711; № 31. Ст. 3233 ; 2005. № 27. Ст. 2722; № 30 (ч. 2). Ст. 3120 ; 2006. № 2. Ст. 171; № 3. Ст. 282; № 23. Ст. 2380; № 27. Ст. 2881; № 31 (ч. 1). Ст. 3437; № 45. Ст. 4637; № 50. Ст. 5279; № 52 (ч. 1). Ст. 5497 ; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 21; № 7. Ст. 834; № 27. Ст. 3213; № 31. Ст. 3993; № 41. Ст. 4845; № 49. Ст. 6079; № 50. Ст. 6246 ; 2008. № 17. Ст. 1756; № 20. Ст. 2253; № 30 (ч. 2). Ст. 3616 ; 2009. № 7. Ст. 775; № 26. Ст. 3130; № 29. Ст. 3582; № 52 (ч. 1). Ст. 6428 ; 2010. № 19. Ст. 2291; № 31. Ст. 4163 ; 2011. № 7. Ст. 901; № 15. Ст. 2038.

редительными документами и в случаях, когда по закону это не является обязательным.

В уставе определяются положения, по которым учредители обязуются создать юридическое лицо, определяют порядок совместной деятельности по его созданию, условия передачи ему своего имущества и участия в его деятельности. Уставом определяются также условия и порядок распределения между участниками прибыли и убытков, управления деятельностью юридического лица, выхода учредителей (участников) из его состава.

Деятельность учреждений и предприятий социального обслуживания независимо от их ведомственной принадлежности и формы собственности должна соответствовать государственным стандартам социального обслуживания.

Д. А. Медведев, выступая в Москве 4 февраля 2008 г. на заседании президиума Совета при Президенте Российской Федерации⁵⁷ по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике, подчеркнул, что оказывать медицинскую помощь в России следует по единым стандартам, в какое бы медицинское учреждение человек ни обратился. На основе такой стандартизации, по его мнению, должна получить развитие система управления качеством медицинской помощи.

Осуществление контроля за соблюдением государственных стандартов социального обслуживания представляет собой государственную контрольно-надзорную функцию, исполняемую Федеральной службой по надзору в сфере здравоохранения и социального развития, по оценке соответствия деятельности субъектов, осуществляющих социальное обслуживание, и (или) по оценке соответствия объемов, качества социальных услуг, порядка и условий их оказания требованиям законодательства Российской Федерации, а также требованиям, установленным государственными

⁵⁷ Стенограмма выступления Первого заместителя Президента России Дмитрия Медведева на заседании президиума Совета при Президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов. URL: http://www.rost.ru/official/2008/02/04000_12725.shtml

стандартами социального обслуживания в соответствии с территорией их применения. Необходимо отметить, что злоупотребления при оказании медицинских услуг имеют место как при оказании бесплатной медицинской помощи в рамках государственной Программы государственных гарантий оказания бесплатной медицинской помощи гражданам Российской Федерации, так и при оказании платной медицинской помощи.

Системы государственного контроля качества подразделяются на федеральную и региональную системы государственного внешнего контроля качества оказания медицинской помощи населению, а также систему внутреннего контроля качества медицинской помощи.

Федеральная система государственного контроля качества медико-санитарной помощи населения действует на двух уровнях:

- 1) общенациональном;
- 2) региональном⁵⁸.

Для координации деятельности и научно-методического обеспечения социальных служб Правительством Российской Федерации разрабатываются различные целевые программы в области социального обслуживания, а также правила, указания и методические рекомендации по работе в сфере социальных служб. В качестве примера можно привести следующие нормативные правовые акты:

– постановление Правительства РФ от 19 мая 2007 г. № 296 «Об утверждении правил финансирования в 2007 году расходов на реализацию в субъектах Российской Федерации пилотного проекта, направленного на повышение качества услуг в сфере здравоохранения, и перечня субъектов Российской Федерации, участвующих в его реализации»⁵⁹;

⁵⁸ См.: Бойченко Ю. Я., Термулаева Р. М., Никонов Е. Л. Система организации контроля качества медицинской помощи Российской Федерации : актуальные и нерешенные вопросы системы качества // Экономист лечебного учреждения. 2011. № 2. С.11.

⁵⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 22. Ст. 2632. См. об этом: Комлева А. А. Вопросы по реализации пилотного проекта // Бюджетный учет. 2008. № 11. С. 24.

– постановление Правительства РФ от 10 апреля 2007 г. № 221 «О порядке утверждения правил проведения в 2007 году диспансеризации находящихся в стационарных учреждениях детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»⁶⁰, в соответствии с которым установлено, что Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации по согласованию с Министерством образования и науки Российской Федерации утверждает правила проведения в 2007 году диспансеризации находящихся в стационарных учреждениях детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; по согласованию с Министерством образования и науки Российской Федерации, Министерством финансов Российской Федерации и Федеральным фондом обязательного медицинского страхования определяются норматив финансовых затрат и порядок осуществления расходов на проведение в 2007 г. указанной диспансеризации;

– постановление Правительства РФ от 15 мая 2007 г. № 286 «О программе государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи на 2007 год», которое издано в целях обеспечения конституционных прав граждан Российской Федерации на получение бесплатной медицинской помощи;

– приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 24 сентября 2008 г. № 513н «Об организации деятельности врачебной комиссии медицинской организации»⁶¹ (в ред. от 22 мая 2009 г.), определяющий порядок деятельности врачебной комиссии медицинской организации, которая создается в медицинской организации независимо от ее организационно-правовой формы, формы собственности и ведомственной принадлежности с целью совершенствования организации медицинской помощи, принятия решений в наиболее сложных и конфликтных случаях по вопросам диагностики, лечения, реабилитации, определения трудоспособности граждан и профессиональной пригодности некоторых категорий работников, иным медико-социаль-

⁶⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 16. Ст. 1923.

⁶¹ Российская газета. 2009. 30 сент.

ным вопросам, а также осуществления оценки качества и эффективности лечебно-диагностических мероприятий, в том числе оценки обоснованности и эффективности назначения лекарственных средств;

– постановление Правительства РФ от 27 сентября 2000 г. № 896 «Об утверждении примерных положений о специализированных учреждениях для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации»⁶², в котором утверждены примерные положения о социально-реабилитационном центре для несовершеннолетних, о социальном приюте для детей, о центре помощи детям, оставшимся без попечения родителей.

Указанные нормативные правовые акты направлены на реализацию общей политики в области социального развития и социального обслуживания.

Так, на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации Министерство здравоохранения и социального развития РФ самостоятельно принимает следующие нормативные правовые акты:

– положения о территориальных органах федеральных служб и федерального агентства, подведомственных Министерству;

– квалификационные требования к работникам и номенклатура специальностей в сфере, отнесенной к компетенции Министерства;

– примерный перечень и нормы выдачи специальной одежды, обуви и инвентаря социальным работникам государственных и муниципальных учреждений социального обслуживания;

– порядок диспансерного наблюдения и лечения несовершеннолетних в детской и подростковой службах;

– форма, порядок разработки и реализации индивидуальной программы реабилитации инвалидов;

⁶² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 49. Ст. 4822.

– форма справки, подтверждающей факт установления инвалидности, выписки из акта освидетельствования гражданина, признанного инвалидом, выдаваемые федеральными учреждениями медико-социальной экспертизы;

– форма примерного договора о стационарном обслуживании, заключаемого между учреждениями социального обслуживания, предоставляющими платные социальные услуги, и гражданами пожилого возраста и инвалидами или их законными представителями, а также нормативные правовые акты по другим вопросам в установленной сфере деятельности Министерства и подведомственных ему федеральных служб и федерального агентства, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации осуществляется исключительно федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Субъектами официального статистического учета являются федеральные органы государственной власти, иные федеральные государственные органы, осуществляющие формирование официальной статистической информации в установленной сфере деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации. Согласно постановлению Правительства РФ от 2 июня 2008 г. № 420 «О Федеральной службе государственной статистики»⁶³ (в ред. от 28 января 2011 г.) федеральным органом, уполномоченным осуществлять ряд функций в области статистического учета, является Федеральная служба государственной статистики, которая в соответствии с указанным постановлением: а) разрабатывает федеральный план статистических работ совместно с субъектами официального статистического учета и готовит предложения по его актуализации; б) утверждает

⁶³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 23. Ст. 2710.

формы федерального статистического наблюдения и разъясняет порядок их заполнения по представлению субъектов официального статистического учета.

Помимо этого, Федеральная служба государственной статистики призвана координировать деятельность в сфере официального статистического учета при разработке федерального плана статистических работ, подготовке предложений по его актуализации, а также утверждению форм федерального статистического наблюдения и указаний по их заполнению.

Таким образом, система показателей статистики социального обслуживания, основанная на информации, получаемой от учреждений Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации, отражает состояние жизни населения, качество и доступность социального обслуживания, другие важные показатели. Органы, осуществляющие полномочия социального обслуживания, независимо от форм собственности, обязаны предоставлять сведения о клиентах и видах услуг в учреждения государственной статистики.

Итак, органы исполнительной власти, принимающие участие в формировании и развитии системы социального обслуживания населения, следует дифференцировать по уровню государственной власти:

– федеральные органы исполнительной власти: Правительство Российской Федерации, Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации, Федеральное медико-биологическое агентство, Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития, Федеральная служба государственной статистики;

– органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации: высший исполнительный орган государственной власти (правительство, коллегия, администрация и др.), орган исполнительной власти специальной компетенции в сфере социальной защиты населения (управления социальной защиты населения, департаменты труда и социального развития и др.);

– органы местного самоуправления (отделы социальной защиты населения районов, городов и других муниципальных образований).

Данная система органов исполнительной власти представляет собой систему субъектов государственного управления в сфере социального обслуживания населения, которой подведомственны учреждения социального обслуживания. В настоящее время в Российской Федерации создана система социального обслуживания населения, включающая в себя не только органы исполнительной власти, но и целую подсистему бюджетных и иных учреждений, предоставляющих социальные услуги. Таким образом, и субъекты, и объекты государственного управления объединены в стройную и логично действующую систему социального обслуживания населения.

Глава 2

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ В ОБЛАСТИ СОЦИАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ

§ 1. Административно-правовая регламентация государственных стандартов социального обслуживания населения

Рост совокупного спроса и темп роста объема услуг в сфере социального обслуживания отстают от развития социализирующейся российской экономики. В связи с этим выявляются существенные проблемы правового регулирования отношений в области социального обслуживания населения. Стало очевидным, что Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» с внесенными в 2008 г. поправками отстает от жизненных реалий, а также тормозит оптимальное регулирование отношений по предоставлению услуг в сфере социального обслуживания населения и развитие социальной инфраструктуры на основе современных концептуальных подходов внедрения экономически обоснованных методов стимулирования исполнителей услуг к повышению их качества, активизации ресурсного потенциала социальных служб, которые в интересах клиентов должны одинаково решаться во всех субъектах Российской Федерации.

С принятием указанного Закона социальное обслуживание населения в Российской Федерации фактически стало относительно самостоятельным фрагментом системы социального обеспечения, отраслью сферы обслуживания насе-

ления с обширной инфраструктурой предприятий и учреждений, предоставляющих различные виды социальных услуг в субъектах Российской Федерации.

Федеральные законы от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ¹, внесший изменения в законодательные акты социальной направленности, и от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ² измени-

¹ 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 самоуправления в Российской Федерации»: федер. закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ с изм. и доп. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 35. Ст. 3607; № 49. Ст. 4840; № 52 (ч. 1). Ст. 5276; 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 15, 37; № 14. Ст. 1212; № 19. Ст. 1752; № 27. Ст. 2715; № 30 (ч. 1). Ст. 3101; № 40. Ст. 3985; 2006. № 1. Ст. 10; № 3. Ст. 280; № 11. Ст. 1146; № 12. Ст. 1232; № 23. Ст. 2380; № 29. Ст. 3122; № 43. Ст. 4412; № 44. Ст. 4537; № 45. Ст. 4627, 4640; № 52 (ч. 1). Ст. 5497; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 21; № 17. Ст. 1930; № 27. Ст. 3213; № 30. Ст. 3805; № 41. Ст. 4849; № 43. Ст. 5084; № 46. Ст. 5554; № 49. Ст. 6066; 2008. № 17. Ст. 1756; № 20. Ст. 2251; № 29 (ч. 1). Ст. 3420; № 30 (ч. 1). Ст. 3597; № 52 (ч. 1). Ст. 6242; 2009. № 1. Ст. 21; № 7. Ст. 782; № 30. Ст. 3739; № 46. Ст. 5419; 2009. № 51. Ст. 6152; № 52 (ч. 1). Ст. 6410, 6440; 2010. № 16. Ст. 1815; № 19. Ст. 2291; № 21. Ст. 5227; № 30. Ст. 3990; № 46. Ст. 5918; № 50. Ст. 6614; 2011. № 1. Ст. 17; № 7. Ст. 900.

² Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ с изм. и доп. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005; 2000. № 31. Ст. 3205; 2001. № 7. Ст. 608; 2002. № 19. Ст. 1792; № 30. Ст. 3024; № 50. Ст. 4930; 2003. № 27 (ч. 2). Ст. 2709; 2004. № 25. Ст. 2484; № 50. Ст. 4950; 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 17; № 1 (ч. 1). Ст. 25; № 30 (ч. 1). Ст. 3104; 2006. № 1. Ст. 10, 13; № 23. Ст. 2380; № 29. Ст. 3124; № 30. Ст. 3287; № 31 (ч. 1). Ст. 3427, 3452; № 44. Ст. 4537; № 50. Ст. 5279; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 21; № 10. Ст. 1151; № 13. Ст. 1464; № 18. Ст. 2117; № 21. Ст. 2455; № 26. Ст. 3074; № 30. Ст. 3747, 3805, 3808; № 43. Ст. 5084; № 46. Ст. 5553; 2008. № 13. Ст. 1186; № 29 (ч. 1). Ст. 3418; № 30 (ч. 1). Ст. 3597; № 30 (ч. 2). Ст. 3616; № 48. Ст. 5516; № 49. Ст. 5747; № 52 (ч. 1). Ст. 6229; 2009. № 7. Ст. 772; № 14. Ст. 1576; № 29. Ст. 3612; № 48. Ст. 5711; № 51. Ст. 6156, 6163; 2010. № 14. Ст. 1549; № 15. Ст. 1736; № 19. Ст. 2291; № 23. Ст. 2800; № 31. Ст. 4160; № 40. Ст. 4969; № 41 (ч. 2). Ст. 5190; № 46. Ст. 5918; № 47. Ст. 6030, 6031; № 49. Ст. 6409; № 52 (ч. 1). Ст. 6984; 2011. № 1. Ст. 18; № 17. Ст. 2310.

ли представление об организационно-управленческой модели деятельности в области социального обслуживания населения. Эти нормативные правовые акты конкретизировали отношения в социальном обслуживании населения. Они содержат нормы, определяющие полномочия исполнительных органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, в соответствии с теоретически обоснованным составом функций государства в системе социального обеспечения населения, а также определение того набора государственных услуг гражданам и организациям, которые государство обязано предоставлять в рамках бюджетного финансирования, исполнения своих конституционных обязанностей (ст. 7, 39 Конституции РФ)³.

Законодательное регулирование государственных стандартов социального обслуживания населения осуществляется не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов Российской Федерации. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации предоставлено право самостоятельного регулирования отношений в области социального обслуживания относительно разработки, финансирования и реализации региональных программ социального обслуживания; определения структуры органов управления государственной системой социального обслуживания и организация их деятельности; установления порядка координации деятельности социальных служб; создания, управления и обеспечения деятельности учреждений социального обслуживания.

Статья 6 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» закрепляет, что социальное обслуживание должно соответствовать государственным стандартам, которые устанавливают основные требования к объемам и качеству социальных услуг, порядку и условиям их оказания. Установление же государственных стандартов социального обслуживания осуществляется в порядке,

³ См.: Конституционная экономика : учеб. для юрид. и экон. вузов / П. Д. Баренбойм [и др.]. М., 2006. С. 11.

определяемом органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Федеральные органы государственной власти, в свою очередь, оставляют за собой право контроля за исполнением федеральных законов в области социального обслуживания населения, включая соблюдение государственных стандартов социального обслуживания, а также разработку рамочных положений для государственных стандартов социального обслуживания в субъектах Российской Федерации.

Рамочные положения в области социального обслуживания населения регулируются тремя Национальными стандартами:

1. Национальным стандартом Российской Федерации ГОСТ Р 52884-2007 «Социальное обслуживание населения. Порядок и условия предоставления социальных услуг гражданам пожилого возраста и инвалидам», утвержден приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 27 декабря 2007 г. № 562-ст.

2. Национальным стандартом Российской Федерации ГОСТ Р 52143-2003 «Социальное обслуживание населения. Основные виды социальных услуг», принят постановлением Госстандарта РФ от 24 ноября 2003 г. № 327-ст.

3. Национальным стандартом Российской Федерации ГОСТ Р 52142-2003 «Социальное обслуживание населения. Качество социальных услуг. Общие положения»⁴, принят постановлением Госстандарта РФ от 24 ноября 2003 г. № 326-ст.

Национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 52884-2007 «Социальное обслуживание населения. Порядок и условия предоставления социальных услуг гражданам пожилого возраста и инвалидам» распространяется на социальные услуги, предоставляемые государственными и иных форм собственности учреждениями социального обслуживания, а также гражданами, занимающимися пред-

⁴ Об утверждении Национального стандарта РФ ГОСТ Р 52142-2003 «Социальное обслуживание населения. Качество социальных услуг. Общие положения»: постановление Госстандарта Российской Федерации от 24 ноября 2003 г. № 326-ст // Официальное издание Госстандарта России. М., 2003.

принимательской деятельностью в сфере социального обслуживания населения без образования юридического лица, гражданам пожилого возраста и инвалидам (в том числе детям-инвалидам). В данном стандарте определяются:

– порядок и условия предоставления гражданам пожилого возраста и инвалидам всего комплекса социальных услуг (социально-бытовых, социально-медицинских, социально-психологических, социально-педагогических, социально-экономических, социально-правовых);

– права граждан и инвалидов при получении социальных услуг;

– принципы предоставления социальных услуг данным категориям граждан;

– случаи обоснованного отказа гражданам в предоставлении услуг;

– перечень факторов безопасности, которые должны соблюдаться учреждениями социального обслуживания при предоставлении услуг;

– порядок и условия предоставления социальных услуг при стационарном социальном обслуживании (право на социально-медицинские, социально-педагогические, социально-правовые услуги);

– порядок и условия предоставления социальных услуг при полустационарном социальном обслуживании;

– порядок и условия предоставления социальных услуг на дому (право на социально-бытовые, социально-медицинские, социально-правовые услуги);

– порядок и условия предоставления социальных услуг при срочном социальном обслуживании (право на социально-бытовые, социально-медицинские, социально-психологические, социально-правовые, срочные социальные услуги);

– порядок и условия предоставления социально-консультативной помощи.

Порядок и условия предоставления социальных услуг при полустационарном социальном обслуживании, порядок предоставления социальных услуг гражданам пожилого возраста и инвалидам на дому в большей степени определяются и регулируются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Национальный стандарт РФ ГОСТ Р 52143-2003 «Социальное обслуживание населения. Основные виды социальных услуг» закрепляет виды социальных услуг, их примерные перечни и права граждан при получении социальных услуг:

– права граждан при получении социальных услуг (выбор учреждения и формы обслуживания, информацию о своих правах, обязанностях и условиях оказания социальных услуг, уважительное и гуманное отношение со стороны работников учреждений социального обслуживания; конфиденциальность информации личного характера, ставшей известной работнику учреждения социального обслуживания при оказании социальных услуг; защиту своих прав и законных интересов, в том числе в судебном порядке; отказ от социальных услуг);

– виды социально-бытовых услуг (предоставление клиентам учреждений социального обслуживания жилой площади, помещений для организации реабилитационных и лечебных мероприятий, лечебно-трудовой и учебной деятельности, культурного и бытового обслуживания; мебели согласно утвержденным нормативам, приготовление и подача пищи, включая диетическое питание; предоставление мягкого инвентаря (одежды, обуви, нательного белья и постельных принадлежностей) согласно утвержденным нормативам и др.);

– виды социально-медицинских услуг (обеспечение ухода с учетом состояния здоровья, в том числе оказание санитарно-гигиенических услуг (обтирание, обмывание, гигиенические ванны, стрижка ногтей, причесывание) и др.);

– виды социально-психологических услуг (социально-психологическое и психологическое консультирование, психологическая диагностика и обследование личности, психологическая коррекция, психотерапевтическая помощь и др.);

– виды социально-педагогических услуг (социально-педагогическое консультирование, социально-педагогическая диагностика и обследование личности, педагогическая коррекция, анимационные услуги (экскурсии, посещения

театров, выставок, концерты художественной самодеятельности, праздники, юбилеи и другие культурные мероприятия));

– виды социально-экономических услуг (оказание материальной помощи, компенсация клиентам стационарных учреждений расходов, связанных с проездом к местам обучения, лечения, консультаций; обеспечение клиентов при выписке из стационарных учреждений одеждой, обувью и денежным пособием по утвержденным нормативам; содействие в обеспечении протезами и протезно-ортопедическими изделиями, слуховыми аппаратами, очками и др.);

– виды социально-правовых услуг (консультирование по вопросам, связанным с правом граждан на социальное обслуживание в государственной, муниципальной и негосударственной системах социальных служб и защиту своих интересов; оказание помощи в подготовке и подаче жалоб на действия или бездействие социальных служб или работников этих служб, нарушающие или ущемляющие законные права граждан; помощь в оформлении документов и др.).

Национальный стандарт РФ ГОСТ Р 52142-2003 «Социальное обслуживание населения. Качество социальных услуг. Общие положения» закрепляет:

– основные факторы, определяющие качество социальных услуг (наличие и состояние документов, в соответствии с которыми функционирует учреждение, условия размещения учреждения; укомплектованность учреждения специалистами и их квалификация; специальное и табельное техническое оснащение учреждения (оборудование, приборы, аппаратура и др.); состояние информации об учреждении, порядке и правилах предоставления услуг клиентам социальной службы, наличие собственной и внешней систем (служб) контроля за деятельностью учреждения);

– критерии качества социальной услуги (полнота предоставления услуги в соответствии с требованиями документов и ее своевременность; результативность (эффективность) предоставления услуги: материальная степень решения материальных или финансовых проблем клиента, оцениваемая непосредственным контролем результатов выполне-

ния услуги; нематериальная степень улучшения психоэмоционального, физического состояния клиента, решения его правовых, бытовых и других проблем в результате взаимодействия с исполнителем услуги, оцениваемая косвенным методом, в том числе путем проведения социальных опросов, при этом должен быть обеспечен приоритет клиента в оценке качества услуги) определяется показателями качества социально-бытовых, социально-медицинских, социально-психологических, социально-педагогических, социально-экономических, социально-правовых услуг.

Проанализируем ситуацию с процедурами разработки и внедрения государственных стандартов социального обслуживания в субъектах Российской Федерации с целью выявления общих и особенных черт этого процесса.

Липецкая область. Согласно постановлению администрации Липецкой области от 10 февраля 2010 г. № 24 «Об утверждении государственных стандартов социального обслуживания населения Липецкой области»⁵ утверждено 13 стандартов государственного управления: 1) классификация учреждений социального обслуживания; 2) типы учреждений социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов; 3) основные виды социальных услуг; 4) качество социальных услуг; общие положения; 5) контроль качества социальных услуг; 6) система качества учреждений социального обслуживания; 7) специальное техническое оснащение учреждений социального обслуживания; 8) требования к персоналу учреждений социального обслуживания; 9) социальные услуги гражданам пожилого возраста; 10) документация учреждений социального обслуживания; 11) порядок и условия предоставления социальных услуг гражданам пожилого возраста и инвалидам; 12) типы учреждений социального обслуживания и социальные услуги лицам без определенного места жительства и занятий; 13) социальные услуги инвалидам.

Следует отметить, что в Липецкой области разработаны такие новые стандарты социального обслуживания на-

⁵ Липецкая газета. 2010. 11 февр.

селения, как контроль качества социальных услуг, система качества учреждений социального обслуживания, типы учреждений социального обслуживания и социальные услуги лицам без определенного места жительства и занятий.

Воронежская область. Департамент труда и социального развития Воронежской области в приказе от 7 мая 2010 г. № 978/ОД «Об утверждении административного регламента Департамента труда и социального развития Воронежской области по исполнению государственной функции «Определение порядка установления государственных стандартов социального обслуживания»⁶ предусмотрел, что исполнение государственной функции по определению порядка установления государственных стандартов социального обслуживания осуществляется непосредственно Департаментом труда и социального развития Воронежской области при взаимодействии с подведомственными областными государственными учреждениями социального обслуживания населения. Конечным результатом исполнения государственной функции является принятие нормативного правового акта (приказа), определяющего порядок установления государственных стандартов социального обслуживания.

Во исполнение указанного административного регламента Департамент труда и социального развития Воронежской области утвердил приказом от 30 сентября 2009 г. № 645/ОД «Порядок установления государственных стандартов социального обслуживания населения в Воронежской области»⁷, в котором были установлены следующие требования к процессу разработки государственных стандартов:

– основанием для разработки стандартов является действующее законодательство Российской Федерации и Воронежской области, регулирующие вопросы социального обслуживания населения;

– разработчиком учитываются имеющиеся научные исследования в сфере стандартизации социальных услуг, а также практический опыт учреждений социального обслуживания населения независимо от форм собственности;

⁶ Коммуна. 2010. 14 мая.

⁷ Там же. 2009. 2 окт.

– стандарты включают в себя обязательные элементы: основные требования к объемам и качеству социальных услуг; требования к порядку и условиям оказания социальных услуг; социальные нормы и нормативы обеспеченности населения социальными услугами; социальные нормативы и натуральные нормы обеспечения деятельности областных государственных учреждений социального обслуживания населения независимо от форм собственности;

– стандарты должны соответствовать санитарно-эпидемиологическим нормам и требованиям пожарной безопасности;

– стандарты утверждаются приказом департамента.

Департаментом труда и социального развития Воронежской области разработано и внедрено 14 стандартов в системе социального обслуживания населения Воронежской области.

– шесть государственных стандартов социального обслуживания населения в Воронежской области: 1) стационарное социальное обслуживание; 2) предоставление социального обслуживания на дому гражданам пожилого возраста и инвалидам; 3) предоставление социально-медицинского обслуживания на дому гражданам пожилого возраста и инвалидам; 4) срочное социальное обслуживание; 5) полустационарное социальное обслуживание; 6) предоставление временного приюта;

– восемь стандартов качества государственных (бюджетных) услуг: 1) социальное обслуживание в детском доме-интернате для умственно отсталых детей; 2) социальное обслуживание в комплексных центрах социального обслуживания населения; 3) предоставление реабилитационных услуг в учреждениях социального обслуживания детей и подростков с ограниченными возможностями; 4) социальное обслуживание в центрах временного проживания граждан пожилого возраста и инвалидов; 5) социальное обслуживание в реабилитационном центре для инвалидов молодого возраста; 6) социальное обслуживание в психоневрологических интернатах; 7) социальное обслуживание в домах-интернатах для престарелых и инвалидов; 8) социальное обслуживание в геронтологическом центре.

Таким образом, в Воронежской области государственные стандарты социального обслуживания дифференцируются на два вида: 1) собственно стандарты социального обслуживания и 2) стандарты качества предоставления государственной (бюджетной) услуги в системе социального обслуживания.

Белгородская область. Порядок разработки государственных стандартов социального обслуживания в этом субъекте Российской Федерации определяется постановлением правительства Белгородской области от 28 января 2005 г. № 8-пп «О порядке установления государственных стандартов социального обслуживания на территории Белгородской области»⁸. Государственные стандарты разрабатываются, утверждаются и вводятся в действие приказами органов исполнительной власти Белгородской области, реализующих на ее территории государственную политику в сфере социального обслуживания населения. Органы исполнительной власти Белгородской области осуществляют методическую помощь, координируют деятельность и осуществляют контроль при реализации государственных стандартов в учреждениях социального обслуживания населения Белгородской области и организациях, реализующих государственный заказ по социальному обслуживанию населения.

Орловская область. В данном субъекте Российской Федерации разработано 12 государственных стандартов социального обслуживания населения⁹: 1) основные виды социальных услуг; 2) качество социальных услуг; 3) контроль качества социальных услуг; 4) классификация учреждений социального обслуживания; 5) система качества учреждений социального обслуживания; 6) специальное техническое оснащение учреждений социального обслуживания; 7) требования к персоналу учреждений социального обслуживания; 8) типы учреждений социального обслуживания

⁸ Белгородские известия. 2005. 1 февр.

⁹ Об утверждении государственных стандартов социального обслуживания населения в Орловской области : постановление правительства Орловской области от 30 ноября 2009 г. № 258. URL: <http://www.adm.orel.ru>

граждан пожилого возраста и инвалидов; 9) порядок и условия предоставления социальных услуг гражданам пожилого возраста и инвалидам; 10) социальные услуги детям; 11) социальные услуги семье; 12) типы социального обслуживания семьи и детей.

Название и содержание стандартов социального обслуживания населения в Орловской области аналогичны стандартам социального обслуживания населения в Липецкой области, за исключением новых стандартов Орловской области в сфере оказания услуг семье и детям, таких как социальные услуги детям, социальные услуги семье и типы социального обслуживания семьи и детей.

Курская область. Особенной чертой разработки государственных стандартов социального обслуживания населения в этой области является то, что разработку государственных стандартов осуществляет комитет социального обеспечения Курской области, затем подготовленные проекты стандартов представляются для рассмотрения в правительство Курской области, после чего вносятся на утверждение губернатору Курской области.

В настоящее время действует административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по осуществлению контроля за соблюдением государственных стандартов социального обслуживания, утвержденный Приказом Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 31 декабря 2006 г. № 899¹⁰. В пункте 1.2 данного административного регламента указывается, что государственные стандарты социального обслуживания населения устанавливают основные требования к объемам и качеству социальных услуг, порядку и условиям их оказания. Таким образом, Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития, проверяя исполнение федерального законодательства о социальном обслуживании, обязана исследовать полноту, качество и порядок предоставления именно социальных услуг.

¹⁰ Российская газета. 2007. 11 апр.

При исполнении государственной функции по осуществлению контроля за соблюдением государственных стандартов социального обслуживания населения федеральной службой осуществляются следующие административные процедуры: 1) получение и анализ сведений о соблюдении государственных стандартов социального обслуживания; 2) осуществление проверок деятельности субъектов, осуществляющих социальное обслуживание.

Руководители подразделений Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития (управления Росздравнадзора по субъекту Российской Федерации), осуществляющих в соответствии с данным регламентом контроль за соблюдением государственных стандартов социального обслуживания, должны организовать документированный учет выполнения каждого этапа административных процедур с указанием даты завершения его исполнения и подписи ответственного лица. Сведения о соблюдении государственных стандартов социального обслуживания (объемах и качестве социальных услуг, порядке и условиях их оказания), а также о наличии государственных стандартов социального обслуживания, действующих в субъекте Российской Федерации, представляются управлениями Росздравнадзора по субъектам Российской Федерации.

Внеплановые мероприятия по контролю соблюдения государственных стандартов социального обслуживания осуществляются в следующих случаях:

1) при выявлении в результате планового мероприятия по контролю нарушений установленных требований – с целью контроля исполнения предписаний об устранении выявленных нарушений;

2) при возникновении угрозы жизни и здоровью граждан, нанесению ущерба имуществу, принадлежащему государству, юридическим лицам и (или) индивидуальным предпринимателям;

3) при обращении граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей с жалобами на нарушения их прав и законных интересов действиями (бездействием) иных юридических лиц и (или) индивидуальных предпри-

нимателей, связанные с невыполнением ими обязательных требований, а также при получении иной информации, подтверждаемой документами и иными доказательствами, свидетельствующими о наличии признаков таких нарушений, в том числе: в связи с отказом гражданину в получении в установленном порядке социального обслуживания со стороны учреждения или предприятия, которому эта деятельность вменена в обязанность; в связи с двукратным неполным предоставлением гражданам в установленном порядке социального обслуживания со стороны учреждения или предприятия, которому эта деятельность вменена в обязанность.

По результатам мероприятия по контролю должностным лицом (лицами) Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития (управления Росздравнадзора по субъекту Российской Федерации), осуществляющим проверку, составляется акт в двух экземплярах.

Итак, процесс создания государственных стандартов социального обслуживания населения обладает следующими определенными особенностями:

1) разработка стандартов осуществляется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а федеральные органы власти оставляют за собой право контроля за соблюдением государственных стандартов;

2) содержание стандартов основывается на положениях трех национальных стандартов в области социального обслуживания населения;

3) разработка стандартов субъектами Российской Федерации осуществляется согласно нормативному правовому акту «Порядок установления государственных стандартов социального обслуживания»;

4) процедура разработки стандартов вариативна в субъектах Российской Федерации. Первый вариант – разработчиком и субъектом, утверждающим стандарт, выступает орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации специальной компетенции в области социальной защиты населения. В этом случае стандарт утверждается приказом (Белгородская, Воронежская области). Вторым вариантом – разработчиком стандарта является орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации специальной ком-

петенции, а затем проекты стандартов рассматриваются высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации и утверждаются главой субъекта Российской Федерации (Липецкая, Курская области);

5) среднее количество стандартов социального обслуживания в субъектах Российской Федерации составляет от 12 до 14. Субъекты разрабатывают не только стандарты социального обслуживания, но и стандарты качества государственных (бюджетных) услуг (Воронежская область). Многие субъекты разрабатывают новые стандарты социального обслуживания, например в области оказания услуг детям, семьям, качества услуг и контроля за качеством услуг.

Автор предлагает включить в законы субъектов Российской Федерации о социальном обслуживании населения статью со следующим названием: «Процедура разработки и утверждения государственных стандартов социального обслуживания. Виды стандартов».

§ 2. Формы социального обслуживания населения

Система социальных служб находится в ведении органов местного самоуправления и субъектов Российской Федерации. Социальное обслуживание имеет следующие определенные формы:

- 1) предоставление материальной помощи;
- 2) социальное обслуживание в стационарных учреждениях;
- 3) предоставление временного приюта;
- 4) организация дневного пребывания в учреждениях социального обслуживания;
- 5) консультативная помощь;
- 6) реабилитационные услуги. К таким учреждениям относятся: территориальные центры помощи семье и детям, центры социального обслуживания, социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних, центры помощи детям, оставшимся без попечения родителей, социальные приюты для детей и подростков, дома ночного пребывания, специальные дома для одиноких престарелых и др.

Стационарное социальное обслуживание осуществляется в стационарных учреждениях социального обслуживания (дома-интернаты, пансионаты и др.) путем предоставления социальных услуг гражданам, частично или полностью утратившим способность к самообслуживанию и нуждающимся в постоянном постороннем уходе. Причины, заставляющие пожилых людей переезжать в такие учреждения, можно классифицировать по трем группам: 1) социальные (отсутствие жилья или угроза его утратить, мизерная пенсия, отсутствие социальных и медицинских учреждений вблизи места проживания); 2) медико-социальные (необходимость постоянного медицинского ухода и наблюдения, психиатрической коррекции); 3) психологические (семейные конфликты, грубое отношение окружающих, одиночество)¹¹.

Контингент проживающих в домах-интернатах условно делится на пять групп:

1) наиболее активные люди, которые готовы и могут участвовать в трудовой, культурной, спортивной жизни;

2) проживающие, которые не могут трудиться, а в основном принимают участие в культурной жизни, посещают кружки по интересам;

3) пожилые люди, которые могут заниматься только самообслуживанием;

4) инвалиды, у которых возможности и желания к целенаправленной деятельности отсутствуют и им показаны элементы самообслуживания, общение, лечебно-охранительный режим;

5) угасающие (показания: только уход).

По данным статистики, в доме-интернате могут вести активный образ жизни и участвовать в трудовой деятельности и общественных мероприятиях 90 % проживающих. В среднем ежегодно в доме-интернате умирают от 16 до 25 % проживающих. Ежегодно число поступающих в дома-интернаты увеличивается на 10–25 %; возрастная планка составляет от 60 до 89 лет. В связи с этим для каждой группы лиц, проживающих в доме-интернате, разрабатываются програм-

¹¹ См.: *Маркелов В. Б.* Геронтология на службе у пожилого человека // *Помощь инвалидам и пожилым людям.* 2008. № 10. С. 15.

мы медицинской, психологической, социальной адаптации и реабилитации, а также трудотерапии. На основании данных программ индивидуально для каждого проживающего подбираются те или иные реабилитационные методики.

При проживании в интернате пенсионеры получают на руки 25 % причитающейся им пенсии, остальные 75 % – зачисляются на счет интерната, берущего на себя все материальные затраты по содержанию и уходу за престарелыми людьми. Стационарное социальное обслуживание обеспечивает создание соответствующих их возрасту и состоянию здоровья условий жизнедеятельности, проведение мероприятий медицинского, психологического, социального характера, питание и уход, а также организацию посильной трудовой деятельности, отдыха и досуга.

Нестационарное социальное обслуживание включает в себя:

- социальное обслуживание на дому;
- социально-медицинское обслуживание на дому;
- срочное социальное обслуживание;
- социально-консультативную помощь.

Особое место в социальной работе занимает организация помощи на дому одиноким нетрудоспособным гражданам. Работники службы помощи, систематически навещая одиноких, чаще всего малоподвижных людей, в какой-то мере избавляют их от вынужденного одиночества. Немаловажно, что социальные работники предлагают подопечным широкий набор услуг. Основные услуги на дому предоставляются бесплатно, отдельные виды услуг, не связанные с потребностями первой необходимости, оплачиваются пенсионером, но при условии, что он получает надбавку к пенсии по уходу. Размер платы составляет 25 % от суммы надбавки. После создания служб социальной помощи на дому резко сократились очереди для поступления в дома-интернаты среди людей, лишенных возможности самообслуживания, нуждающихся в помощи и уходе. Теперь они могут проживать у себя дома, в привычных условиях, сохраняя прежний стиль жизни¹².

¹² См.: *Маркелов В. Б.* Геронтология на службе у пожилого человека. С. 12.

Социальное обслуживание на дому является одной из основных форм социального обслуживания, направленной на максимально возможное продление пребывания граждан пожилого возраста и инвалидов в привычной социальной среде в целях поддержания их социального статуса, а также на защиту их прав и законных интересов. Осуществляется путем предоставления гражданам, нуждающимся в постоянном или временном нестационарном социальном обслуживании, частично утратившим способность к самообслуживанию, помощи на дому в виде социально-бытовых, социально-медицинских услуг и иной помощи.

К числу надомных социальных услуг, предусматриваемых перечнем гарантированных государством социальных услуг, относятся:

- организация питания, включая доставку продуктов на дом;
- помощь в приобретении медикаментов, продовольственных и промышленных товаров первой необходимости;
- содействие в получении медицинской помощи, в том числе сопровождение в медицинские учреждения;
- поддержание условий проживания в соответствии с гигиеническими требованиями;
- содействие в организации юридической помощи и иных правовых услуг;
- содействие в организации ритуальных услуг;
- другие надомные социальные услуги.

Кроме надомных социальных услуг, предусмотренных перечнями гарантированных государством социальных услуг, гражданам пожилого возраста и инвалидам могут быть предоставлены дополнительные услуги на условиях полной или частичной оплаты.

Социально-медицинское обслуживание на дому осуществляется в отношении нуждающихся в надомных социальных услугах граждан пожилого возраста и инвалидов, страдающих психическими расстройствами (в стадии ремиссии), туберкулезом (за исключением активной формы), тяжелыми заболеваниями (в том числе онкологическими) в поздних стадиях, за исключением заболеваний, требующих

лечения в специализированных учреждениях здравоохранения.

Срочное социальное обслуживание осуществляется в целях оказания неотложной помощи разового характера гражданам и инвалидам, остро нуждающимся в социальной поддержке. Работа службы срочного обслуживания становится все более актуальной и востребованной, поскольку предоставление оперативной помощи человеку, попавшему в экстремальную ситуацию, является наиболее эффективной и действенной поддержкой. В настоящее время бригада экстренной помощи оказывает помощь в ремонте жилья и надворных построек, копке огородов, доставке топлива, распила и колки дров, проведении сантехнических работ.

Срочное социальное обслуживание может включать следующие социальные услуги:

- разовое обеспечение остро нуждающихся бесплатным горячим питанием или продуктовыми наборами;
- обеспечение одеждой, обувью и другими предметами первой необходимости;
- разовое оказание материальной помощи;
- содействие в получении временного жилого помещения;
- организацию юридической помощи в целях защиты прав обслуживаемых лиц;
- организацию экстренной медико-психологической помощи с привлечением психологов и священнослужителей и выделением для этих целей дополнительных телефонных номеров;
- иные срочные социальные услуги.

Социально-консультативная помощь гражданам и инвалидам направлена на их адаптацию в обществе, ослабление социальной напряженности, создание благоприятных отношений в семье, а также на обеспечение взаимодействия личности, семьи, общества и государства.

Социально-консультативная помощь гражданам и инвалидам ориентирована на их психологическую поддержку, активизацию усилий в решении собственных проблем и предусматривает:

- выявление лиц, нуждающихся в социально-консультативной помощи;
- профилактику различного рода социально-психологических отклонений;
- работу с семьями, в которых живут граждане пожилого возраста и инвалиды, организацию их досуга;
- консультативную помощь в обучении, профессиональной ориентации и трудоустройстве инвалидов;
- обеспечение координации деятельности государственных учреждений и общественных объединений для решения проблем граждан пожилого возраста и инвалидов;
- правовую помощь в пределах компетенции органов социального обслуживания;
- иные меры по формированию здоровых взаимоотношений и созданию благоприятной социальной среды для граждан пожилого возраста и инвалидов.

Полустационарное социальное обслуживание включает социально-бытовое, медицинское и культурное обслуживание граждан и инвалидов, организацию их питания, отдыха, обеспечение их участия в посильной трудовой деятельности и поддержание активного образа жизни в отделениях дневного (ночного) пребывания учреждений социального обслуживания.

На полустационарное социальное обслуживание принимаются нуждающиеся в нем граждане и инвалиды, сохранившие способность к самообслуживанию и активному передвижению, не имеющие медицинских противопоказаний к зачислению на социальное обслуживание. Порядок и условия полустационарного социального обслуживания определяются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Порядок и условия предоставления бесплатного надомного, полустационарного и стационарного социального обслуживания, а также на условиях полной или частичной оплаты устанавливаются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

На уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований разрабатываются и внедряются новые формы социального обслуживания в отличие от феде-

ральных стандартов. Так, в 2010 г. в комплексных центрах социального обслуживания населения Мантуровского и Вохомского муниципальных районов Иркутской области проводился эксперимент по внедрению новой формы социального обслуживания населения «Пожилой человек в семье».

Приемная семья для граждан пожилого возраста и инвалидов – это совместное проживание и ведение хозяйства лица, нуждающегося в социальных услугах, и лица, оказывающего социальные услуги, не являющегося его родственником. Для одинокого пожилого человека приемная семья – это возможность продления жизни в домашней обстановке, оказание различных видов помощи, решение жилищных проблем. У него исчезает страх перед одиночеством, появляется возможность общения, оказания посильной помощи и передачи накопленного жизненного опыта другим членам семьи.

Президент Российской Федерации в одном из своих выступлений обратил внимание органов государственной власти на необходимость в условиях кризиса осуществить пересмотр традиционной схемы финансирования учреждений бюджетной сферы, оптимизировать расходы на их содержание, осваивать новые формы работы, а именно вести работу по созданию автономных учреждений. В данном направлении проводится масштабная и плодотворная работа на уровне субъектов Российской Федерации.

Министерством социального развития, опеки и попечительства в данном направлении ведется работа с 2008 г., первым результатом которой стало создание в апреле 2009 г. автономного учреждения на базе областного государственного учреждения социального обслуживания Иркутской области «Комплексный центр социального обслуживания»¹³. Это – новации в области социального обслуживания. В настоящее время данная сфера обслуживания добилась положительных результатов в работе с пожилыми людьми и инвалидами.

¹³ Новые формы социального обслуживания населения в Иркутской области : доклад Л. В. Богданович на заседании Ассоциации. URL: <http://www.sibsosocial.ru>

Решение о создании автономного учреждения было принято в связи с тем, что Комплексный центр социального обслуживания имеет богатый опыт работы и разветвленную структуру, оказывает населению широкий спектр социальных услуг, что позволяет ему успешно функционировать в конкурентной среде и получать дополнительный доход за счет оказания услуг на платной основе. В настоящее время в структуру центра входят 39 подразделений, которые ежегодно обслуживают более 18 000 человек. Учреждение предоставляет срочную социальную помощь, социальные услуги на дому, консультативную помощь, услуги социальной столовой, социальной парикмахерской, социального такси, службы проката средств реабилитации, дневного пребывания граждан пожилого возраста и инвалидов, организует отдых и оздоровление несовершеннолетних. Например, социальные столовые на дому решили проблему обеспечения горячими обедами, что улучшило общее самочувствие пенсионеров, поскольку готовить умеют все, но по состоянию здоровья не все могут это делать.

В подобных центрах социального обслуживания совершенствуются новые формы социальной поддержки и обслуживания на дому. Основной задачей всех отделений Центра является социальная реабилитация, т.е. предоставление комплекса медицинских, социальных, психологических, бытовых услуг, направленных на здоровье и жизнедеятельность лиц пожилого возраста и инвалидов. Прежде всего, работа с пожилыми людьми направлена преимущественно на надомное обслуживание. В течение последних лет введены такие новые формы социального обслуживания, как, например, организация реабилитации граждан пожилого возраста и инвалидов в летний период. Располагаясь в живописном месте на берегу Иркутского водохранилища, отделение обслуживает нуждающихся в реабилитации граждан в летний период; курс составляет две недели. С каждой группой занимаются психолог, культурорганизатор, инструктор по лечебной физкультуре, медик. Организовано 4-разовое горячее питание. За летний период 2008 г. в отделении реабилитации поправили свое здоровье и отдохнули более 100 пожилых людей.

Учитывая обращения пожилых людей и инвалидов, в Центре открыто отделение социально-бытового обслуживания. Основной задачей отделения является проведение косметического и текущего ремонта жилых помещений по заявлениям пенсионеров и инвалидов, в том числе проживающих в частном секторе.

В субъектах Российской Федерации постоянно идет поиск новых, наиболее эффективных методов работы, по-настоящему востребованных пожилыми и инвалидами. Важное начинание социальной службы для сохранения и поддержания здоровья пожилых людей в некоторых субъектах Российской Федерации (Липецкая область) получили «Санатории на дому». Появилась хорошая возможность, не выезжая из родного дома, поправить свое пошатнувшееся здоровье, улучшить эмоциональное состояние. В данных санаториях для отдыхающих пенсионеров разработана оздоровительная культурная программа. Услуга включает в себя усиленное питание, медицинское и лекарственное обслуживание. Такая форма обслуживания, как «Санаторий на дому», позволяет одиноким людям, ветеранам хотя бы на короткое время полнее ощутить внимание и заботу о них. Эта форма пользуется заслуженной популярностью. Для финансирования отдыха и реабилитации пожилых людей привлекаются предприниматели и предприятия, как правило, те, в которых раньше работали пенсионеры. Санаторий на дому достаточно затратное мероприятие, поэтому социальное партнерство объективно необходимо.

Представим некоторые авторские предложения и рекомендации относительно совершенствования форм социального обслуживания в Воронежской области. В соответствии со ст. 10 Закона Воронежской области от 14 ноября 2008 г. № 103-ОЗ «О социальной поддержке отдельных категорий граждан Воронежской области» к формам (видам) предоставления мер социальной поддержки относятся денежные выплаты, натуральная помощь и социальное обслуживание. Статья 13 этого же Закона регламентирует, что система социального обслуживания граждан представляет собой деятельность социальных служб по удовлетворению

потребностей граждан в социальных услугах, при этом не раскрывает понятия, содержания и значения каждого вида социальной услуги, ограничившись только перечислением видов социальных услуг. Полагаем, целесообразно принять отдельный закон Воронежской области, определяющий правовой статус системы социального обслуживания населения в данном субъекте Российской Федерации (а не отдельную главу 16 «Социальная поддержка граждан пожилого возраста и инвалидов» указанного выше Закона Воронежской области от 14 ноября 2008 г. № 103-ОЗ, включающую шесть статей).

К работе над Законом Воронежской области «О социальном обслуживании населения Воронежской области» призывает и ст. 68 Закона Воронежской области «О социальной поддержке отдельных категорий граждан Воронежской области», в которой кратко определяются порядок и процедуры регулирования деятельности негосударственного сектора социального обслуживания. В предлагаемом законе следует провести классификацию не только видов социального обслуживания, но и видов стационарных и полустационарных учреждений социального обслуживания, дать их характеристику, а также зафиксировать возможные виды административных регламентов о предоставлении государственных социальных услуг. Закон о социальном обслуживании должен быть максимально ясным, четким, прозрачным, исключая применение множества отсылочных норм, поскольку от количества отсылочных норм двоякого толкования зависит рейтинг законодательного акта на коррупциогенность и эффективность его реализации. Отсутствие полноценного законодательного акта о социальном обслуживании в Воронежской области обуславливает проблематичность внедрения инновационных форм социального обслуживания в регионе.

Итак, отечественное законодательство в сфере социального обслуживания населения предусматривает «типовые» формы социального обслуживания согласно требованиям федерального законодательства. Ближайшая задача органов социальной защиты населения – это формирование ор-

ганизационных структур, моделей и форм социального обслуживания, позволяющих предоставить населению весь спектр востребованных жизнью социальных услуг и государственных гарантий. Дома-интернаты для престарелых и инвалидов, благодаря существенному переоснащению современным реабилитационным оборудованием, будут постепенно трансформироваться в геронтолого-реабилитационные центры. Особый акцент будет сделан на открытии домов-интернатов малой вместимости (до 30 человек), где экономически проще создать необходимые домашние, комфортные условия для проживания. В каждом муниципальном образовании должны открываться при отделах социальной защиты населения реабилитационные центры для несовершеннолетних детей с девиантным поведением.

В настоящее время субъектами Российской Федерации внедряются и разрабатываются новые формы социального обслуживания, особенно в комплексных центрах социального обслуживания населения (столовые на дому, санатории на дому, социальные посылки, бабушкин огород, бабушкино подворье, социальное такси, социальная аптека и др.). Проводятся длительные социальные акции – «Мы твой дом и тепло сохраним» – с привлечением населения и предпринимателей, которые позволяют решать проблемы старшего поколения комплексно. Продолжается развитие и внедрение новых форм социальной поддержки старшего поколения – бригады экстренной социально-бытовой помощи, благотворительные аптеки, парикмахерские, надомные прачечные и др.

§ 3. Государственные услуги в системе социального обслуживания населения: понятие, виды, формы и способы предоставления

Социальные услуги в широком понимании – это меры, направленные на повышение уровня жизни лиц, которые нуждаются в получении социальной поддержки от государства.

В числе нормативных актов правовой основой социальных услуг является ст. 25 Всеобщей декларации прав человека, принятой на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.¹⁴, которая гласит, что каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по независящим от него обстоятельствам.

Социальные услуги, предоставляемые в качестве государственной социальной помощи, оказываются в соответствии с утвержденными стандартами.

В Российской Федерации с 1 января 2007 г. действует Национальный стандарт РФ ГОСТ Р 52496-2005 «Социальное обслуживание населения. Контроль качества социальных услуг. Основные положения»¹⁵, утвержденный приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 30 декабря 2005 г. № 533-ст. С 1 января 2004 г. действует Национальный стандарт РФ ГОСТ Р 52142-2003 «Социальное обслуживание населения. Качество социальных услуг. Общие положения»¹⁶, утвержденный постановлением Госстандарта Российской Федерации от 24 ноября 2003 г. № 326-ст. Эти стандарты распространяются на социальные услуги, оказываемые государственными и иных форм собственности учреждениями социального обслуживания населению, и устанавливают основные правила и порядок проведения контроля качества всех видов комплекса социальных услуг, предоставляемых населению. Выделяются шесть основных видов социальных услуг: социально-бытовые; социально-медицинские; социально-психологические; социально-педагогические; социально-экономические; социально-правовые.

¹⁴ Российская газета. 1998. 10 дек.

¹⁵ Официальное издание Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии. М., 2006.

¹⁶ Официальное издание Госстандарта России. М., 2003.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 ноября 2003 г. № 677 утверждено Положение о разработке, принятии, введении в действие, ведении и применении общероссийских классификаторов технико-экономической и социальной информации в социально-экономической области¹⁷. Согласно этому постановлению были разработаны различные классификаторы, в том числе Общероссийский классификатор услуг населению (ОК 002-93) в части вопросов оказания населению социальных услуг в сфере социального обслуживания населения (ОКУН). Приказом Ростехрегулирования от 22 ноября 2007 г. № 329-ст¹⁸ принят Общероссийский классификатор продукции по видам экономической деятельности ОК 034-2007 (КПЕС 2002), введен в действие 1 января 2008 г. на период до 1 января 2011 г. (приказом Росстандарта от 30 декабря 2010 г. № 1151-ст срок действия продлен до 1 января 2013 г.) без отмены Общероссийского классификатора услуг населению ОК 002-93.

Объектами классификации являются предоставляемые населению услуги, оказываемые предприятиями и организациями различных организационно-правовых форм собственности и гражданами-индивидуалами, использующими различные формы и методы обслуживания.

В некоторых сегментах экономики (энергетика, транспортная инфраструктура, коммунальное хозяйство, здравоохранение, образование, культура и др.) государство и муниципальные образования традиционно играют ключевую роль в предоставлении публичных услуг. Однако качество данных услуг и условия их оказания, в частности сроки, цена и др., порой оставляют желать лучшего по ряду причин, прежде всего из-за недостаточного бюджетного финансирования и неэффективного менеджмента проектов. Сотрудничество публичной власти и бизнеса с использованием новаторских методов управления и отказом от бюрократических принципов и форм является важнейшей тенденцией развития экономической политики современных государств. В ряде за-

¹⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 46 (ч. 2). Ст. 4472.

¹⁸ ИУС «Национальные стандарты». 2008. № 2.

рубежных стран (Великобритании, странах Европейского союза, США, Канаде, Австралии и др.) такое сотрудничество осуществляется в рамках государственно-частного партнерства (далее – ГЧП). Возможность использования механизмов и принципов ГЧП для предоставления публичных услуг рассматривается рядом российских исследователей¹⁹.

В отечественной научной литературе не сложилось единого подхода к определению понятия ГЧП, и оно не закреплено законодательно на федеральном уровне. В качестве такового предлагаем следующее определение: государственно-частное партнерство – это юридически оформленное на определенный срок взаимовыгодное сотрудничество органов и организаций публичной власти и субъектов частного предпринимательства в отношении объектов, находящихся в сфере непосредственного государственного интереса и контроля, предполагающее объединение ресурсов и распределение рисков между партнерами, осуществляемое в целях наиболее эффективной реализации проектов, имеющих важное государственное и общественное значение. Таким образом, важнейшей особенностью ГЧП является то, что его объекты находятся в сфере непосредственного государственного интереса и контроля в связи с их общественной значимостью. Оказание публичных услуг полностью соответствует данному критерию. Так, Л. К. Терещенко подчеркивает, что сфера публичных услуг должна находиться в зоне внимания публичной власти независимо от субъектов, их оказывающих, и если не нашлось желающих в частном секторе либо это по определенным причинам не под силу частной организации, то государственный, муниципальный орган обязан взять на себя выполнение услуги, социальная зна-

¹⁹ См.: *Рухтин С. А.* Принудительное изъятие земли и другой недвижимости в России, США и Великобритании. М., 2007; *Попондопуло В. Ф.* Концессионное соглашение – правовая форма государственно-частного партнерства // *Правоведение.* 2007. № 6; *Любинин Д. А.* Партнерство государства и бизнеса : необходимость, содержание и формы реализации : автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2008; *Власова И. А.* Реализация национальных проектов на основе моделей государственно-частного партнерства в России : автореф. дис. ... канд. экон. наук. СПб., 2008.

чимостью которой требует ее выполнения²⁰. Ю. А. Тихомиров рассматривает публичные услуги как теоретико-правовую конструкцию, близкую к функциям государства²¹.

Законодательство России не содержит определения понятия «публичная услуга». В доктрине также не сложилось единого подхода к его интерпретации, но попытки определить данное понятие и выделить существенные признаки такого рода услуг предпринимаются различными учеными. В свою очередь, А. Е. Шаститко под публичной услугой понимает частные (индивидуализированные) блага, предоставляемые органами государственной власти и управления гражданам и организациям (физическим и юридическим лицам), как правило, в физической форме²². По мнению Н. В. Путило, в административно-правовом понимании публичные услуги – это конкретные действия, повседневная деятельность государственных органов и служащих в отношении физических или юридических лиц, в ходе которой гражданин или юридическое лицо получает определенные блага²³. Примером публичной услуги может служить выдача личных документов, лицензий, разрешений, консультирование по налогообложению, осуществление регистрационных действий, предоставление права пользования публичными библиотеками, образовательные услуги, услуги информационного характера и др.²⁴ В научной литературе выделяются следующие признаки публичных услуг: обеспечение

²⁰ См.: *Терещенко Л. К.* Услуги : государственные, публичные, социальные // Журнал российского права. 2004. № 10. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²¹ См.: *Тихомиров Ю. А.* Административное право и процесс : полный курс. 2-е изд., доп. и перераб. М., 2005.

²² См.: *Шаститко А. Е.* Организационные рамки предоставления публичных услуг // Вопросы экономики. 2004. № 7. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²³ См.: *Путило Н. В.* Публичные услуги : между доктринальным пониманием и практикой нормативного закрепления // Журнал российского права. 2007. № 6. С.10.

²⁴ См.: *Тихомиров Ю. А., Чеснокова М. Д.* Совершенствование организации управления и оказания публичных услуг // Журнал российского права. 2005. № 3. С. 23.

деятельности общезначимой направленности, неограниченный круг субъектов пользования, осуществление органом государственной или муниципальной власти либо другим субъектом, опора на публичную и частную собственность²⁵. Кроме того, А. В. Нестеров выделяет такую особенность публичной услуги, как наличие регламентов, определяемых государством, и государственный надзор за их оказанием²⁶. С точки зрения Л. К. Терещенко, основное в публичных услугах – заинтересованность общества в их выполнении, общественный интерес и социальная значимость²⁷, а это именно те цели, которые большинство авторов называют основными в реализации ГЧП²⁸.

Рассматривая понятие публичной услуги, необходимо отметить, что в одном и том же контексте в отечественных научных публикациях наряду с указанным понятием используются такие термины, как «государственные услуги» и «социальные услуги». В литературе и действующем законодательстве пока не сложились четкие критерии их разграничения. Разночтения в терминологии возникают, возможно, из-за того, что зарубежное понятие *public service* в переводе означает и «публичные», и «государственные», и «общественные» услуги. Как подчеркивают некоторые авторы²⁹, данные понятия вошли в отечественную правовую реальность только в процессе проведения административной реформы, тогда как в зарубежной доктрине и на практике они используются уже достаточно давно³⁰.

²⁵ См.: Талалина Э. В., Тихомиров Ю. А. Публичные функции в экономике // Право и экономика. 2002. № 6. С. 5–15.

²⁶ См.: Нестеров А. В. Понятие услуги государственной, общественной (социальной) и публичной // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 11. С. 24.

²⁷ См.: Терещенко Л. К. Услуги : государственные, публичные, социальные. С. 32.

²⁸ См.: Варнавский В. Г. Государственно-частное партнерство в России : проблемы становления // Отечественные записки. 2004. № 6. С. 23.

²⁹ См.: Шаститко А. Е. Организационные рамки предоставления публичных услуг. С. 7.

³⁰ См.: Мицкевич Л. А. Основы административного права Германии. Красноярск, 2002. С. 35.

Согласно Бюджетному кодексу РФ³¹, государственные (муниципальные) услуги – это услуги, оказываемые в соответствии с государственным (муниципальным) заданием органами государственной власти (органами местного самоуправления), бюджетными учреждениями, иными юридическими лицами безвозмездно или по ценам (тарифам), устанавливаемым в порядке, определенном органами государственной власти (органами местного самоуправления). Обратим внимание на то, что законодатель отдельно выделяет категорию «муниципальные услуги». В научной литературе также подчеркивается, что, хотя органы местного самоуправления могут оказывать аналогичные государственным услуги, однако такие услуги не могут рассматриваться как государственные исходя из конституционного статуса органов местного самоуправления³². Существует мнение, что услуги, оказываемые органами местного самоуправления, если они законодательно установлены, можно также отнести к государственным услугам, но лучше называть их «законные» услуги (обязательные для услугодателей услуги, оказываемые в соответствии с законом)³³.

³¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ с изм. и доп. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823 ; 2000. № 1. Ст. 10; № 32. Ст. 3339 ; 2001. № 1 (ч. 1). Ст. 2; № 33 (ч. 1). Ст. 3429; № 53 (ч. 1). Ст. 5330 ; 2002. № 22. Ст. 2026; № 28. Ст. 2790; № 30. Ст. 3021, 3027 ; 2003. № 28. Ст. 2886, 2892; № 46 (ч. 1). Ст. 4443, 4444; № 50. Ст. 4844; № 52 (ч. 1). Ст. 5036, 5038 ; 2004. № 34. Ст. 3526, 3535; № 52 (ч. 1). Ст. 5227; № 52 (ч. 2). Ст. 5278 ; 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 8, 21; № 19. Ст. 1756; № 27. Ст. 2717; № 42. Ст. 4214; № 52 (ч. 1). Ст. 5572, 5589; № 52 (ч. 2). Ст. 5602 ; 2006. № 1. Ст. 8, 9; № 2. Ст. 171; № 6. Ст. 363; № 43. Ст. 4412; № 45. Ст. 4627 ; № 50. Ст. 5279; № 52 (ч. 1). Ст. 5503, 5504 ; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 28; № 17. Ст. 1929; № 18. Ст. 2117; № 31. Ст. 4009; № 45. Ст. 5424; № 46. Ст. 5553; № 50. Ст. 6246 ; 2008. № 29 (ч. 1). Ст. 3418; № 30 (ч. 1). Ст. 3597; № 30 (ч. 2). Ст. 3617; № 48. Ст. 5500; № 52 (ч. 2). Ст. 6236 ; 2009. № 1. Ст. 18; № 7. Ст. 785; № 15. Ст. 1780; № 29. Ст. 3582, 3629; № 30. Ст. 3739; № 39. Ст. 4532; № 48. Ст. 5711, 5733; № 51. Ст. 6151; № 52 (ч. 1). Ст. 6450 ; 2010. № 18. Ст. 2145; № 19. Ст. 2291, 2293; № 21. Ст. 2524; № 31. Ст. 4185; № 40. Ст. 4969, 4971; № 46. Ст. 5918; № 49. Ст. 6409 ; 2011. № 1. Ст. 14; № 15. Ст. 2041.

³² См.: *Нестеров А. В.* Понятие услуги государственной, общественной (социальной) и публичной. С. 25.

³³ См.: *Терещенко Л. К.* Услуги : государственные, публичные, социальные. С. 33.

Термин «государственная услуга» выделяется по принципу субъекта: ее могут предоставлять только государственные органы, следовательно, государственные услуги не могут выступать объектами ГЧП. По своей сущности государственные услуги мало чем отличаются от публичных, соответственно, сложно определить, относится та или иная услуга к государственной или публичной. Представляется, термин «государственная услуга» следует применять лишь к тем услугам, которые могут быть оказаны только государственными органами, и закрытый перечень таких услуг должен содержаться в нормативных актах. Наряду с понятиями «публичная услуга» и «государственная услуга» используется понятие «социальная услуга». В некоторых нормативных актах государственные услуги фактически отождествляются с социальными услугами. Например, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»³⁴ под функциями по оказанию государственных услуг понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами³⁵.

³⁴ О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 с изм. и доп. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 11. Ст. 945; № 21. Ст. 2023 ; 2005. № 12. Ст. 1023; № 47. Ст. 4880; № 52 (ч. 3). Ст. 5690 ; 2006. № 14. Ст. 1509 ; 2007. № 8. Ст. 978; № 40. Ст. 4717 ; 2008. № 20. Ст. 2290; № 41. Ст. 4653; № 52 (ч. 1). Ст. 6366 ; 2009. № 26. Ст. 3167 ; 2010. № 26. Ст. 3331.

³⁵ Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти : указ Президента РФ от 20 мая 2004 г. № 649 с изм. и доп. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 21. Ст. 2023; № 31. Ст. 3234; № 38. Ст. 3775; № 42. Ст. 4107; № 47. Ст. 4635; № 49. Ст. 4889 ; 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3136; № 37. Ст. 3740; № 41. Ст. 4119 ; 2006. № 20. Ст. 2162; № 27. Ст. 2920 ; 2007. № 7. Ст. 862; № 12. Ст. 1374; № 40. Ст. 4717 ; 2008. № 20. Ст. 2290; № 52 (ч. 1). Ст. 6366 ; 2010. № 26. Ст. 3331; № 35. Ст. 4528.

Социальные услуги обладают всеми признаками публичных услуг и, по сути, являются публичными, но критерием выделения (в отличие от государственных услуг) является не круг субъектов, их оказывающих, а сфера, в которой они реализуются. По мнению некоторых авторов³⁶, социальные услуги не должны быть связаны со сферой применения, так как количество этих сфер точно не определено. Социальные услуги характеризуются следующими признаками: это услуги, оказываемые населению в рамках осуществляемой государственной политики и реализации социальных целевых программ; с выраженной адресной субъектной направленностью (в отношении слоев населения, которые нуждаются в оказании помощи³⁷), с закрытым, нормативным регламентированным перечнем этих услуг, финансированием затрат, связанных с оказанием социальных услуг, осуществляемых в основном за счет бюджетных средств и внебюджетных фондов, с субъектами, оказывающими услуги, – в основном государственными и муниципальными учреждениями социальной службы³⁸.

В отечественной литературе длительное время считалось, что сфера социального обслуживания является зоной государственных, публичных интересов, не приемлющей частноправовых элементов³⁹. Однако учеными были предприняты попытки разграничить социальное обеспечение, в том числе сферу социального обслуживания, на государственные и негосударственные формы⁴⁰. В настоящее время большинство ученых признают возможность осу-

³⁶ См.: *Нестеров А. В.* Понятие услуги государственной, общественной (социальной) и публичной. С. 26.

³⁷ См.: *Барков А. В.* Гражданско-правовая модель рынка социальных услуг // *Юридический мир*. 2007. № 11. С. 43.

³⁸ См.: *Шаблова Е. Г.* Гражданско-правовое регулирование отношений возмездного оказания услуг : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2002. С. 13.

³⁹ См.: *Барков Л. В.* Договор в сфере социального обслуживания // *Социальное и пенсионное право*. 2006. № 3. С. 28.

⁴⁰ См.: *Захаров М. М.* Право социального обеспечения в России. М., 2002. С. 211.

ществления государственного управления в частноправовых формах⁴¹.

Некоторые авторы противопоставляют социальную услугу административной. Социальную услугу могут оказывать органы, учреждения и предприятия публично-властные (например, образовательную услугу может оказать государственное образовательное учреждение – государственный вуз) и структуры гражданского общества (ту же образовательную услугу может оказать и негосударственный вуз), а административную услугу (например, перераспределение доходов путем финансирования льгот и компенсационных выплат из государственного бюджета) оказывают исключительно публично-властные структуры⁴². Полагаем, что социальная услуга может предоставляться в рамках ГЧП, однако, на наш взгляд, лучше использовать термин «публичная услуга», чтобы избежать путаницы с терминологией.

Оказывая публичные услуги, государственные органы могут действовать самостоятельно, делегировать органам местного самоуправления, организовывать их исполнение коммерческими и некоммерческими организациями. В зарубежной практике делегирование полномочий по оказанию публичных услуг частным лицам применяется довольно активно. Например, в странах англосаксонской правовой семьи создана трехзвенная система центрального управления: министерства – ведомства – децентрализованные структуры, при которой децентрализованные структуры, могут быть как государственными, так и частными учреждениями, непосредственно оказывающими гражданам и

⁴¹ См.: Бахрах Д. Н. Административное право. М., 2006. С. 256 ; Васильева А. Ф. Зарубежный опыт правового регулирования публичных услуг // Журнал российского права. 2007. № 12. С. 21 ; Путило Н. В. Публичные услуги : между доктринальным пониманием и практикой нормативного закрепления. С. 16.

⁴² См.: Родионова О. В. Тенденции развития социальной функции в современной России // Социальное и пенсионное право. 2007. № 2. С. 32.

юридическим лицам публичные услуги⁴³. В Китае законодательство предоставляет налоговым органам право поручать отдельным лицам на основании доверенности взимание мелких налогов, а также осуществление иных действий, связанных с налогообложением⁴⁴.

Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (с изм. от 6 апреля 2011 г.) в ст. 2 закрепляет официальное понятие государственной услуги. Под государственной услугой понимается услуга, предоставляемая федеральным органом исполнительной власти, органом государственного внебюджетного фонда, исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органом местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации; деятельность по реализации функций соответственно федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги.

Легальное определение государственной услуги, на наш взгляд, полностью не отражает ее содержания, значимости в общественной жизни, а также далеко не совершенно с правовой точки зрения.

⁴³ См.: *Нарышкин С. Е., Хабриева Т. Я.* Административная реформа в России : науч.-практ. пособие. М., 2006. С. 176.

⁴⁴ См.: *Кучеров И. И.* Налоговое право зарубежных стран : курс лекций. М., 2003. С. 35.

Согласно ст. 11 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» государственные услуги подлежат включению соответственно в реестры государственных услуг. Федеральный реестр государственных услуг формируется в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации. Все услуги в системе социального обслуживания населения относятся к расходным обязательствам субъектов Российской Федерации, поэтому включение в реестры данных государственных услуг осуществляется исключительно органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Реестр государственных услуг субъекта Российской Федерации должен содержать следующие сведения⁴⁵:

- о государственных услугах, предоставляемых исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации;

- об услугах, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации;

- об услугах, оказываемых государственными учреждениями субъекта Российской Федерации и иными организациями, в которых размещается государственное задание, выполняемое за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации;

- иные сведения, состав которых устанавливается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Формирование и ведение реестра государственных услуг субъекта Российской Федерации осуществляются в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации⁴⁶. Перечни государственных услуг в субъектах Российской Федерации

⁴⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31. Ст. 4179 ; 2011. № 15. Ст. 2038.

⁴⁶ О порядке формирования, ведения и использования реестра государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти Орловской области : постановление коллегии Орловской области от 10 сентября 2008 г. № 290. URL: <http://www.adm.orel.ru>

могут отличаться по количеству услуг, их видам и наименованиям, например, постановление правительства Орловской области от 24 ноября 2009 г. № 250 «О реестре государственных функций (услуг), выполняемых (предоставляемых) органами государственной власти специальной компетенции Орловской области», где все это зависит от решения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Наименования услуг вносятся в реестры государственных услуг и официально публикуются на интернет-сайтах органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации либо порталах государственных и муниципальных услуг.

Государственные услуги в системе социального обслуживания населения – это своего рода уникальные услуги, которые предназначены сопровождать человека на протяжении всей его жизни, особенно в трудных ситуациях. Услуги предоставляются особому роду клиентов – представителям социально незащищенных слоев населения (престарелым, инвалидам, многодетным семьям, семьям с детьми, лицам, отбывшим наказание в виде лишения свободы и др.). Реабилитация граждан, у которых возможно частичное восстановление трудоспособности; приобщение к условиям современной жизни тех, кто утратил в силу жизненных обстоятельств такие навыки; фактическая охрана жизни и здоровья женщин, детей, подвергающихся насилию в семье; предоставление дополнительных возможностей для инвалидов и престарелых граждан чувствовать себя достойно в среде проживания. Очень сложно отделить результаты предоставления государственной услуги и ее последствия, настолько они гармонично связаны между собой.

Результатами предоставления государственной услуги в системе социального обслуживания населения, на наш взгляд, являются:

- выдача документов⁴⁷;

⁴⁷ О некоторых мерах по повышению качества предоставления государственных (муниципальных) услуг на базе многофункциональных центров предоставления государственных (муниципальных) услуг : постановление Правительства РФ от 3 октября 2009 г. № 796 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 41. Ст. 4782.

- консультирование (выдача информации);
- прием документов и обработка информации;
- оформление решений и направление соответствующих документов в учреждения социального обслуживания;
- обслуживание в специализированных учреждениях (реабилитационные процедуры, проживание, питание и др.).

В Правилах организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных (муниципальных) услуг результаты предоставления государственной услуги представлены как способы предоставления услуги. Данный подход к определению способов предоставления государственных услуг в системе социального обслуживания населения не отвечает современной ситуации и недостаточно полно отражает специфику рассматриваемых услуг. Специфика заключается в том, что, следуя толкованию действующего федерального и регионального законодательства о социальном обслуживании населения, государственные услуги в системе социального обслуживания должны делиться на виды:

1) государственные услуги, предоставляемые непосредственно органами исполнительной власти или многофункциональными центрами;

2) государственные услуги, предоставляемые учреждениями социального обслуживания, относящиеся к государственному и муниципальному секторам системы социальной защиты населения.

Первый вид государственных услуг направлен на достижение таких результатов, как обработка поступившей от заявителей информации и документов, выдача документов, принятие решений, оформление документов и направление их в учреждения социального обслуживания. Как правило, все решения органов исполнительной власти в этой сфере носят правообразующий характер. Например, принятие решения о помещении престарелого гражданина в дом-интернат, геронтологический центр.

Второй вид государственных услуг оказывается непосредственно учреждениями социального обслуживания, находящимися в ведении органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации или органов местного са-

моуправления. В отношении данных услуг органы исполнительной власти разрабатывают стандарты качества предоставляемой услуги (комфортность проживания, наличие и эффективность медицинского лечения и ухода, организация досуга; предоставление социального транспортного обслуживания и др.). Все эти услуги неразделимы и в совокупности образуют классическое своеобразие системы социального обслуживания населения.

Таким образом, можно выделить следующие признаки государственных услуг в системе социального обслуживания населения:

- носят исключительно социальный и уникальный характер;
- достигают конкретных результатов;
- подлежат административной регламентации и стандартизации;
- оказываются в совокупности органами власти и учреждениями социального обслуживания;
- являются прерогативой государственного и муниципального секторов системы социальной защиты населения.

Государственные услуги в системе социального обслуживания населения характеризуются наличием формы и способов их предоставления. По мнению автора, формами предоставления государственной услуги являются следующие:

- электронная;
- письменная;
- в форме совершения правомерных действий для достижения результата предоставления государственной услуги (обслуживание в доме-интернате, геронтологическом центре, центре реабилитации).

Относительно электронной формы предоставления государственных услуг принято большое количество нормативных правовых актов. Статья 10 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» определяет требования к организации предоставления государственных услуг в электронной форме. Предоставление государственных услуг в электронной форме осуществляется в виде:

– предоставления в установленном порядке информации заявителям и обеспечения доступа заявителей к сведениям о государственных и муниципальных услугах;

– подачи заявителем запроса и иных документов, необходимых для предоставления государственной или муниципальной услуги, и приема таких запроса и документов с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг;

– получения заявителем сведений о ходе выполнения запроса о предоставлении государственной или муниципальной услуги;

– взаимодействия органов, предоставляющих государственные услуги, органов, предоставляющих муниципальные услуги, иных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, участвующих в предоставлении государственных услуг;

– получения заявителем результата предоставления государственной или муниципальной услуги;

– иных действий, необходимых для предоставления государственной или муниципальной услуги.

Еще одним документом является распоряжение Правительства РФ от 25 апреля 2011 г. № 729-р «О Перечне услуг, оказываемых государственными и муниципальными учреждениями и другими организациями, в которых размещается государственное задание (заказ) или муниципальное задание (заказ), подлежащих включению в реестры государственных или муниципальных услуг и предоставляемых в электронной форме»⁴⁸. В перечень подобных услуг включаются услуги, оказываемые государственными учреждениями субъектов Российской Федерации в сфере социального обслуживания населения:

– предоставление информации о порядке социального обслуживания граждан государственным учреждением социального обслуживания субъекта Российской Федерации;

– прием заявок от граждан, подлежащих социальному обслуживанию, на предоставление социально-бытовых и медицинских услуг на дому.

⁴⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 18. Ст. 2679.

В субъектах Российской Федерации предоставлению государственных услуг в электронной форме также уделяется серьезное внимание. В Орловской области принято распоряжение правительства Орловской области от 22 июня 2010 г. № 230-з, которым утвержден план перехода на предоставление в электронном виде государственных и муниципальных услуг органами исполнительной власти Орловской области, органами местного самоуправления, а также услуг, предоставляемых учреждениями Орловской области и муниципальными учреждениями. В плане предусмотрено, что услуги в системе социального обслуживания населения должны предоставляться в электронном виде поэтапно с 1 декабря 2010 г. по 1 декабря 2013 г. К таким услугам относятся: социальное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов, граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, детей-сирот, безнадзорных детей, детей, оставшихся без попечения родителей.

Способы предоставления государственных услуг в системе социального обслуживания населения следует классифицировать, по мнению автора, используя следующие критерии:

1) место предоставления услуги: орган исполнительной власти, учреждение социального обслуживания населения, многофункциональный центр предоставления государственных (муниципальных) услуг;

2) вид предоставления услуги: документы, информация, обслуживание в учреждениях социальной защиты населения.

Особое значение и роль в предоставлении государственных услуг получили многофункциональные центры. В ст. 15 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» закреплены особенности организации предоставления государственных и муниципальных услуг в многофункциональных центрах. Предоставление государственных услуг в многофункциональных центрах осуществляется по принципу «одного окна»: предоставление государственной услуги производится после однократного обращения заявителя с соответству-

ющим запросом. Постановлением Правительства РФ от 3 октября 2009 г. № 796 «О некоторых мерах по повышению качества предоставления государственных (муниципальных) услуг на базе многофункциональных центров государственных (муниципальных) услуг»⁴⁹ утверждены Правила организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных (муниципальных) услуг. Согласно п. 1 Правил многофункциональный центр предоставления государственных (муниципальных) услуг является государственным или муниципальным учреждением (в том числе автономным учреждением), созданным субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием в целях организации централизованного предоставления государственных (муниципальных) услуг. На базе центра предоставляется не менее 50 государственных (муниципальных) услуг по нескольким направлениям, включая сферу социальной поддержки населения. Способами предоставления государственных услуг многофункциональным центром являются обработка документов и информации, а также их выдача.

Взаимодействие с органами, предоставляющими государственные услуги, или органами, предоставляющими муниципальные услуги, осуществляется многофункциональным центром без участия заявителя в соответствии с нормативными правовыми актами и соглашением о взаимодействии. Требования к заключению соглашений о взаимодействии между многофункциональными центрами и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Итак, в данном параграфе приведена авторская классификация государственных услуг в системе социального обслуживания населения и их характеристика, определены способы и формы предоставления таких услуг. Проанали-

⁴⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 41. Ст. 4782.

зированы виды подобных государственных услуг, оказываемых в субъектах Российской Федерации. В результате автором сделан вывод: государственные услуги в системе социального обслуживания населения отличаются от других услуг.

§ 4. Административные регламенты предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций в сфере социального обслуживания населения

Вопросы разработки административных регламентов стали объектом научной дискуссии в период модернизации государственного управления в Российской Федерации. Еще в Послании Президента Российской Федерации в 2003 г. ставилась задача по повышению эффективности государственного аппарата, в том числе за счет совершенствования административных процедур взаимодействия между гражданами и государством, но среди приоритетных направлений стандартизация и регламентация не определялись⁵⁰.

Однако и в федеральных нормативных правовых актах⁵¹, и нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации по вопросам модернизации государственного управления предусматривалось проведение стандартизации и регламентации государственных функций и услуг в полном объеме в 2007–2008 гг. Например, целевые программы субъектов Российской Федерации планировали проведение стандартизации и регламентации государственных функций и услуг, разработку основных стандартов государственных услуг и сопутствующих им мероприятий – внедрение в органах исполнительной власти принципов и процедур уп-

⁵⁰ См.: *Яцкин А. В.* Правовое регулирование разработки административных регламентов // Журнал российского права. 2006. № 10. С. 18.

⁵¹ Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах : одобрена распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р с изм. и доп. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 46. Ст. 4720 ; 2008. № 7. Ст. 633; № 14. Ст. 1413 ; 2009. № 12. Ст. 1429.

равления по результатам системы аутсорсинга административно-управленческих процессов⁵².

Несмотря на то, что завершение данных процессов в субъектах Российской Федерации определялось в 2008 г., объективно они были доведены до логического конца в 2010 г. Первые административные регламенты по предоставлению государственных услуг были разработаны в сфере социальной защиты населения. Такая продолжительная модернизация системы и деятельности органов исполнительной власти неоднозначно воспринимается как в обществе⁵³, так и учеными, экспертами. С одной стороны, объективная необходимость правового оформления управленческой деятельности органов исполнительной власти, бесспорно, признавалась и признается учеными. Так, Н. А. Игнатюк отмечает, что административные процедуры (действия), совершаемые органами исполнительной власти, должны иметь правовое закрепление; детализация и развитие положений об административных процедурах должны осуществляться в подзаконных нормативных правовых актах⁵⁴. С другой стороны, высказывается мнение о том, что весьма сомнительной выглядит сама возможность закрепления за органами исполнительной власти такой функции, как «оказание услуг», ранее им не свойственной, поскольку эта функция традиционно признавалась за предприятиями и учреждениями⁵⁵.

⁵² Об утверждении областной целевой программы «Административная реформа в Липецкой области (2009–2010 годы)»: постановление администрации Липецкой области от 10 сентября 2008 г. № 230 // Липецкая газета. 2008. 8 окт.; Ведомости администрации Липецкой области. 2009. № 11.

⁵³ В 2005 г. 77,5 % респондентов указали, что не знают или слабо представляют смысл и цели административной реформы (см.: *Барциц И. Н.* Реформа государственного управления в России: правовой аспект. М., 2008. С. 28).

⁵⁴ См.: *Игнатюк Н. А.* Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти: вопросы методологии // Журнал российского права. 2006. № 10. С. 29.

⁵⁵ См.: *Барциц И. Н.* Реформа государственного управления в России: правовой аспект. С. 49; *Овсянко Д. М.* Административно-правовой статус предприятий, учреждений, организаций // Административное право / под ред. Ю. М. Козлова и Л. Л. Попова. 1999. С. 234.

Узловым первоначальным нормативным правовым актом, закрепляющим основы регламентации деятельности органов исполнительной власти, стало постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 г. № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг»⁵⁶. Основой для совершенствования разработки административных регламентов предоставления государственных услуг является Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (с изм. от 6 апреля 2011 г.). В п. 4 ст. 2 данного Закона устанавливается содержание термина «административный регламент» – нормативный правовой акт, устанавливающий порядок и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги.

В связи с принятием этого законодательного акта Правительство Российской Федерации приняло распоряжение от 2 сентября 2010 г. № 1433-р, в котором утвердило план мероприятий, необходимых для реализации Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Среди запланированных мероприятий было обозначено следующее: разработка постановления Правительства РФ «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг».

Планируемое постановление было принято 16 мая 2011 г. № 373. Данным нормативно-правовым актом Правительства РФ были утверждены Правила разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг (далее – Правила). В п. 1 Правил закрепляется понятие административного регламента предоставления государственных услуг (в Федеральном законе «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» фиксировалось понятие «административный регламент»). Таким образом, в Правилах более

⁵⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 47. Ст. 4933.

подробно толкуется понятие административного регламента в сфере предоставления государственных услуг⁵⁷.

Исходя из содержания и терминологии, определенной в Правилах и Федеральном законе «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»⁵⁸, представим признаки и характеристику данного нормативного правового акта:

1) административный регламент является нормативным правовым актом органа исполнительной власти;

2) документ устанавливает сроки и последовательность административных процедур (действий) органа исполнительной власти и органа государственного внебюджетного фонда;

3) административная процедура, прописываемая в регламенте, осуществляется по запросу физического или юридического лица либо их уполномоченных представителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации полномочий в соответствии с требованиями Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»;

⁵⁷ Административный регламент предоставления государственных услуг – это нормативный правовой акт органа исполнительной власти, устанавливающий сроки и последовательность административных процедур (действий) органа исполнительной власти и органа государственного внебюджетного фонда, осуществляемых по запросу физического или юридического лица либо их уполномоченных представителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации полномочий в соответствии с требованиями Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (см.: Правила разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг : утв. постановлением Правительства РФ 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 22. Ст. 3169).

⁵⁸ Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : федер. закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ // Российская газета. 2010. № 168 ; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31. Ст. 4179.

4) устанавливает порядок взаимодействия между структурными подразделениями органа исполнительной власти и органа государственного внебюджетного фонда, их должностными лицами, с заявителями, иными органами государственной власти и местного самоуправления, учреждениями и организациями при предоставлении государственной услуги;

5) предназначен для оптимизации (повышения качества) предоставления государственных услуг, включая упорядочение и устранение избыточных административных процедур, сокращение количества представляемых заявителем документов и сроков предоставления государственной услуги; снижение количества взаимодействий с должностными лицами (предоставление услуг через многофункциональные центры, электронные услуги); закрепление ответственности должностных лиц за несоблюдение требований регламентов;

6) обладает четкой структурой, определенной в нормативном порядке, включая приложение в виде блок-схемы;

7) облекается в строго установленную правовую форму – приказ;

8) проект административного регламента предоставления государственных услуг подлежит ведомственной, а также независимой экспертизе.

Проанализируем порядок разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг федеральными органами исполнительной власти. К их характерным чертам относятся:

– разрабатываются непосредственно органами исполнительной власти, предоставляющими государственные услуги;

– утверждаются приказами соответственно федерального министра, руководителями федеральных органов исполнительной власти; совместными приказами федеральных органов исполнительной власти; совместными приказами федеральных органов исполнительной власти и органов государственных внебюджетных фондов;

– включаются в перечень государственных услуг и функций, формируемый Министерством экономического развития РФ;

– размещаются в федеральных государственных информационных системах «Федеральный реестр государственных услуг (функций)», «Единый портал государственных и муниципальных услуг»;

– подлежат государственной регистрации в Министерстве юстиции РФ.

Административные регламенты предоставления государственных услуг должны соответствовать определенным требованиям. Согласно п. 11–18 Правил в регламент включаются следующие разделы:

– общие положения (предмет регулирования регламента, круг заявителей; информация о месте нахождения, графике работы; справочные телефоны, адреса официальных сайтов; порядок получения информации заявителями, ее форма и место размещения);

– стандарт предоставляемой государственной услуги (наименование государственной услуги, наименования органов, предоставляющих услугу; описание результата и срока предоставления услуги, перечень документов, которые должен или вправе представить заявитель, а также способы их получения; перечень оснований для отказа в приеме документов, приостановлении или отказе в предоставлении услуги; размер государственной пошлины, максимальный срок ожидания в очереди при подаче запроса; срок и порядок регистрации запроса, показатели доступности и качества государственной услуги, включая требования к помещениям, в которых предоставляется государственная услуга; требования, касающиеся предоставления услуг многофункциональными центрами или в электронной форме);

– состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур, требования к порядку их выполнения, включая выполнение административных процедур в электронной форме (состав документов, порядок осуществления в электронной форме таких процедур, как подача запроса заявителем, получение сведений заявителем о ходе выполнения запроса, получение заявителем результата государственной услуги; описание каждой административной процедуры);

– формы контроля за исполнением регламента (порядок осуществления текущего контроля, порядок и периодичность осуществления плановых и внеплановых проверок; ответственность должностных лиц; положения, характеризующие требования к порядку и формам контроля за предоставлением услуг со стороны граждан, их объединений и организаций);

– досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего услугу (информация о праве досудебного порядка обжалования, предмет досудебного обжалования, перечень оснований для приостановления рассмотрения жалобы; право заявителя на получение информации, необходимой для рассмотрения жалобы; органы государственной власти и должностные лица, которым может быть направлена жалоба; результат досудебного обжалования применительно к каждой процедуре либо инстанции обжалования).

Относительно экспертизы проектов административных регламентов предоставления государственных услуг федеральными нормативными правовыми актами установлены следующие требования:

– проекты административных регламентов подлежат независимой экспертизе и экспертизе, проводимой уполномоченным органом государственной власти или уполномоченным органом местного самоуправления (ч. 6 ст. 13 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», п. 1 Правил проведения экспертизы проектов административных регламентов предоставления государственных услуг);

– предметом независимой экспертизы проекта административного регламента является оценка возможного положительного эффекта, а также возможных негативных последствий реализации положений проекта административного регламента для граждан и организаций: соответствие структуры, содержания проекта регламента и стандарта требованиям, предъявляемым к предоставлению государственных услуг; полнота описания в проекте регламента порядка и условий предоставления услуги; оптимизация по-

рядка предоставления государственной услуги (ч. 7 ст. 13 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», п. 3 Правил проведения экспертизы проектов административных регламентов предоставления государственных услуг);

– независимая экспертиза проводится физическими и юридическими лицами в инициативном порядке за счет собственных средств. Независимая экспертиза не может проводиться физическими и юридическими лицами, принимавшими участие в разработке проекта административного регламента, а также организациями, находящимися в ведении органа, являющегося разработчиком административного регламента. Срок, отведенный для проведения независимой экспертизы, указывается при размещении проекта административного регламента в сети Интернет на соответствующем официальном сайте. Данный срок не может быть менее одного месяца со дня размещения проекта административного регламента в сети Интернет на соответствующем официальном сайте (ч. 8–9 ст. 13 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»);

– проект регламента представляется на независимую экспертизу совместно с проектом нормативного правового акта органа исполнительной власти об утверждении регламента, блок-схемой предоставления государственной услуги и пояснительной запиской (п. 4 Правил проведения экспертизы проектов административных регламентов предоставления государственных услуг);

– на проект регламента составляется заключение уполномоченного органа исполнительной власти и по результатам независимой экспертизы предоставляется заключение, которое направляется в орган, являющийся разработчиком административного регламента. Орган, являющийся разработчиком административного регламента, обязан рассмотреть все поступившие заключения независимой экспертизы и принять решение по результатам каждой такой экспертизы (ч. 10 ст. 13 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», п. 5–6

Правил проведения экспертизы проектов административных регламентов предоставления государственных услуг).

В соответствии с ч. 14–15 ст. 13 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» порядок разработки и утверждения административных регламентов исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации устанавливается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Порядок разработки и утверждения административных регламентов предоставления муниципальных услуг устанавливается местной администрацией. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации также осуществляют на основе федеральных нормативных правовых актов стандартизацию и регламентацию административно-управленческих процессов. Например, такие субъекты Российской Федерации, как Орловская, Московская области⁵⁹, издали соответствующие нормативные документы, регулирующие разработку и утверждение административных регламентов исполнения государственных функций (государственных услуг). Отметим особенности нормативных правовых актов, регулирующих разработку административных регламентов в субъектах Российской Федерации:

⁵⁹ О порядке разработки и утверждения административных регламентов области исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) органами исполнительной государственной власти специальной компетенции Орловской области : постановление правительства Орловской области от 24 марта 2010 г. № 87 с изм. от 7 июля 2010 г. URL: <http://www.adm.orel.ru> ; Об утверждении порядка разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг центральными исполнительными органами государственной власти Московской области, государственными органами Московской области : постановление правительства Московской области от 25 апреля 2011 г. № 365/15 ; Об экспертизе проектов административных регламентов предоставления государственных услуг (вместе с Порядком проведения экспертизы проектов административных регламентов предоставления государственных услуг) : постановление правительства Московской области от 11 апреля 2011 г. № 303/12. URL: <http://mosobl.elcode.ru/page.aspx?78536>

– утверждаются нормативными правовыми актами высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, как правило, в форме постановлений;

– именуются правилами, порядками разработки административных регламентов⁶⁰;

– содержание этих нормативных правовых актов текстуально повторяет нормы Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и постановления Правительства РФ «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг»;

– требования, предъявляемые к административным регламентам, незначительно отличаются от требований, содержащихся в федеральных нормативных правовых актах.

О самобытности нормативных правовых актов, регулирующих процессы создания административных регламентов, отметим следующее:

– формулируются более содержательные понятия административного регламента. Например, в п. 2 Порядка разработки и утверждения административных регламентов области исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) органами исполнительной государственной власти специальной компетенции Орловской области дается понятие административного регламента в целом. Это документ, утвержденный нормативным правовым актом, устанавливающий сроки и последовательность административных процедур и административных действий органа исполнительной государственной власти специальной компетенции Орловской области, определяющий порядок взаимодействия между его структурными подразделениями и должностными лицами, а также его взаимо-

⁶⁰ Порядок разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) органами исполнительной государственной власти специальной компетенции Орловской области : утв. постановлением правительства Орловской области от 24 марта 2010 г. № 87. URL: <http://www.adm.orel.ru>

действие с физическими и юридическими лицами, иными органами государственной власти и местного самоуправления, а также учреждениями и организациями при исполнении государственной функции (предоставлении государственной услуги);

– более подробно освещаются подразделы, касающиеся порядка информирования о правилах предоставления государственной услуги;

– детально описываются подразделы, закрепляющие требования к местам предоставления государственной услуги, а именно: приводится описание требований к удобству и комфорту мест исполнения предоставления государственной услуги, в том числе размещения и оформления помещений, визуальной, текстовой и мультимедийной информации; оборудования мест ожидания, парковочных мест; оформления входа в здание, мест для информирования заявителей, получения информации и заполнения необходимых документов, для ожидания и приема заявителей;

– подробным образом раскрывается порядок осуществления независимой экспертизы проектов административных регламентов предоставления государственных услуг (содержание и структура заключения эксперта, сроки, порядок передачи).

Как правило, в анализируемых юридических документах отсутствует конкретизация таких важных положений, как критерии принятия решений должностными лицами при предоставлении государственной услуги; примерные показатели качества оказываемой государственной услуги, носящие общий характер и применимые для всех видов услуг.

Разработка административных регламентов предоставления государственных услуг в системе социального обслуживания населения в субъектах Российской Федерации осуществляется по-разному. На федеральном уровне регулирование предоставления услуг в системе социального обслуживания передано субъектам Российской Федерации. Согласно п. 24 ч. 2 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти

субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств собственного бюджета, относится социальная поддержка и социальное обслуживание. Такой социальной поддержкой могут пользоваться граждане пожилого возраста и инвалиды; граждане, находящиеся в трудной жизненной ситуации; дети-сироты, безнадзорные дети; дети, оставшиеся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных образовательных учреждениях); семьи, имеющие детей (в том числе многодетные семьи, одинокие родители); жертвы политических репрессий; малоимущие граждане. Следовательно, субъекты Российской Федерации вправе самостоятельно определять правовую регламентацию и объем бюджетных средств на социальное обслуживание населения, исходя из требований федерального законодательства. Например, в Воронежской области все административные регламенты, касающиеся предоставления услуг в сфере социального обслуживания населения, разрабатываются органами исполнительной власти (Департамент труда и социального развития Воронежской области). Однако названия этих нормативных правовых актов не соответствуют требованиям постановления Правительства РФ «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг». Так, административный регламент предоставления государственной услуги «Социальное обслуживание в детском доме-интернате для умственно отсталых детей» в настоящее время называется стандартом качества государственной (бюджетной) услуги «Социальное обслуживание в детском доме-интернате для умственно отсталых детей». В настоящее время проводится активная работа по переработке имеющихся административных регламентов предоставления государственных услуг.

В соответствии с ч. 6 ст. 23.6 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (предста-

вительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» законом субъекта Российской Федерации в порядке, определяемом Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации с передачей им необходимых материальных и финансовых ресурсов. Исходя из толкования данной правовой нормы, органы государственной власти субъектов Российской Федерации имеют право передавать часть полномочий в сфере оказания социальной помощи и социального обслуживания населения органам местного самоуправления, включая предоставление субвенций местным бюджетам для выплаты пособий на оплату проезда на общественном транспорте, иных социальных пособий, для возмещения расходов муниципальных образований (предоставление законами субъекта Российской Федерации льгот отдельным категориям граждан), льгот по оплате услуг связи, субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг.

Большинство субъектов Российской Федерации приняло решение наделить государственными полномочиями в сфере социального обслуживания населения органы местного самоуправления (Московская, Липецкая⁶¹ и другие области). В итоге субъекты Российской Федерации либо частично определяют административное регламентирование социального обслуживания населения (некоторые административные регламенты издают органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации)⁶², либо все административ-

⁶¹ О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по предоставлению мер социальной поддержки и социальному обслуживанию населения : закон Липецкой области от 2 декабря 2004 г. № 143-ОЗ // Липецкая газета. 2004. 4 дек.

⁶² Об утверждении административного регламента предоставления государственной услуги по направлению граждан пожилого возраста и инвалидов на стационарное социальное обслуживание : постановление администрации Липецкой области от 30 марта 2011 г. № 94 // Липецкая газета. 2011. 4 апр. ; Об утверждении административного регламента предоставления государственной услуги по присвоению звания «Вете-

ные регламенты, особенно по предоставлению государственных услуг, разрабатываются органами местного самоуправления⁶³. Дополнительно органы местного самоуправления разрабатывают и утверждают административные регламенты по предоставлению муниципальных услуг⁶⁴.

Рассмотрим подробнее вариант правовой регламентации предоставления услуг по социальному обслуживанию,

ран труда» : постановление администрации Липецкой области от 16 июня 2010 г. № 174 // Липецкая газета. 2010. 20 июня ; Об утверждении административного регламента предоставления государственной услуги по предоставлению путевки на санаторно-курортное лечение беременным женщинам из малоимущих молодых семей : постановление администрации Липецкой области от 31 декабря 2010 г. № 497 с изм. от 10 февраля 2011 г. // Там же. 2010. 14 янв. ; 2011. 14 февр. ; Об утверждении административного регламента предоставления государственной услуги по выплате инвалидам (в том числе детям-инвалидам), имеющим транспортные средства в соответствии с медицинскими показаниями, или их законным представителям компенсации уплаченной ими страховой премии по договору обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств : постановление администрации Липецкой области от 28 июля 2010 г. № 236 // Там же. 2010. 29 июля ; Об утверждении административного регламента предоставления государственной услуги «Направление инвалидов, нуждающихся в социально-бытовой и профессиональной реабилитации, в реабилитационные учреждения» : постановление администрации Липецкой области от 31 марта 2010 г. № 82 // Там же. 2010. 3 апр.

⁶³ Об утверждении административного регламента по предоставлению государственной услуги «Социальное обслуживание на дому граждан пожилого возраста и инвалидов : постановление главы администрации Старооскольского городского округа Белгородской области от 26 мая 2011 г. № 2049 // Белгородские известия. 2011. 29 мая.

⁶⁴ В качестве примеров приведем следующие административные регламенты предоставления муниципальных услуг в сфере социального обслуживания населения: Об утверждении административного регламента предоставления муниципальной услуги «Исполнение запросов граждан и организаций социально-правового характера» : постановление администрации города Мценска от 29 января 2010 г. № 59 // Белгородские известия. 2010. 3 февр. ; Об административных регламентах предоставления муниципальных услуг в сфере опеки и попечительства : постановление администрации города Ливны от 27 октября 2010 г. № 107 // Там же. 28 окт. ; Об утверждении административного регламента предоставления муниципальной услуги по уходу за гражданами, не способными постоянно или временно самостоятельно передвигаться и осуществлять самообслуживание : постановление администрации города Белгорода от 11 июля 2011 г. № 110 // Там же. 2011. 14 июля.

когда органы государственной власти наделяют соответствующими государственными полномочиями органы местного самоуправления. Как указывалось, именно органы местного самоуправления занимаются разработкой и внедрением административных регламентов. Ярким примером выступает Белгородская область. Согласно ч. 1 ст. 9 Закона Белгородской области «Об организации системы социального обслуживания в Белгородской области»⁶⁵ полномочиями по обеспечению права граждан на социальное обслуживание наделяются органы местного самоуправления муниципальных районов и городского округа. Не разрабатывая административных регламентов по конкретным видам услуг, органы исполнительной власти Белгородской области реализуют общую политику в данной сфере. Так, государственные стандарты социального обслуживания в Белгородской области устанавливаются правительством Белгородской области (ч. 2 ст. 4 Закона Белгородской области «Об организации системы социального обслуживания в Белгородской области»). Одновременно в ч. 2 ст. 5 того же законодательного акта указывается, что обеспечение права граждан на социальное обслуживание в Белгородской области является расходным обязательством Белгородской области.

Постановлением правительства Белгородской области от 9 июня 2006 г. № 135-пп «Об утверждении стандартов качества бюджетных услуг» были утверждены шесть стандартов⁶⁶, в число которых включен региональный стандарт «Качество услуг в области социальной защиты населения». Кроме того, данным постановлением правительства Белгородской области утвержден Порядок оценки соответствия качества фактически предоставляемых бюджетных услуг региональным стандартам качества. Все остальные админист-

⁶⁵ Белгородские известия. 2006. 16 мая.

⁶⁶ «Качество услуг в области здравоохранения», «Качество услуг в области образования», «Качество услуг в области культуры и искусства», «Качество услуг в области физической культуры и спорта», «Качество услуг в области молодежной политики» (см.: Об утверждении стандартов качества бюджетных услуг : постановление правительства Белгородской области от 9 июня 2006 г. № 135-пп // Белгородские известия. 2006. 9 авг.).

ративные регламенты, разрабатываемые органами исполнительной власти Белгородской области, посвящены регламентации государственных функций. В целях реализации пилотного проекта по разработке и внедрению административных регламентов исполнения государственных функций постановлением правительства Белгородской области от 27 октября 2006 г. № 224-пп⁶⁷ был утвержден первый административный регламент исполнения в системе социальной защиты населения – государственной функции по организации предоставления субсидии гражданам на оплату жилого помещения и коммунальных услуг. Далее постановлением правительства Белгородской области от 27 апреля 2007 г. № 92-пп «Об утверждении регламентов исполнения государственных функций департамента социальной политики области»⁶⁸ были утверждены следующие административные регламенты исполнения государственных функций, касающиеся общих вопросов организации социального обслуживания населения:

– «Подготовка и внесение предложений по определению приоритетов системы комплексного развития социальной сферы в соответствии с уровнем социально-экономического развития Белгородской области на основе анализа эффективности реализации социальных прав и гарантий»;

– «Разработка и внесение в установленном порядке проектов нормативных правовых актов области в целях регулирования вопросов, отнесенных к установленным сферам деятельности департамента и подведомственных ему органов исполнительной власти Белгородской области»;

– «Подготовка и организация исполнения управленческих решений департамента по реализации государственной

⁶⁷ Об утверждении административных регламентов пилотного проекта «Разработка и внедрение административных регламентов исполнения государственных функций органами исполнительной власти, государственными органами Белгородской области»: постановление правительства Белгородской области от 27 октября 2006 г. № 224-пп // Сборник нормативных правовых актов Белгородской области. 2006. № 81.

⁶⁸ Сборник нормативных правовых актов Белгородской области. 2007. № 85.

социальной политики в соответствии с законодательством Российской Федерации и Белгородской области и уровнем социально-экономического развития Белгородской области»;

– «Организация исполнения и контроль за ходом реализации федеральных и областных законов, нормативных правовых актов, федеральных и областных целевых программ развития социальной сферы области»;

– «Организация работы по рассмотрению парламентских запросов, запросов и обращений членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, писем, заявлений жалоб, обращений физических и юридических лиц, поступающих в департамент»;

– административный регламент исполнения государственной функции «Координация деятельности отраслевых управлений и организация их взаимодействия с целью проведения государственной социальной политики и осуществления полномочий в установленных сферах деятельности на территории Белгородской области».

Таким образом, административная регламентация предоставления государственных услуг в системе социального обслуживания населения осуществляется на уровне субъектов Российской Федерации. В свою очередь, они наделяют государственными полномочиями по социальному обслуживанию населения органы местного самоуправления, поэтому правовое регулирование данных вопросов имеет несколько вариантов. Первый вариант – административные регламенты разрабатывают органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Второй вариант – органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации издают административные регламенты о разработке и экспертизе подобных документов, а также регламенты, касающиеся общих вопросов организации социального обслуживания населения, стандарты качества предоставления государственных услуг. Органы местного самоуправления разрабатывают административные регламенты оказания конкретных услуг в сфере социального обслуживания.

Содержание административных регламентов обладает некоторой самобытностью и различается в субъектах Российской Федерации. Даже в административных регламентах, носящих общий характер, отсутствует конкретизация положений: критерии принятия решений должностными лицами при предоставлении государственной услуги; примерные показатели качества оказываемой государственной услуги, применимые для всех видов услуг. Автор предлагает усовершенствовать содержание административных регламентов предоставления государственных услуг в соответствии с постановлением Правительства РФ от 16 мая № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг», а именно: выдержать структуру содержания регламента; включить такие показатели качества предоставляемой государственной услуги, как:

- общедоступность;
- результативность и эффективность;
- сроки предоставления услуги (возможность сокращения сроков);
- применение электронной формы оказания услуг.

По мнению автора, во всех субъектах Российской Федерации необходимо разработать нормативные правовые акты о разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг. Это обусловлено тем, что в существующих документах трудно определить: какие органы исполнительной власти разрабатывают административные регламенты предоставления государственных услуг; какие органы государственной власти субъектов Российской Федерации утверждают эти регламенты; какой порядок взаимодействия существует между органами исполнительной власти субъектов при их разработке и внедрении. Если административные регламенты предоставления государственных услуг разрабатываются органами местного самоуправления, то необходимо данные вопросы регулировать также на уровне субъекта

Российской Федерации (типовые регламенты и т.п.). В настоящее время многие административные регламенты предоставления государственных услуг перерабатываются и совершенствуются, поэтому необходимо обновление информации в электронных базах нормативных правовых актов⁶⁹ и на интернет-сайтах.

⁶⁹ Например, в электронной базе нормативных правовых актов Тверской области административные регламенты предоставления государственных услуг в сфере социального обслуживания населения вообще отсутствуют.

Глава 3

МОДЕРНИЗАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ

§ 1. Проблемы современной организации и административно-правового регулирования функционирования системы социального обслуживания населения

Социальная защита будущего – это не только и не столько обеспечение гарантированных государством социальных выплат, сколько развитые системы социальных услуг, предоставляемых с учетом особенностей положения различных категорий населения, т.е. адресность. Такая социальная защита требует новых подходов к деятельности в сфере социального обслуживания населения, соответствия этой деятельности требованиям государственных социальных стандартов, а также расширения спектра платных услуг.

Социальное обслуживание населения как объект стандартизации представляет собой деятельность по социально-экономической поддержке, оказанию социально-бытовых, медико-социальных, психологических, правовых услуг, направленных на осуществление социальной адаптации.

Сохраняющаяся в настоящее время проблема – это почти полное отсутствие утвержденных государственных стандартов социального обслуживания. В то время как их наличие могло бы обеспечить более эффективную защиту интересов граждан в вопросах объема и качества предоставляемых социальных услуг, создать условия для развития социально-

го обслуживания на основе последних достижений науки и практики, осуществлять социальное обслуживание на основе принципов равнодоступности, адресности, добровольности гуманности, приоритетности предоставления социальных услуг, например несовершеннолетним, находящимся в трудной жизненной ситуации, конфиденциальности, профилактической направленности.

При этом использование государственных стандартов социального обслуживания будет способствовать экономии трудовых и материальных ресурсов, вовлечению в сферу деятельности по социальному обслуживанию негосударственного сектора экономики и тем самым содействовать улучшению экономических показателей в системе социального обслуживания населения.

В процессе жизнедеятельности никто не застрахован от наступления обстоятельств, обусловленных действием социально-экономических, демографических, экологических и иных факторов, по большей части не зависящих от воли людей. В силу этого преодолеть их самостоятельно они не могут. В этих условиях государство и общество, стремясь оказать содействие лицам, оказавшимся в особо сложном положении, на основе комплекса постоянных и долговременных экономических, социальных, медико-психологических, организационных, правовых и иных мер обеспечивают таким категориям граждан социально-приемлемый уровень жизни, а также создают условия для полноценного их участия в жизни общества. Иными словами, формируется своего рода «страховочный пояс», который поддерживает людей, находящихся в трудной жизненной ситуации. При этом трудная жизненная ситуация рассматривается как ситуация, объективно нарушающая нормальную жизнедеятельность человека (инвалидность; неспособность к самообслуживанию в связи с возрастом, болезнью; сиротство; безнадзорность; малообеспеченность; безработица и др.), которую он не может преодолеть самостоятельно¹.

¹ См.: *Волгина Н. А. Социальная политика : учебник. М., 2004. С. 156.*

В настоящее время чрезвычайно быстрыми темпами развивается сеть учреждений социального обслуживания семьи и детей в системе социальной защиты населения. Это во многом обусловлено острой потребностью населения в подобных услугах. В связи с этим проблема модернизации управленческой деятельности вышла на первый план. Овладение разнообразными формами и методами работы с информацией стало важной задачей каждого руководителя учреждения социального обслуживания, так как дальнейшее совершенствование работы этих учреждений находится в прямой зависимости от информационного обеспечения управленческой деятельности.

В учреждении социального обслуживания можно проследить большое многообразие информационных взаимоотношений: администрация – специалисты, специалисты – клиенты и т.д. Кроме того, администрация учреждения находится в постоянных контактах с вышестоящими органами: администрацией района, учреждениями здравоохранения, образования, органами внутренних дел, общественными организациями, другими учреждениями комплексного обслуживания семьи и детей (приютами, реабилитационными центрами и пр.), различными предприятиями и организациями. Все это отражается на структуре информационных потоков как внутри учреждения, так и вне его.

Усложнение управленческой деятельности, связанное с постоянно возрастающими объемами информации, циркулирующей в учреждении, требует все большего времени для сбора и обработки. К сожалению, на практике руководители часто не справляются с постоянно растущим потоком информации, так как не могут выделить из него информацию действительно важную, необходимую и, более того, не всегда умеют быстро и качественно проанализировать ее. Поиск нужных сведений обычно занимает много времени, поскольку нет определенных требований к ее обработке и хранению. Управленческие решения часто принимаются при так называемом «информационном дефиците», меняются под влиянием эмоциональных факторов, носят приказной характер, не учитывая реальных возможностей и желания

коллектива. В связи с этим остро встает вопрос об актуальности проблемы эффективного информационного обеспечения управления учреждениями социального обслуживания населения.

В научных исследованиях и публикациях отражены многие проблемы, связанные с информационным обеспечением управления. Однако до сих пор нет детальных разработок по созданию систем информационного обеспечения управления учреждений социального обслуживания населения.

В настоящее время работа учреждений социального обслуживания семьи и детей в России регламентируется правовыми документами, которые условно можно отнести к нескольким группам в соответствии с субъектами их издания. К высшему уровню относятся рекомендательные документы мирового сообщества (учредительные акты, декларации, пакты, конвенции, резолюции ООН, ВОЗ, ЮНЕСКО, ЮНИСЕФ и др.). Данные правовые акты определяют основные современные подходы к оценке личности, национального общества, мирового сообщества. Ко второму уровню можно отнести внутригосударственные юридические акты федерального значения (Конституция РФ, законы, указы, распоряжения Президента РФ, постановления Правительства РФ, приказы, решения коллегий и инструкции Министерства труда и социального развития, Министерства образования, Министерства здравоохранения и медицинской промышленности и др.). Данные документы составляют правовую основу для организации и проведения социальной работы с населением, различными социальными слоями и группами.

Третьим уровнем в соответствии с федеральными законами является локальное правовое регулирование в субъектах Российской Федерации. К нему относятся документы субъектов Российской Федерации, которые призваны обеспечивать реализацию законов на своей территории, выполнение федеральных нормативных законоположений с правом законодательной инициативы. Четвертый уровень составляют документы муниципальных образований, издаваемые главами местных администраций и регламентиру-

ющие социальную работу на территории муниципального образования. Самый низший уровень нормативных актов, регламентирующих деятельность учреждений социального обслуживания семьи и детей, составляют решения, приказы, распоряжения непосредственно учреждений и организаций (устав Областного центра социальной помощи семье и детям, положения об отделениях ОЦСПСиД, организационно-распорядительная документация). В данных документах отражена реальная деятельность учреждения, основанная на нормативно-методических документах вышестоящих органов.

В настоящее время ощущается дефицит законодательного обеспечения деятельности отдельных типов учреждений и видов деятельности в сфере социального обслуживания населения. Отсутствует глубокое обоснование структуры и функций территориальных социальных служб, слабо проработаны государственные стандарты и нормы социального обслуживания. Не разработаны критерии и показатели эффективности предоставления социальных услуг, нет программ модернизации работы управленцев. Совершенно не регламентированы вопросы работы с информационными ресурсами.

Несмотря на предпринимаемые на всех уровнях усилия в области реформирования системы социального обслуживания, по-прежнему отмечается низкий уровень качества обслуживания пожилых людей и инвалидов в России. По оценке Института социальной геронтологии МГСУ, при существующих темпах развития системы на решение этой задачи потребуется очень много времени (в пределах 150 – 200 лет)².

Далеко от совершенства и современное законодательство о социальном обслуживании. В нем достаточно пробелов и юридических коллизий, отсутствуют четкие нормативные показатели содержания и объема, качества и безопасности

² См.: *Васильчиков В. М.* Муниципальный сектор социального обслуживания пожилых людей и инвалидов : состояние, динамика развития, тенденции и перспективы // *Муниципальная система социальной защиты населения : опыт, проблемы, перспективы.* М., 2002. С. 33.

социальных услуг, их гарантий и способов предоставлений, а также ответственность за их несоблюдение.

Политические и экономические изменения нашей страны в конце XX в. происходили на фоне спада производства, нарастания имущественной дифференциации, социального напряжения, ухудшения качества социального обслуживания населения, отсутствия профессиональных кадров, способных работать в условиях социальных трансформаций. Наиболее социально уязвимыми оказались многие отрасли социальной сферы, в том числе социальное обслуживание. Среди перечисленных отраслей особая роль принадлежит социальному обслуживанию – отрасли, обеспечивающей сохранение и поддержание на надлежащем уровне качества жизни населения, что в настоящее время является приоритетом в дальнейшем развитии Российского государства.

Результат государственной политики последнего десятилетия XX в. в социальной сфере – фактический отказ государства от ответственности за поддержание и развитие данного сектора и перераспределение соответствующей функции в пользу муниципальных образований. Сегодня ситуация меняется. Рыночные преобразования и развитие федеративных принципов устройства страны обусловили смещение центра тяжести в решении социальных проблем на региональный и местный уровни. Это обстоятельство связано с тем, что эффективность деятельности государства, как и любой другой управленческой системы, напрямую зависит от рационального распределения полномочий в сфере социального обслуживания между всеми уровнями власти.

Новая социальная стратегия предполагает оптимальное разделение ответственности за состояние социальной сферы между федеральными, региональными и местными властями, создание полноценной ресурсной базы для реализации социальной политики. Такой подход отвечает задачам повышения роли государства в социальном процессе, укрепления единого социального пространства и централизованного контроля за его состоянием. Муниципальное образование – городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения,

иная населенная территория, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления³. Местное самоуправление представляет собой тот специфический уровень власти, который, с одной стороны, участвует в осуществлении воли государства, а с другой – учитывает интересы местного населения. Хотя приоритеты в проведении социальной политики принадлежат государству, в обеспечении многих жизненных потребностей населения большую роль призвано играть местное самоуправление. Поскольку задачи местного самоуправления имеют преимущественно обслуживающий характер, усилиями муниципалитетов может эффективно решаться значительная часть социальных проблем. В настоящее время за счет местных бюджетов финансируется почти 100 % расходов на среднее образование; 85 % – на здравоохранение; 60 % – на содержание детских садов, жилья, расходов на коммунальные услуги и т.п.⁴ Вместе с тем вопросы организации института местного самоуправления и ресурсного обеспечения полномочий требуют существенного совершенствования, для того чтобы он мог успешно решать многие социальные задачи, в том числе в сфере социального обслуживания. Перспективным направлением функционирования социальной сферы муниципальных образований должна стать реализация правильно выстроенной системы приоритетов и механизмов эффективного использования ресурсов, выделяемых на социальные цели.

Социальное обслуживание включает в себя совокупность социальных услуг (уход, организация питания, содействие в получении медицинской, правовой, социально-психологической и натуральных видов помощи, помощи в профессиональной подготовке, трудоустройстве, организации досуга, содействие в организации ритуальных услуг и др.), которые предоставляются гражданам, попавшим в трудную жизнен-

³ См.: Муниципальное управление / А. Г. Гладышев [и др.] ; под общ. ред. В. Н. Иванова, В. И. Патрушева. М., 2002. С. 407.

⁴ См.: *Елисеев Е. А.* Система управления социальной сферой города : вопросы теории и практики. Челябинск, 2008. С. 234.

ную ситуацию, на дому или в учреждениях социального обслуживания. Цель управления муниципальным сообществом – налаживание партнерских отношений между органами местного самоуправления, населением, предпринимателями в целях повышения качества жизни населения.

Организация защиты социально-экономических интересов населения, совершенствование социального обслуживания, привлечение средств граждан, выступающих в качестве акционеров, к финансовому обеспечению развития территорий – все это является важнейшей функцией муниципального управления. Оптимизация управления в этом случае связана с эффективным использованием местных ресурсов, формированием соответствующей инфраструктуры в интересах повышения качества социального обслуживания. В связи с этим муниципальное образование – сфера совместного существования людей, в которой социальные отношения составляют систему, целью которой является повышение качества жизни населения⁵. Социальное управление на разных уровнях (федеральном, региональном, местном) имеет особенности, без учета которых нельзя квалифицированно и рационально организовать социальное воздействие.

Различные формы социального обеспечения охватываются множеством нормативных правовых актов, принятых различными государственными органами, которые часто дублируют друг друга. Анализ состояния регионального, муниципального и локального регулирования в сфере социального обслуживания свидетельствует о том, что соответствующая законодательная база субъектов Федерации сложилась и непрерывно развивается. Органами местного самоуправления пока предпринимаются лишь попытки улучшения качества и расширения объема предоставляемых населению социальных услуг. Локальное регулирова-

⁵ См.: Волкова О. А., Дурасанова Т. П., Егоренко А. О. Концепты уровня и качества жизни в современных социокультурных и экономических реалиях // Повышение уровня и качества жизни населения – стратегическое направление развития России на современном этапе : материалы Региональной науч.-практ. конф. (6 декабря 2007 г.). Балашов, 2008. С. 16–19.

ние отношений по социальному обслуживанию заключается в закреплении локальными актами дополнительных гарантий качества социального обслуживания.

Социальное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, представляет собой систему, сочетающую различные формы, виды и типы предприятий, учреждений и услуг, единая цель которых – удовлетворение потребностей категорий населения, находящихся в трудной жизненной ситуации.

Динамичное развитие многоплановой сферы социальных услуг свидетельствует о возрастающей ее востребованности и вызвано, прежде всего, процессом социально-демографического старения российского общества. Эта устойчивая тенденция привела к тому, что каждый пятый житель Российской Федерации в настоящее время достиг пенсионного возраста или превысил его.

В целом по России около 5 млн граждан пожилого возраста, относясь к категории одиноких или одиноко проживающих, нуждаются в различной помощи. Из них 1,5 млн человек нуждаются в постоянной посторонней помощи и социальных услугах, в том числе около 300 тыс. человек – в социально-медицинских услугах на дому. Наблюдается устойчивый рост числа долгожителей (в последнее десятилетие – до 0,5 млн человек). В прогнозируемый период до 2016 г. доля лиц старших возрастных групп в структуре населения составит около 25 %. Кроме того, на учете в органах социальной защиты населения состоит более 275 тыс. семей, находящихся в трудной жизненной ситуации, в которых воспитывается около 490 тыс. детей; учтено более 712 тыс. детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; численность детей, отобранных у родителей, лишенных родительских прав, ежегодно составляет более 77 тыс. человек. В стране развита мощная сеть специализированных детских учреждений социального обслуживания и домов ребенка, услуги которой предоставляют более 3,5 тыс. учреждений⁶.

⁶ Основные показатели, характеризующие состояние социально-трудовой сферы и системы социальной защиты населения / Министерство

Важнейшим приоритетом государственной социальной политики является защита прав и законных интересов граждан старшего поколения, инвалидов, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, поддержание их социального статуса путем комплексного решения существующих проблем и обеспечения социально приемлемого уровня жизни, доступности и высокого качества базовых социальных услуг.

Система социального обслуживания имеет основополагающее значение в реализации государственной политики в отношении указанных категорий граждан.

Инфраструктуру системы социального обслуживания пожилых людей в Российской Федерации определяет сочетание стационарных, полустационарных и нестационарных форм социального обслуживания. Основную роль в формировании современной целостной системы социального обслуживания граждан пожилого возраста сыграло стремительное развитие нестационарных форм социального обслуживания (надомной, полустационарной и срочной социальной) при стабильном росте сети стационарных учреждений социального обслуживания. При этом стационарное социальное обслуживание населения перестало существовать как монополярная система, вышло за пределы жестких ограничений по типизации и мощности учреждений. В настоящее время в Российской Федерации насчитывается около 4 тыс. самостоятельных учреждений социального обслуживания (юридических лиц), а также свыше 16 тыс. различных подразделений в структуре центров социального обслуживания или органов социальной защиты населения, предоставляющих социальные услуги.

В общей сложности социальные услуги в том или ином виде получают более 14 млн пожилых людей (46,5 % от общего числа граждан пожилого возраста).

Основным показателем высокой культуры и цивилизации общества являются социальные гарантии и социальная защита престарелых граждан, а также качество оказываемых им помощи и поддержки.

здравоохранения и социального развития РФ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Социальная защита пожилых и престарелых граждан на современном уровне осуществляется по трем основным направлениям:

- 1) социальная защита (предоставление пожилым людям льгот и преимуществ);
- 2) социальное обслуживание;
- 3) организация пенсионного обеспечения.

Механизм социальной защиты пожилых людей реализуется на государственном (федеральном) и региональном (местном) уровнях. Государственный уровень социальной защиты обеспечивает гарантированное предоставление законодательно установленных пенсий, услуг и льгот в соответствии с установленными денежными и социальными нормативами. На региональном уровне с учетом местных условий и возможностей решаются вопросы дополнительного повышения уровня обеспечения сверх установленного общегосударственного показателя. По усмотрению местных органов возможно установление региональных норм обеспечения, но не ниже закрепленных в законодательстве.

Обострение проблем в пенсионном обеспечении было связано с появлением и быстрым нарастанием задолженности по выплате пенсий в предыдущие годы начиная с 1995 г. Объективной причиной финансовой нестабильности пенсионной системы является, с одной стороны, кризис неплатежей, а с другой – ее несоответствие изменившимся социально-экономическим условиям в стране. Действующая пенсионная система сложилась, когда экономические отношения базировались исключительно на государственной (общенародной) собственности, и государство жестко регулировало все сферы жизни общества и народного хозяйства. В рамках системы пенсионного обеспечения решались многие, не свойственные для нее задачи. Предотвратить углубление кризиса пенсионной системы и создать предпосылки для экономического роста можно только через поэтапный переход от всеобщей распределительной к смешанной системе пенсионного обеспечения, в которой значительную роль играют накопительные механизмы финансирования пенсий.

Социальное обслуживание граждан пожилого возраста, инвалидов представляет собой деятельность по удовлетворению потребностей указанных граждан в социальных услугах. Социальное обслуживание включает в себя совокупность социальных услуг (уход, организация питания, содействие в получении медицинской, правовой, социально-психологической и натуральных видов помощи, помощь в профессиональной подготовке, трудоустройстве, организации досуга, содействие в организации ритуальных услуг и др.), которые предоставляются гражданам пожилого возраста и инвалидам на дому или в учреждениях социального обслуживания независимо от форм собственности.

Государство гарантирует гражданам пожилого возраста и инвалидам возможность получения социальных услуг на основе принципа социальной справедливости независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и других обстоятельств.

Гражданам пожилого возраста и инвалидам обеспечивается возможность получения достаточных для удовлетворения их основных жизненных потребностей социальных услуг, которые включаются в федеральный и территориальные перечни гарантированных государством социальных услуг. Между тем действующая модель организации социального обслуживания населения по-прежнему недостаточно отражает всё многообразие отношений в этой сфере, главным образом в силу различного толкования закрепленных в законах общих требований по ряду принципиальных вопросов, связанных с содержанием понятий «социальное обслуживание», «социальные услуги», «социальная помощь», «меры социальной поддержки». Иными словами, понятие «обслуживание» более широкое, чем понятие «оказание услуг»⁷ (тем более мер социальной поддержки, социальной помощи).

⁷ См.: Плетнев В. А. Понятие договоров авиационного обслуживания // Гражданское право и сфера обслуживания. Свердловск, 1984. С. 136.

Различаются также обязательства по обслуживанию граждан и обязательства по оказанию услуг. Обязательства по обслуживанию граждан возникают между специализированными организациями и гражданами, а обязательства по оказанию услуг – между любыми субъектами гражданского права. Поскольку обязательство по обслуживанию граждан представляет собой вторичное образование, то обязательство по оказанию услуг, заключенное между специализированной организацией и гражданином, выступает как одна из разновидностей обязательства по обслуживанию граждан⁸.

Таким образом, определить соотношение понятий «услуги» и «обслуживание» нелегко, прежде всего из-за недостаточной разработанности категории «обслуживание». Именно этим обусловлена потребность в выявлении содержания категории «обслуживание» в условиях рыночной экономики с учетом существенного обновления законодательства о социальном обеспечении населения.

В свою очередь, концепция договора на социальное обслуживание граждан также пока не получила законодательного воплощения. В Гражданском кодексе РФ в рамках некоторых традиционных типов договоров в качестве одной разновидности выступает публичный договор (ст. 426 ГК РФ), направленный на защиту прав потребителей. Так, в главах, посвященных купле-продаже, аренде и подряду, вслед за общими положениями закреплены соответственно нормы о розничной купле-продаже, прокате и о бытовом подряде. Тем не менее термин «обслуживание» встречается в нормах ГК РФ, закона о защите прав потребителей⁹ и ряда иных правовых актов, хотя в гражданском законодательстве РФ

⁸ См.: Кротов М. В. Обязательство по оказанию услуг в советском гражданском праве. Л., 1990. С. 98.

⁹ О защите прав потребителей : закон РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 с изм. и доп. // Ведомости Съезда народных депутатов Рос. Федерации и Верховного Совета Рос. Федерации. 1992. № 15. Ст. 766 ; 1993. № 29. Ст. 1111 ; Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3. Ст. 140 ; 1999. № 51. Ст. 6287 ; 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 2 ; 2004. № 35. Ст. 3607 ; № 45. Ст. 4377 ; № 52 (ч. 1). Ст. 5275 ; 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3439 ; № 43. Ст. 4412 ; № 48. Ст. 4943 ; 2007. № 44. Ст. 5282 ; 2008. № 30 (ч. 2). Ст. 3616 ; 2009. № 23. Ст. 2776 ; № 48. Ст. 5711.

последних десяти лет явно прослеживается тенденция к замене термина «обслуживание» на термин «услуги». В тех же случаях, когда используется категория «обслуживание», позиция законодателя крайне непоследовательна.

Исходя из ст. 38 закона о защите прав потребителей, обслуживание включает в себя выполнение работ и оказание услуг. В Правилах бытового обслуживания населения России также указывается, что они распространяются на отношения, вытекающие из договора бытового подряда и договора возмездного оказания бытовых услуг¹⁰. Неоднозначное определение содержания услуг по социальному обслуживанию дается и разными специалистами – исследователями отрасли права социального обеспечения. М. Л. Захаров рассматривает социальное обслуживание как «деятельность соответствующих социальных служб и организаций по предоставлению гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации, социальных услуг. Социальная услуга – это, таким образом, помощь указанным гражданам...»¹¹. По мнению М. О. Буяновой, объекты социального сервиса, в которые включены все условия, связанные с жизнью населения: обеспечение дохода, медицина, здравоохранение, образование, наем жилья, – соотносятся с социальным обслуживанием¹².

В чем же выявились существенные пробелы правового регулирования услуги в сфере социального обслуживания населения? Анализ показывает, что в правовом регулировании:

– отсутствуют нормы, регулирующие установление стандартов, норм и нормативов в области социального обслуживания;

¹⁰ Правила оказания услуг (выполнения работ) по техническому обслуживанию и ремонту автотранспортных средств : утв. постановлением Правительства РФ от 11 апреля 2001 г. № 290 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 17. Ст. 1712.

¹¹ Захаров М. Л. Право социального обеспечения России : учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «юриспруденция». 4-е изд., перераб. и доп. М., 2005. С. 550–551.

¹² См.: Буянова М. О. Социальное обслуживание граждан России в условиях рыночной экономики : теоретико-правовой аспект. М., 2002. С. 8.

– не раскрыты в должном объеме основы управления государственными социальными службами, экономические, финансовые основы деятельности в установленной области;

– не предусмотрены вопросы формирования рынка услуг, привлечения исполнителей услуг из негосударственного сектора социального обслуживания, повышения качества, оптимизации финансовых затрат, максимального удовлетворения спроса на услуги;

– недостаточен объем норм, регулирующих деятельность по оказанию услуг негосударственными социальными службами;

– отсутствует принцип сопряженности прав и обязанностей граждан в связи с оказанием им услуг, в том числе не предусматривается обязанность граждан и семей участвовать на добровольной основе в расходах на социальное обслуживание;

– отсутствуют нормы, регулирующие особенности договорных отношений при оказании услуг;

– не сформированы нормы, способствующие повышению роли гражданского общества в области социального обслуживания, создания общественных объединений работников социальных служб.

Названные недостатки препятствуют развитию в сопоставимых формах законодательной и нормативно-правовой базы социального обслуживания на федеральном и региональном уровнях, равному доступу граждан к услугам независимо от места проживания. Возникает необходимость приведения действующего законодательства в области социального обслуживания в соответствие с современной социально-экономической ситуацией и реальной общественной потребностью в соответствующих услугах¹³.

Исследование правовых аспектов понятия «социальное обслуживание» затрагивает в то же время принцип отраслевой принадлежности большей части правовых норм, характеризующих такие социальные услуги, но имеющих единую

¹³ См.: Пояснительная записка Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации к проекту федерального закона «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» от 22 ноября 2006 г. № 6108-ЛГ // Российская газета. 2011. 5 сент.

правовую природу как объект гражданских прав и деятельности субъектов административно-правовых отношений. Кроме того, само определение государственных социальных услуг по социальному обслуживанию формулируется в законах довольно расплывчато, что затрудняет отграничение их от частных и публичных гражданско-правовых услуг. Попытки выделить существенные признаки такого рода услуг предпринимаются учеными в сфере частного и публичного права¹⁴. Подтверждено, что развитие общей части науки «право социального обеспечения» достигло высокого уровня, но сложность, объемность и многогранность правового регулирования отношений в сфере социального обслуживания обуславливаются взаимосвязью этого понятия с такими категориями, как конституционная экономика, социальные услуги, социальная работа, компетенция исполнительных органов государственной власти, а также национальная экономика. Представляется, что содержание категории «экономическая доктрина» выходит за рамки чисто экономической категории и наглядно показывает, насколько социальные и психологические параметры развития нации взаимосвязаны и воздействуют друг на друга¹⁵. Они зависят от содержания Основного закона государства и других основополагающих документов социальной направленности и, очевидно, от взглядов ученых различных направлений на социальный и правовой состав услуги в социальном обслуживании.

В частности, О. Е. Кутафин отмечал, что публично-частный характер конституционного права дает дополнительные основания для критической оценки... утверждений, что лишь гражданское право как право частное способно гарантировать экономическую свободу личности, что именно частное право выражает правовой строй, основанный на свободе человека¹⁶.

¹⁴ См.: Санникова Л. В. Услуги в гражданском праве России. М., 2006. С. 62.

¹⁵ См.: Экономическая теория : учебник / В. И. Антипина [и др.] ; под ред. И. П. Николаевой. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2006. С. 8.

¹⁶ Цит. по: Конституционная экономика : учеб. для юрид. и экон. вузов / П. Д. Баренбойм [и др.]. М., 2006. С. 4.

В связи с этим проявляется также необходимость более тщательного исследования теоретических основ правового регулирования отношений в сфере социального обслуживания как составной части системы социального обеспечения, связанной с основами социального страхования населения. Социальное страхование для большинства российских граждан является формой реализации важнейших конституционных прав – прав на социальное обеспечение (ст. 39), охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41). Гарантии этих прав непосредственно обусловлены эффективностью системы социального страхования, которая, в свою очередь, напрямую зависит от правильного выбора средств и способов правового регулирования¹⁷. Но стоит лишь выйти за рамки определения предмета отрасли права социального обеспечения («совокупность однородных общественных отношений материального и процедурного характера по социальному обеспечению человека»¹⁸), как становится очевидным, что оно отражает неполный и неточный комплекс идей экономической доктрины социального государства, которая определяет структуру социальных и производственных потребителей и формирует первичные отношения между экономическими субъектами в сфере производства, распределения, обмена¹⁹.

Устойчивые связи (отношения) сложной системы распределения (социально-обеспечительные отношения) как элемента функционирующей национальной экономики отражают определенные социальные предпочтения в социальной политике, которые формируют социальную структуру сферы распределения и потребления, связанной с деятельностью субъектов, обязанных предоставлять соответствующие виды социальных услуг.

Вместе с тем в праве до сих пор нет исследований по «сквозным» проблемам правовых отношений предоставле-

¹⁷ См.: Федорова М. Ю. Теоретические проблемы правового регулирования социального страхования. Омск, 2003. С. 4.

¹⁸ Никонов Д. А., Стремозухов А. В. Право социального обеспечения России. М., 2005. С. 33.

¹⁹ См.: Экономическая теория : учебник / В. И. Антипина [и др.]. С. 6.

ния услуг в сфере социального обслуживания населения, связанных с внедрением идей социального государства, конституционной экономики, государственной социальной услуги, принципов компетенции. Придание законодательного статуса государственной публичной услуге требует совмещения экономического, юридического анализа социальной услуги, проблем объективно существующих и постоянно повторяющихся связей и отношений этой отрасли права с законами социального управления и социальной работы.

Данный актуальный, на наш взгляд, вывод обусловлен необходимостью признания, закрепления и защиты ряда следующих юридически значимых аспектов проблемы.

1. Правовое регулирование, направленное на стабилизацию отношений по социальному обслуживанию населения, связано с установлением стандартов поведения (действий) и определением субъективно-объективных предпосылок деятельности органов исполнительной власти и учреждений социального обслуживания населения. Такое воздействие производится через удостоверение публично значимых юридических фактов – состояний, событий, объемов и размеров обеспечения. При этом в праве социального обеспечения рассматриваются публично значимые состояния или законность, а не только действия по реализации прав и обязанностей субъектов в распределении средств по определенному виду правоотношений, возникающих с наступлением юридических фактов, которые должны гармонизироваться со стандартами и системой социального страхования. Государство ведет систематический учет параметров социального обслуживания, создавая систему стандартов организации социальных служб и учреждений, стандарты услуги. Эти стандарты выполняют важные функции в деятельности социально-обеспечительного характера. На основе стандартного обслуживания можно обоснованно определять цену (тариф) социальной услуги, осуществлять контроль качества социальной услуги (помощи), определять объем финансирования различных видов государственной социальной услуги, организации социального обслуживания, защищать права клиентов социальных служб, обеспечивать сохране-

ние гарантий в реализации прав граждан на социальное обслуживание, повышать профессиональную и персональную ответственность социальных служб и органов власти, социальных работников и руководителей в целом.

Эти административно-правовые ресурсы более полно обеспечивают достойный уровень индивидуального потребления, общие формы защиты прав граждан на социальное обслуживание и должны применяться к социальному страхованию с учетом его особенностей в системе предоставления государственных социальных услуг.

2. Поскольку финансовые средства на социальное обслуживание выделяются в соответствии с нормами объемов социальных услуг, то нужны критерии определения этих нормативов, главными из которых являются: реально наступающие социальные риски, их классификация, индивидуализированная связь с социально-обеспечительными правоотношениями, их соответствие нормативам по количеству клиентов (живых социальных индикаторов), обладающих правом на различные виды социальной услуги. Таким образом, возникает связь между субъектами социального обеспечения и субъективными правами граждан и юридическими обязанностями публичной власти. В России утвердился и действует режим минимальных социальных стандартов, который предусматривает возможность выявления наиболее социально уязвимых категорий населения, но при этом не учитывается обширный перечень социальных рисков (трудных жизненных ситуаций).

Федеральным законом от 24 октября 1997 г. №143-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации»²⁰ установлены правовые основы для определения прожиточного минимума как единственного критерия при установлении гражданам Российской Федерации государственных гарантий получения социальных услуг и при осуществлении других мер социальной помощи. Прожиточный мини-

²⁰ О прожиточном минимуме в Российской Федерации : федер. закон от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ с изм. и доп. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 43. Ст. 4904 ; 2000. № 22. Ст. 2264 ; 2004. № 35. Ст. 3607 ; 2009. № 30. Ст. 3739.

мум – это стоимостная оценка потребительской корзины, а также обязательные платежи и сборы, которые должен выплачивать каждый гражданин. При этом потребительская корзина – это минимальный набор продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг, необходимых для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности. Однако принципы индивидуализации и обеспечения равных возможностей в предоставлении услуг по социальному обслуживанию не совмещаются с основаниями предоставления услуг, связанными со среднедушевым доходом семьи, видами доходов, учитываемых при определении нуждаемости. Вследствие этого в практике применения законов и нормативных актов размываются грани в определении социального риска (трудной жизненной ситуации).

Таким образом, социальные риски в широком смысле слова представляют собой возможность возникновения социально неблагоприятных ситуаций, связанных с необходимостью поддержки гражданина со стороны государства и общества, т.е. оснований для социальной защиты и социального обеспечения. Не обязательно, что это будут случаи материальной необеспеченности (наиболее распространенные социальные риски), например отсутствие средств к существованию, жилья, предметов быта, одежды. Основанием для социального обслуживания является в том числе трудная жизненная ситуация, разновидностями которой выступают одиночество, сиротство, безнадзорность, конфликты или жестокое обращение в семье и др. (ст. 3 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации») ²¹.

3. В законотворческой деятельности в организации социального обслуживания населения в регионах (поскольку эти функции возложены на них) следует учесть, что виды услуг, деятельность по социальному обслуживанию конкретизированы соответствующими нормативными актами. В частности, «Общероссийский классификатор видов эко-

²¹ См.: Федорова М. Ю. Теоретические проблемы правового регулирования социального страхования. С. 15.

номической деятельности, продукции и услуг» ОК 004-93²² содержит раздел «Услуги в области здравоохранения и социальной области», где выделены под кодом 8530000 социальные услуги, предоставляемые в различных типах учреждений и предприятий социального обслуживания с обеспечением проживания и без обеспечения проживания.

Госстандарты существуют, но при этом не учитывается, что имеются две основные позиции по вопросу о сущности услуг: одни ученые рассматривают услуги как деятельность, специфическую форму труда; другие под услугами понимают результат труда, полезный эффект деятельности. Вместе с тем перечень видов услуг приобретает четкие легитимные правовые рамки, которые определены ст. 1 Федерального закона «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ: социальное обслуживание представляет собой деятельность социальных служб по социальной поддержке, оказанию социально-бытовых, социально-медицинских, психолого-педагогических, социально-правовых услуг и материальной помощи, проведению социальной адаптации и реабилитации граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации.

4. Существенной проблемой в реализации норм предоставления услуг по социальному обслуживанию, механизма гражданско-правового регулирования отношений в сфере социального обслуживания населения являются вопросы определения цены платных и бесплатных услуг.

В настоящее время в России осуществляется поэтапный переход от баланса народного хозяйства к системе национальных счетов, необходимый для успешной интеграции нашей страны в мировое экономическое пространство. Соответственно меняется и подход к определению границ цены в сфере услуг по социальному обслуживанию в сторону их оптимизации. В связи с этим особое значение приобретает классификация услуг. При классификации исследуемое яв-

²² Общероссийский классификатор видов экономической деятельности, продукции и услуг ОК 004-93 (ОКДП) : утв. постановлением Госстандарта России от 6 августа 1993 г. № 17. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ление разделяется на отдельные группы (типы, виды и т.д.), что позволяет выявить характерные признаки каждой группы. Для определения их стоимости в экономической литературе, преимущественно по маркетингу, приводится большое количество классификаций услуг по самым разным критериям.

В системе национальных счетов услуги как виды экономической деятельности подразделяются на четыре категории:

1) потребительские (рестораны, гостиницы, домашние услуги);

2) социальные (образование, медицинская помощь, благотворительные услуги);

3) производственные (инжиниринг, консультации, финансовые и кредитные услуги);

4) распределительные (торговые, транспортные, фрахт)²³.

Традиционно в качестве критерия классификации услуг выступает услугополучатель. В зависимости от статуса выделяются личные и деловые (или профессиональные) услуги. Оказание личных услуг направлено на удовлетворение потребностей населения, а деловых – потребностей лиц, осуществляющих предпринимательскую или иную профессиональную деятельность. В ГОСТ Р 50646-94²⁴ услуги населению по функциональному назначению подразделяются на материальные и социально-культурные. Термин «материальная услуга» раскрывается как «услуга по удовлетворению материально-бытовых потребностей потребителя услуги». Материальные услуги обеспечивают восстановление (изменение, сохранение) потребительских свойств изделий или изготовление новых изделий по заказам граждан, а также перемещение грузов и людей, создание условий для потребления. В частности, к ним могут быть отнесены бы-

²³ См.: Никифорова Н. В. Услуги в системе мировой торговли. М., 1990. С. 9.

²⁴ Межгосударственный стандарт ГОСТ 30335-95/ГОСТ Р 50646-94 «Услуги населению. Термины и определения» : введен в действие постановлением Госстандарта РФ от 12 марта 1996 г. № 164 : разработан Техническим комитетом по стандартизации ТК 342 «Услуги населению», Управлением стандартизации и сертификации в сфере услуг Госстандарта России. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

товые услуги, связанные с ремонтом и изготовлением изделий, жилищно-коммунальные услуги, услуги общественного питания, транспорта.

Под социально-культурными услугами понимаются услуги по удовлетворению духовных, интеллектуальных потребностей и поддержанию нормальной жизнедеятельности. Социально-культурные услуги обеспечивают поддержание и восстановление здоровья, духовное и физическое развитие личности, повышение профессионального мастерства. К ним могут быть отнесены медицинские услуги, услуги культуры, туризма, образования и т.д.²⁵

Представляется важным четкое подразделение услуг на основные и дополнительные. Основные услуги – это услуги, удовлетворяющие основные потребности, а дополнительные – вторичные.

В экономической литературе приводятся и другие многочисленные критерии классификации, которые довольно специфичны и имеют узкую сферу применения. Вместе с тем подчеркивается, что «в силу эмергентности услуг их исчерпывающая классификация в принципе невозможна»²⁶.

Услуги как экономическая категория имеют два значения. Во-первых, услуги – это вид экономической деятельности. Следовательно, к услугам относятся все виды экономической деятельности, за исключением промышленного производства и сельского хозяйства. Во-вторых, услуги – это экономическое благо. С этой точки зрения под услугами одни экономисты понимают саму деятельность, направленную на удовлетворение индивидуальной потребности, другие – результат, удовлетворяющий индивидуальную потребность, а третьи – диалектическое единство деятельности и результата, достигаемого в ходе этой деятельности.

Перечисленные выше правовые образования регулируют разнохарактерные отношения, объективно необходимые для нормального функционирования системы социального обеспечения населения. К каким конкретно элементам в системе права относятся эти образования, должна опреде-

²⁵ См.: Санникова Л. В. Услуги в гражданском праве России. С. 18.

²⁶ Сосунова Л. А. Макроэкономическая концепция коммерции услуг. СПб., 1997. С. 93.

лить научно обоснованная концепция социального права при рассмотрении совокупности отдельных правовых норм как материального, так и процедурно-процессуального характера.

Кроме указанных проблем, автор выделяет также проблему недостаточной информатизации населения о видах и порядке предоставляемых государственных услуг, включая информацию об административных регламентах и стандартах (социально незащищенные категории граждан мало ориентируются в информации, вывешиваемой на интернет-сайтах органов государственной власти и местного самоуправления). Это подтверждено проведением анкетирования граждан, обращающихся за предоставлением государственных услуг в Департамент труда и социального развития Воронежской области. На вопрос: «Вы узнали о своем праве на предоставление мер социальной поддержки в сети Интернет?» только 20 % респондентов ответили утвердительно. Остальные респонденты указали, что информацию о мерах социальной поддержки узнали по телевидению и от знакомых и друзей. Таким образом, наличие информации в сети Интернет для многих граждан, являющихся потребителями государственных услуг, малоэффективно. Необходимо более широко привлекать средства массовой информации для разъяснения сущности мер социальной поддержки и нормативных правовых актов, регламентирующих данные услуги.

В результате автор определил следующие основные проблемы в системе социального обслуживания населения:

- унификация государственной стандартизации государственных услуг во всей системе социального обслуживания населения;
- формирование и развитие сети учреждений социального обслуживания семьи и детей в системе социальной защиты населения;
- усложнение управленческой деятельности в этой сфере;
- слабая информатизация населения о видах и порядке предоставляемых государственных услуг, включая информацию об административных регламентах и стандартах;
- недостаточно проработанная нормативно-правовая база, формируемая органами местного самоуправления.

§ 2. Основные направления совершенствования механизма административно-правового регулирования отношений в сфере социального обслуживания населения

Поправки и изменения, внесенные Федеральным законом № 122-ФЗ в федеральные законы «О государственной социальной помощи», «О занятости населения Российской Федерации», «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и другие, определяют меры, направленные на частичную компенсацию материальных потерь наиболее нуждающимся группам населения, на смягчение отрицательных последствий инфляции. Пособия, как правило, являются помощью, временно заменяющей утраченный заработок, или служат дополнением к основному источнику средств существования. Из смысла законов «О государственной социальной помощи», «О ветеранах» и других следует, что в большинстве случаев применяется единственный прием правового регулирования общественных отношений, связанных с социальной поддержкой, – это предоставление пособий.

В настоящее время широко распространяются и такие «приемы», как предоставление социальных услуг, особенно со стороны государства. Расширяется сеть муниципальных и государственных бюджетных учреждений социального обслуживания населения. В некоторой степени развивается негосударственный сектор учреждений и предприятий социального обслуживания, хотя его влияние на систему социального обслуживания невелико. Разработаны и внедрены стандарты социального обслуживания населения в субъектах Российской Федерации, которые позволяют применять инновационные формы обслуживания, более полно обеспечивать население социальными услугами.

Социальное обслуживание – специфический вид профессиональной деятельности, направленной на оказание содействия человеку с целью обеспечения культурного, социального и материального уровней жизни, предоставление индивидуальной помощи человеку, семье или социальной

группе для поддержания достоинства и свободного развития личности, оптимизации механизмов социального функционирования индивидов или социальной группы²⁷.

Приоритетное направление модернизации системы социального обслуживания населения, по мнению автора, – это совершенствование правового регулирования данной системы в субъектах Российской Федерации. В связи с этим автор предлагает следующее:

1) разрабатывать и принимать законы субъектов Российской Федерации о социальном обслуживании населения субъекта Российской Федерации;

2) издавать административные регламенты по исполнению государственной функции по осуществлению контроля за оказанием гражданам, проживающим в субъекте Российской Федерации, мер социальной поддержки в виде предоставления государственных услуг;

3) улучшать качество мер административной ответственности посредством внесения изменений и дополнений в законодательство об административной ответственности субъектов Российской Федерации.

Рассмотрим данные предложения и рекомендации по совершенствованию административно-правового регулирования социального обслуживания населения в субъекте Российской Федерации на примере Воронежской области.

1. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» ст. 26.3 ч. 2 п. 24 предоставляет право субъектам Российской Федерации осуществлять собственное правовое регулирование отношений в сфере социального обслуживания в пределах норм, установленных федеральным законодательством.

В Воронежской области отсутствует единый законодательный акт, регламентирующий основы социального обслуживания населения. В целях улучшения организации и

²⁷ См.: Курбатов В. И. Социальная работа : учебник. Ростов н/Д., 2000. С. 109.

деятельности органов власти, учреждений социального обслуживания предлагается издать закон Воронежской области «О социальном обслуживании населения в Воронежской области».

Структура данного законодательного акта представлена в авторской редакции:

Глава I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Отношения, регулируемые настоящим законом.

Статья 2. Основные понятия.

Статья 3. Системы социальных служб.

Статья 4. Учреждения и предприятия в системе социальных служб в Воронежской области.

Статья 5. Государственные стандарты социального обслуживания. Виды стандартов.

Статья 6. Процедура разработки и утверждения государственных стандартов социального обслуживания.

Глава II. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ ГРАЖДАН НА СОЦИАЛЬНОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЕ СОЦИАЛЬНЫХ СЛУЖБ В ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ

Статья 7. Право граждан на социальное обслуживание.

Статья 8. Материальная помощь.

Статья 9. Социальное обслуживание на дому.

Статья 10. Срочное социальное обслуживание.

Статья 11. Полустационарное социальное обслуживание.

Статья 12. Стационарное социальное обслуживание.

Статья 13. Направление граждан на социальное обслуживание на дому, полустационарное и стационарное социальное обслуживание.

Статья 14. Порядок предоставления реабилитационных услуг.

Статья 15. Порядок приема и условия предоставления временного приюта.

Статья 16. Организация дневного пребывания в государственных учреждениях социального обслуживания Воронежской области.

Статья 17. Консультативная помощь.

Статья 18. Основания для бесплатного социального обслуживания.

Статья 19. Плата за социальное обслуживание.

Глава III. РЕСУРСНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ

Статья 20. Финансовое обеспечение социального обслуживания.

Статья 21. Предпринимательская деятельность социальных служб.

Глава IV. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 22. Ответственность за нарушение настоящего закона.

Статья 23. Обжалование действий (бездействия) социальных служб.

Статья 24. Вступление в силу настоящего закона.

2. Рекомендуется правительству Воронежской области принять административный регламент Департамента труда и социального развития Воронежской области по исполнению государственной функции по осуществлению контроля за оказанием гражданам, проживающим в Воронежской области, мер социальной поддержки в виде предоставления государственных услуг.

Представляем проект данного нормативного правового акта в авторской редакции:

Постановление правительства Воронежской области «Об утверждении административного регламента Департамента труда и социального развития Воронежской области по исполнению государственной функции по осуществлению контроля за оказанием гражданам, проживающим в Воронежской области, мер социальной поддержки в виде предоставления государственных услуг» (приложение 1).

3. Совершенствование мер административной ответственности, закрепленной в административном законодательстве субъектов Российской Федерации, требуется также и в области регулирования системы социального обслуживания населения. Предлагается внести дополнения в Закон Воронежской области «Об административных правонарушениях»

ниях на территории Воронежской области», ст. 29.1 которого приведена в авторской редакции:

«Статья 29.1. Нарушение требований законодательства Воронежской области в сфере социального обслуживания населения

1. Нарушение требований законодательства о социальном обслуживании населения в Воронежской области, включая государственные стандарты социального обслуживания населения Воронежской области и стандарты качества предоставления государственной (бюджетной) услуги Воронежской области, –

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч пятисот до пяти тысяч рублей; на должностных лиц – от десяти тысяч до двадцати пяти тысяч рублей; на юридических лиц – от ста тысяч до пятисот тысяч рублей.

2. Действия (бездействие), предусмотренные частью 1 настоящей статьи, –

влекут наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч пятисот до пяти тысяч рублей; на должностных лиц – от пятнадцати тысяч до тридцати тысяч рублей; на юридических лиц – от ста пятидесяти тысяч до пятисот пятидесяти тысяч рублей.

3. Те же действия, совершенные повторно в течение года со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания за правонарушения, предусмотренные частями 1–2 настоящей статьи, –

влекут наложение административного штрафа на граждан в размере пяти тысяч рублей; на должностных лиц – тридцати пяти тысяч рублей; на юридических лиц – шестисот тысяч рублей» (приложение 2).

Следующее направление модернизации системы социального обслуживания населения – это обращение к серьезному анализу измененных автором теоретических моделей социального обеспечения и законов, регулирующих эти отношения. Юридическая конструкция закона остается объектом исследования о юридической технике как особой области юриспруденции. Правовые последствия реализации

законов в сфере социальной поддержки населения в определенные годы (1995, 2004) «выплеснулись на улицы» субъектов Российской Федерации. Поэтому при рассмотрении проблем рационального государственного управления социальным обслуживанием населения в регионе с учетом норм Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ следует положиться на факт, что законодательство базируется и должно обеспечивать социальные права и их гарантии со стороны государства. Социальное обслуживание выражается в следующих целях.

Первая из них состоит в том, чтобы за счет общественных или обобществленных средств²⁸ оказать человеку содействие, поддержку, которая в действующем законодательстве именуется государственной социальной помощью²⁹ и поддержкой. Причем определение социальной помощи не связывается с отношениями по предоставлению гражданам льгот и мер социальной поддержки, установленных законодательством Российской Федерации, хотя эти отношения однородны по смыслу.

Несмотря на то что легальное определение социальной помощи, социальной поддержки (возмещение вреда, компенсация, социальная льгота) не нашли общезыковой унификации (дефиниций), суть их сводится к следующему: у нуждающегося в помощи человека имеются определенные средства, но их недостаточно для нормального поддержания качества жизни (минимальный прожиточный минимум), естественного жизнестояния, либо он утрачивает источник средств к самообеспечению по независящим от него причинам, но это состояние временное, преходящее, в свя-

²⁸ Общественными являются средства, которые формируются без личного вклада подлежащего обеспечению гражданина, а обобществленными – подлежащие специальному учету его отчисления от заработка или дохода в консолидированные источники (ПФ, ФОМС, ФСС, налог на доходы физических лиц).

²⁹ Государственная социальная помощь (в теории социального обеспечения) – предоставление малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам, а также иным категориям граждан социальных пособий, субсидий, социальных услуг и жизненно необходимых товаров.

зи с чем ему выделяются денежные средства, социальные пособия или субсидии для оплаты полностью или частично социальных услуг или предоставляются предметы первой необходимости, дополнительная бесплатная медицинская помощь, бесплатный проезд, но не в качестве постоянного источника средств существования.

Эта помощь – адресная, и она обеспечивает меры по предупреждению крайней бедности или ее ликвидации. Социальная поддержка – это полномочия органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения, установленным Конституцией РФ и Федеральным законом от 6 октября 1999 № 184-ФЗ³⁰. Осуществляется данными органами самостоятельно за счет собственных средств – бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета). Осуществление указанных полномочий может в порядке и случаях, установленных федеральными законами, дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета и федеральных государственных внебюджетных фондов, в том числе в соответствии с федеральными целевыми программами.

При решении второй задачи исходными положениями являются предположения о полной и постоянной утрате

³⁰ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ с изм. и доп. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005 ; 2000. № 31. Ст. 3205 ; 2001. № 7. Ст. 608 ; 2002. № 19. Ст. 1792; № 30. Ст. 3024; № 50. Ст. 4930 ; 2003. № 27 (ч. 2). Ст. 2709 ; 2004. № 25. Ст. 2484; № 50. Ст. 4950 ; 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 17, 25; № 30 (ч. 1). Ст. 3104 ; 2006. № 1. Ст. 10, 13; № 23. Ст. 2380; № 29. Ст. 3124; № 30. Ст. 3287; № 31 (ч. 1). Ст. 3427, 3452; № 44. Ст. 4537; № 50. Ст. 5279 ; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 21; № 10. Ст. 1151; № 13. Ст. 1464; № 18. Ст. 2117; № 21. Ст. 2455; № 26. Ст. 3074; № 30. Ст. 3747, 3805, 3808; № 43. Ст. 5084; № 46. Ст. 5553 ; 2008. № 13. Ст. 1186; № 29 (ч. 1). Ст. 3418; № 30 (ч. 1). Ст. 3597; № 30 (ч. 2). Ст. 3616; № 48. Ст. 5516; № 49. Ст. 5747; № 52 (ч. 1). Ст. 6229 ; 2009. № 7. Ст. 772; № 14. Ст. 1576; № 29. Ст. 3612; № 48. Ст. 5711; № 51. Ст. 6156, 6163 ; 2010. № 14. Ст. 1549; № 15. Ст. 1736; № 19. Ст. 2291; № 23. Ст. 2800; № 31. Ст. 4160; № 40. Ст. 4969; № 41 (ч. 2). Ст. 5190; № 46. Ст. 5918; № 47. Ст. 6030, 6031; № 49. Ст. 6409; № 52 (ч. 1). Ст. 6984 ; 2011. № 1. Ст. 18; № 17. Ст. 2310.

человеком способности (или еще не приобретенной соответствующей способности) и объективной невозможности ее приобретения или восстановления. Поэтому государство должно ставить перед собой целью иждивение такого субъекта, т.е. предоставление ему на относительно постоянной основе средств, необходимых для жизнестойкости. Иждивение – это обеспечение неработающего, т.е. больного, престарелого, несовершеннолетнего и других, средствами, необходимыми для существования. Таковыми признаются граждане со стойким расстройством функций организма человека, т.е. инвалиды, потерявшие трудоспособность, а также граждане, достигшие пенсионного возраста (60 лет – мужчины, 55 лет – женщины). Единственной денежной формой их содержания является пенсия.

На содержании государства за счет средств федерального бюджета находятся также лица, имеющие выслугу на государственной, гражданской, военной службе и (или) на службе в органах внутренних дел, и (или) на службе в государственной противопожарной службе, и (или) на службе в учреждениях и органах уголовно-исправительной системы. Термин «содержание» закрепляется в нормах пенсионного права, в частности в нормах, определяющих понятие «иждивенство».

Учитывая изложенную концепцию социального обеспечения как формы распределения материальных благ, государство, по логике и правовой последовательности, должно дифференцировать свое отношение к необходимости обеспечения граждан, предоставляя им в первом случае лишь временную помощь в виде пособий, субсидий, социальных услуг, компенсаций на возмещение вреда, а во втором случае посредством пенсионного обеспечения государство должно взять на себя обязанность по их содержанию, т.е. предоставление им денежных средств в таком размере, чтобы их было достаточно для удовлетворения жизненно важных физиологических и социальных потребностей. Пенсионное обеспечение – исключительное полномочие Российской Федерации, финансируется за счет общественных средств, предусмотренных федеральным бюджетом и обобществленных в порядке,

предусмотренном Федеральным законом «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации».

Эта правовая позиция не воспринята законодателем при разработке и принятии Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ. Из внесенных им поправок в социальное законодательство (около 35 федеральных законов) нет определенности: берет ли государство на себя обязательства содержать человека, т.е. выплачивать пенсию, или просто оказывает ему социальную поддержку, относя ее к полномочиям по совместному ведению с субъектами РФ, осуществляя доплаты в виде ежемесячной денежной выплаты? Неясным представляется правовой смысл терминов: «социальная помощь», «социальная поддержка», других определений и их соотношение в системе социального обеспечения. В частности, имеет место неясность с источниками финансирования из средств федерального бюджета, передаваемых в Пенсионный фонд на осуществление ежемесячной денежной выплаты отдельным категориям граждан в объеме, который, к примеру, был установлен Законом «О федеральном бюджете на 2005 год» (п. 11 ст. 4 Федерального закона от 28 декабря 2004 г. № 184-ФЗ «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2005 год»).

Отсюда следует, что в рассматриваемом смысле государственных задач пенсия – наиболее важный и принципиальный из видов социального обеспечения, позволяющий поставить ее на высшую ступень ценностей социального государства (п. 1 ст. 7 Конституции РФ). Вероятнее всего, включение в легальное определение смысла терминов «социальная поддержка», «социальная помощь» и «пенсия» не будет в ближайшее время воспринято законодателем, поскольку им согласно Закону «О трудовых пенсиях» установлен такой уровень пенсионного обеспечения граждан, который, мягко говоря, далеко не соответствует исходным началам пенсионного права. В данном вопросе следует исходить из должного, а не существующего положения дел, без какой-либо оглядки на определенные экономические трудности, порожденные, кстати, самим государством. В противном случае государство будет иметь возможность уходить от ответственности за

неисполнение принятых на себя обязательств по отношению к нуждающимся гражданам, для большинства из которых пенсионный статус ассоциируется не с заслуженным отдыхом, а с нищенским существованием, безысходностью, вынуждающей стариков, инвалидов искать дополнительные средства к жизни.

Следует отметить, что Федеральный закон № 122-ФЗ не выделяет пенсию из числа других платежных обязательств, воспроизводя иные дополнительные формулировки, чем в пенсионном законодательстве. В законе большинство регулятивных правовых норм закрепляют определенные дефиниции, вступающие в противоречия по правовому смыслу, прежде всего с пенсионным законодательством. Эти противоречия влияют на региональный аспект модернизации социального управления.

Например, в ст. 10 Федерального закона «О ветеранах» меры социальной поддержки ветеранов относятся к расходным обязательствам Российской Федерации, за исключением категорий ветеранов, указанных в ст. 20, 22 (лиц, работавших в тылу либо награжденных орденами или медалями СССР за самоотверженный труд в период Великой Отечественной войны).

Эти меры определены ст. 13 и включают:

1. Пенсионное обеспечение, выплату пособий в соответствии с законодательством Российской Федерации. Данная формулировка определяет два вида правоотношений – пенсионное обеспечение и выплату пособий. Применительно к понятию «пенсии», термин универсального вида платежного обязательства сохраняется в качестве доктринальной категории денежного содержания в законах «О трудовых пенсиях», «О государственном пенсионном обеспечении», «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, государственной противопожарной службе, учреждениях и органах уголовно-исправительной системы и их семей». Меры социальной поддержки, такие как ежемесячные денежные выплаты, являясь элементами пенсионной системы, не могут рассматриваться этими законами, поскольку уже закреплены в нормах права.

Подпункт 1 п. 1 ст. 13 Закона «О ветеранах» представляется неприемлемым для правоприменения. Он не предусматривает никаких гарантий и материальных правоотношений. Норма выплаты пособий в ст. 14 отсылочная и применима для пособия по временной нетрудоспособности сроком до четырех месяцев только для категории инвалидов войны, что, по сути, уже определено в нормативных актах об основах обязательного социального страхования.

2. Получение ежемесячной денежной выплаты (ее размер и категории получателей – отдельная сторона дискуссии по обязательствам государства о поддержке нуждающихся граждан и связана с величиной прожиточного минимума). Если признать данную норму дополнительной в качестве квалифицирующего признака пенсии, а именно денежного содержания, то необходимо внести изменения в соответствующие статьи пенсионных законов, изменяющих основания, условия и размер пенсионного обеспечения. Необходимы также основания возникновения и порядок определения правового положения субъектов пенсионных правоотношений, установление основ государственного регулирования. Это определено первыми главами первых статей федеральных законов № 166-ФЗ и № 173-ФЗ³¹. Федеральный закон № 122-ФЗ не вносит таких изменений в пенсионное законодательство.

В связи с этим весь процесс пенсионного обеспечения представляет собой сугубо юридическую процедуру, поскольку

³¹ О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации : федер. закон от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ с изм. и доп. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 51. Ст. 4831 ; 2002. № 30. Ст. 3033 ; 2003. № 27 (ч. 1). Ст. 2700; № 46 (ч. 1). Ст. 4437 ; 2004. № 19 (ч. 1). Ст. 1835; № 35. Ст. 3607 ; 2006. № 48. Ст. 4946; № 52 (ч. 3). Ст. 5505 ; 2007. № 16. Ст. 1823 ; 2008. № 30 (ч. 1). Ст. 3612 ; 2009. № 29. Ст. 3624; № 30. Ст. 3739 ; 2010. № 26. Ст. 3247 ; О трудовых пенсиях в Российской Федерации : федер. закон от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ с изм. и доп. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4920 ; 2002. № 30. Ст. 3033 ; 2003. № 1. Ст. 13; № 48. Ст. 4587 ; 2004. № 27. Ст. 2711; № 35. Ст. 3607 ; 2005. № 8. Ст. 605 ; 2006. № 23. Ст. 2377 ; 2007. № 40. Ст. 4711; № 45. Ст. 5421; № 49. Ст. 6073 ; 2008. № 18. Ст. 1942; № 30 (ч. 1). Ст. 3602; № 52 (ч. 1). Ст. 6224 ; 2009. № 1. Ст. 27; № 18 (ч. 1). Ст. 2152; № 26. Ст. 3128; № 27. Ст. 3265; № 30. Ст. 3739; № 52 (ч. 1). Ст. 6454 ; 2010. № 31. Ст. 4196.

ку это касается оснований и условий, при наличии которых возникает право на пенсию и уточняются размеры пенсий, порядок их исчисления, назначения и выплаты. Указания на изменения в пенсионных законах должны быть обязательным элементом легального определения ежемесячной денежной выплаты. Смысл пенсии уже определен в ст. 2 Федерального закона «О трудовых пенсиях» – как трудовая пенсия; в ст. 2 Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» – как пенсия по государственному пенсионному обеспечению и рассматривается как система создаваемых государством правовых, экономических и организационных мер, направленных на компенсацию гражданам заработка.

Представляется более приемлемой конкретизация в ст. 13 Федерального закона «О ветеранах», так же как и в отдельных статьях законов о пенсиях, дополнительной выплаты (доплаты) к пенсии на случай социальных рисков, определенных ст. 14–23 Федерального закона «О ветеранах»: пенсионное обеспечение (п. 1, подп. 1); получение ежемесячной денежной выплаты (п. 1, подп. 2).

Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ заложен прецедент – отделение средств решения социальной проблемы от конкретной деятельности субъектов. Нуждается в конкретизации позиция законодателя в вопросах компетенции публичных субъектов по социальному обеспечению, т.е. их полномочий и прав. По непонятным причинам существенные проблемы оставлены вне пределов Федерального закона № 122-ФЗ.

В ст. 23.1 Федерального закона «О ветеранах» – «...ежемесячная денежная выплата ветеранам» – нормативно закреплена положение о размере ежемесячной денежной выплаты и ее индексации в порядке и сроках, определенных Федеральным законом от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации». Полномочиями по установлению и производству выплат наделяется территориальный орган Пенсионного фонда Российской Федерации. Пункт 7 указанной статьи повторяет эти полномочия нормой: «Ежемесячная денежная выплата произ-

водится в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим выработку государственной политики и нормативное правовое регулирование в сфере здравоохранения и социального развития».

Различия в правовой природе и сущности компетенции относятся также к мерам социальной поддержки ветеранов, таким как получение и содержание жилищных помещений, оплата коммунальных услуг, медицинское, протезно-ортопедическое обслуживание (Закон «О ветеранах» – ст. 13, п. 1, подп. 3, 4, 5). Вместе с тем нормы содержания жилых помещений и оплата коммунальных услуг для ветеранов в новом Жилищном кодексе не обозначены. Эти понятия разделены п. 3 ст. 156 Жилищного кодекса РФ на размер платы «за пользование жильем» и платы «за содержание и ремонт жилого помещения», т.е. это два отдельных платежа. Следовательно, ветерану компенсируется только содержание жилья без ремонта (однако одного без другого в методиках расчета нет).

Противоречива по отношению к указанным выше нормам и норма о праве на получение субсидий по оплате жилого помещения. Согласно п. 5 ст. 156 Жилищного кодекса РФ «установление размера платы за пользование жилым помещением (плата за наем) не должно приводить к возникновению у нанимателя жилого помещения права на субсидию по оплате жилого помещения и коммунальных услуг»³². По правовой логике, если плата за пользование остается величиной неизменной, а тарифы на коммунальные платежи увеличиваются, то права на субсидии у малоимущих граждан, имеющих достаток ниже прожиточного минимума, нет.

Подобные коллизии и противоречия можно приводить и по размерам платы за коммунальные услуги. Они заключа-

³² Жилищный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ с изм. и доп. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 14 ; 2006. № 1. Ст. 10; № 52 (ч. 1). Ст. 5498 ; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 13; № 43. Ст. 5084 ; 2008. № 17. Ст. 1756; № 20. Ст. 2251; № 30 (ч. 2). Ст. 3616 ; 2009. № 23. Ст. 2776; № 39. Ст. 4542; № 48. Ст. 5711; № 51. Ст. 6173 ; 2010. № 19. Ст. 2278; № 31. Ст. 4206; № 49. Ст. 6424 ; 2011. № 23. Ст. 3263.

ются во множестве несогласованных компетенций государственной публичной власти и муниципальной публичной власти. Причем полномочия не подкрепляются наделением юридическими правами. Статья 157 Жилищного кодекса РФ «Размер платы за коммунальные услуги» предусматривает порядок и правила предоставления коммунальных услуг гражданам. Порядок устанавливается Правительством РФ. Форма предоставления указанных мер определяется нормативным актом субъекта РФ (п. 6 ст. 23.1 Закона «О ветеранах»). Тарифы рассчитываются также органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления «...в порядке, установленном Федеральным законом», каким именно – не оговаривается.

Таким образом, необходимо принять федеральный закон, определяющий несколько однородных полномочий одного субъекта власти с наделением его юридическими правами, или следует четко отнести эти полномочия к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Это обстоятельство будет оказывать организационное влияние на обеспечение мер по социальной поддержке ветеранов и инвалидов по оплате жилья и коммунальных услуг, несмотря на то что Российская Федерация передает субъектам РФ эти полномочия и средства в составе Фонда компенсаций федерального бюджета в виде субвенций.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализ научной литературы, многочисленных нормативных правовых актов Российской Федерации и ее субъектов, а также практики позволил автору сформулировать и систематизировать основные выводы и предложения по рассмотренным проблемам.

Модернизация государственного управления в Российской Федерации и ее субъектах во многом изменила «облик» социального обслуживания населения. Особенно она затронула правовой аспект в сфере социальной поддержки. Поэтому общественные отношения системы социального обслуживания населения, складывающиеся и развивающиеся в Российской Федерации, претерпели значительные изменения. Органы исполнительной власти стали использовать в модернизированной системе публичного управления качественно иные формы и методы управления в области социального обслуживания населения, чем те, которые использовались до реформирования. Основопологающим требованием административной реформы к социальной сфере является отделение ее от государства.

В настоящее время в каждом субъекте Российской Федерации доля системы социального обслуживания населения во всем объеме социальных услуг в сфере социальной защиты населения также неодинакова. Это зависит от «политической воли» органов государственной власти по обеспечению социально незащищенных граждан. Одни субъекты Российской Федерации «замкнули» социальное обслуживание населения на предоставлении услуг стационарного обслуживания (дома-интернаты), другие – привлекают коммерческие структуры к оказанию помощи в организации оказания услуг по социальному обслуживанию, разрабатывают инновационные методы и формы социального обслу-

живания (социальное такси, социальные чеки, социальные парикмахерские и др.).

Социальный эффект деятельности органов социальной защиты населения и подведомственных им учреждений в сфере социального обслуживания зависит не столько от материальной составляющей, сколько от продуманных управленческих решений, морально-нравственных ориентаций руководителей и заинтересованности в профессии.

Проанализирована система органов государственной власти, осуществляющих управленческую деятельность в сфере социального обслуживания населения. Ее главными особенностями являются: 1) единство; 2) наличие нескольких уровней управления (федеральный уровень и уровень субъектов Российской Федерации); 3) самостоятельность органов исполнительной власти на каждом из представленных уровней в установленных пределах; 4) возможность передачи полномочий нижестоящим органам исполнительной власти либо отнесение избыточных государственных функций государственным учреждениям социального обслуживания. Федеральные органы исполнительной власти реализуют компетенцию в исследуемой сфере в форме определения государственной политики, совершенствования системы социального обслуживания, разработки федеральных целевых программ, контролирующую функцию, т.е. определяют общие направления развития и существования данной системы (Правительство РФ, федеральные министерства и службы). В субъектах Российской Федерации существует самостоятельная система органов исполнительной власти, выполняющих функцию социального обслуживания населения. Эффективность деятельности этой системы во многом зависит от внимания, уделяемого данной сфере высшим должностным лицом субъекта РФ, и финансовой обеспеченности бюджета самого субъекта Российской Федерации.

Рассмотрена характеристика и признаки административных регламентов: исполнения государственных функций, предоставления государственных услуг. Проанализирован порядок разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг

федеральными органами исполнительной власти и определены их характерные черты: 1) разрабатываются непосредственно органами исполнительной власти, предоставляющими государственные услуги; 2) утверждаются приказами соответственно федерального министра, руководителями федеральных органов исполнительной власти; совместными приказами федеральных органов исполнительной власти; совместными приказами федеральных органов исполнительной власти и органов государственных внебюджетных фондов; 3) включаются в перечень государственных услуг и функций, формируемый Министерством экономического развития РФ; 4) размещаются в федеральных государственных информационных системах «Федеральный реестр государственных услуг (функций)», «Единый портал государственных и муниципальных услуг»; 5) подлежат государственной регистрации в Министерстве юстиции РФ.

Установлены особенности нормативных правовых актов, регулирующих разработку административных регламентов в субъектах Российской Федерации: 1) утверждаются нормативными правовыми актами высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, как правило, в форме постановлений; 2) именуются правилами, порядками разработки административных регламентов; 3) содержание нормативных правовых актов текстуально повторяет нормы Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и постановление Правительства РФ «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг»; 4) требования, предъявляемые к административным регламентам, незначительно отличаются от требований, содержащихся в федеральных нормативных правовых актах.

Содержание административных регламентов обладает определенной самобытностью, оно различается в субъектах Российской Федерации. Даже в административных регламентах, носящих общий характер, отсутствует конкретизация положений: критерии принятия решений должностными

лицами при предоставлении государственной услуги; примерные показатели качества оказываемой государственной услуги, применяемые для всех видов услуг. Предлагается совершенствовать содержание административных регламентов предоставления государственных услуг в соответствии с постановлением Правительства РФ «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг». По мнению автора, во всех субъектах Российской Федерации необходимо разработать нормативные правовые акты о разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг. Это обусловлено тем, что в существующих документах трудно определить: какие органы исполнительной власти разрабатывают административные регламенты предоставления государственных услуг; какие органы государственной власти субъектов Российской Федерации утверждают эти регламенты; какой порядок взаимодействия существует между органами исполнительной власти субъектов при их разработке и внедрении. Если административные регламенты предоставления государственных услуг разрабатываются органами местного самоуправления, то необходимо также данные вопросы регулировать на уровне субъекта Российской Федерации (типовые регламенты и т.п.). В настоящее время многие административные регламенты предоставления государственных услуг перерабатываются и совершенствуются, поэтому необходимо обновление информации в электронных базах нормативных правовых актов и на интернет-сайтах.

Устанавливается, что административная регламентация предоставления государственных услуг в системе социального обслуживания населения осуществляется также на уровне субъектов Российской Федерации. В свою очередь, они наделяют государственными полномочиями по социальному обслуживанию населения органы местного самоуправления, поэтому правовое регулирование данных вопросов формируется несколькими вариантами. Первый вариант

– административные регламенты разрабатывают органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Второй вариант – органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации издают административные регламенты о разработке и экспертизе подобных документов, а также регламенты, касающиеся общих вопросов организации социального обслуживания населения, стандарты качества предоставления государственных услуг. Органы местного самоуправления разрабатывают административные регламенты оказания конкретных услуг в сфере социального обслуживания.

Автором выявлены следующие особенности разграничения компетенции между органами власти в системе социального обслуживания населения:

– разграничение компетенции в системе социального обслуживания населения было осуществлено в 2004–2006 гг.: между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Импульсом к развитию данного процесса послужил Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «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 самоуправления в Российской Федерации»;

– процесс разграничения компетенции проходил болезненно и во всех субъектах Российской Федерации по-разному. Законодательно в субъектах Российской Федерации четко не определены полномочия органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сфере социального обслуживания населения. Исключение составляет Тверская область, в которой принят отдельный, специальный закон, регулирующий основы социального обслуживания.

В нем предусмотрен перечень полномочий органов государственной власти Тверской области в сфере социального обслуживания. Субъекты Российской Федерации избрали несколько вариантов закрепления полномочий по социальному обслуживанию за органами власти. Первый вариант – субъект Российской Федерации полностью в лице органов исполнительной власти определяет политику социального обслуживания, систему органов и учреждений социального обслуживания, стандарты, порядок и условия обслуживания. В основном все учреждения социального обслуживания находятся в ведении субъекта Российской Федерации. Второй вариант – передача отдельных полномочий в системе социального обслуживания населения органам местного самоуправления; создание обширной сети муниципальных бюджетных учреждений социального обслуживания;

– передача отдельных полномочий по социальному обслуживанию сопровождалась изданием ряда законодательных актов в субъектах Российской Федерации: «О системе социальной защиты населения» (Орловская, Белгородская области), Социальный кодекс (Белгородская область), «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в сфере социальной поддержки и социального обслуживания населения» (Липецкая, Курская области);

– передача отдельных полномочий по социальному обслуживанию органам местного самоуправления значительно отличается в субъектах Российской Федерации.

Дифференцированы полномочия, которые в большинстве случаев передаются органам местного самоуправления: по оказанию социальной и финансовой помощи согласно нормативным правовым актам субъекта Российской Федерации; по информационной и консультационной поддержке; по сбору и обобщению информации, касающейся процедуры предоставления материальной и социальной помощи; по формированию и реализации на территории муниципального образования государственной политики в сфере социальной защиты населения, включая формирование на территории муниципального образования органа социальной защи-

ты населения по месту жительства; по приему документов с последующей передачей в орган специальной компетенции области; по назначению, выплате и перерасчету пособий и компенсаций; по социальному обслуживанию граждан пожилого возраста и инвалидов, детей, особо нуждающихся в заботе государства из числа детей-инвалидов, детей-сирот, детей из многодетных, неполных и малообеспеченных семей, а также безнадзорных детей граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации; по формированию и ведению базы данных лиц, имеющих право на меры социальной поддержки, предусмотренные федеральным законодательством и законодательством субъекта Российской Федерации; полномочия по обеспечению жильем отдельных категорий граждан. В случае если передаются органам местного самоуправления полномочия по социальному обслуживанию населения, то они реализуются посредством создания широкой сети муниципальных бюджетных учреждений социального обслуживания в субъекте Российской Федерации (например, Липецкая, Белгородская области); дополнительно или как правило органы местного самоуправления издадут административные регламенты в сфере социального обслуживания (Белгородская область).

Устанавливаются особенности правового положения данных учреждений, заключающиеся в следующем:

– де-факто они реализуют государственные функции, а де-юре не относятся к разряду учреждений – органов государственной власти;

– осуществляют социально значимые проекты государства, как правило, за счет бюджетных средств, а также иных источников финансирования (оплата за услуги частных лиц, пожертвования и др.);

– нормативная основа их деятельности закрепляется в нормативных правовых актах, издаваемых органами исполнительной власти.

На примере Воронежской области даны предложения по совершенствованию форм социального обслуживания, разработке и внедрению новых форм (социальное такси, социальная аптека и др.). Рекомендуется принять закон Воро-

нежской области «О социальном обслуживании населения в Воронежской области», представлена структура данного законодательного акта.

Процесс создания государственных стандартов социального обслуживания населения обладает определенными особенностями:

- разработка стандартов осуществляется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а федеральные органы власти оставляют за собой право контроля за соблюдением государственных стандартов;

- содержание стандартов основывается на положениях трех национальных стандартов в области социального обслуживания населения;

- разработка стандартов субъектами Российской Федерации осуществляется согласно нормативному правовому акту «Порядок установления государственных стандартов социального обслуживания»;

- процедура разработки стандартов вариативна в субъектах Российской Федерации. Первый вариант – разработчиком и субъектом, утверждающим стандарт, выступает орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации специальной компетенции в области социальной защиты населения. В этом случае стандарт утверждается приказом (Белгородская, Воронежская области). Второй вариант – разработчиком стандарта является орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации специальной компетенции, а затем проекты стандартов рассматриваются высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации и утверждаются главой субъекта Российской Федерации (Липецкая, Курская области);

- среднее количество стандартов социального обслуживания в субъектах Российской Федерации составляет от 12 до 14. Субъекты разрабатывают не только стандарты социального обслуживания, но и стандарты качества государственных (бюджетных) услуг (Воронежская область). Многие субъекты разрабатывают новые стандарты социального обслуживания, например в области оказания услуг детям, семьям, качества услуг и контроля за качеством услуг.

Автор предлагает включить в законы субъектов Российской Федерации о социальном обслуживании населения статью со следующим названием – «Процедура разработки и утверждения государственных стандартов социального обслуживания. Виды стандартов».

Автор также отмечает: 1) неоднозначное определение содержания услуг социального обслуживания; 2) сложность нормативного закрепления сочетания публично-правового и частноправового характера их предоставления, объема финансирования различных видов государственных услуг, методов и показателей оценки качества социальной услуги (помощи); 3) слабая активность гражданского общества по активизации мероприятий, направленных на улучшение качества предоставляемых услуг. Административно-правовые ресурсы в системе социального обслуживания населения должны обеспечивать достойный уровень индивидуального потребления, общие формы защиты прав граждан на социальное обслуживание с учетом особенностей в системе предоставления государственных социальных услуг. При этом существенной проблемой в реализации норм предоставления услуг по социальному обслуживанию населения являются вопросы определения цены платных и бесплатных услуг. В связи с этим особое значение приобретает классификация государственных услуг.

Представлены характеристика и признаки государственной услуги в системе социального обслуживания населения, определены способы и формы предоставления такой услуги; проклассифицированы результаты предоставления услуги, а также виды государственных услуг в системе социального обслуживания населения. Проанализированы виды подобных государственных услуг, оказываемых в субъектах Российской Федерации. Таким образом, государственные услуги в системе социального обслуживания населения отличаются от других услуг. Анализируется понятие государственной услуги, которое полностью не отражает ее содержания, значимости в общественной жизни, а также далеко не совершенно с правовой точки зрения.

Дана характеристика содержания Реестра государственных услуг субъекта Российской Федерации, а также порядка его формирования и ведения. Автор отмечает, что государственные услуги в системе социального обслуживания населения – это своего рода уникальные услуги, которые предназначены сопровождать человека на протяжении всей его жизни, особенно в трудных ситуациях. Услуги предоставляются особому роду клиентов – представителям социально незащищенных слоев населения (престарелым, инвалидам, многодетным семьям, семьям с детьми, лицам, отбывшим наказание в виде лишения свободы и др.). Очень сложно отделить результаты предоставления государственной услуги и ее последствия, настолько они гармонично связаны между собой. Раскрыты способы предоставления государственных услуг в системе социального обслуживания населения. Особое значение и роль в предоставлении государственных услуг получили многофункциональные центры.

Определены результаты предоставления государственной услуги в системе социального обслуживания населения. Представлена авторская классификация государственных услуг в системе социального обслуживания, дана их характеристика. Первый вид государственных услуг направлен на достижение таких результатов, как обработка поступившей от заявителей информации и документов, выдача документов, принятие решений, оформление документов и направление их в учреждения социального обслуживания. Как правило, все решения органов исполнительной власти в этой сфере носят правообразующий характер, например принятие решения о помещении престарелого гражданина в дом-интернат, геронтологический центр. Второй вид государственных услуг оказывается непосредственно учреждениями социального обслуживания, находящимися в ведении органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления. В отношении данных услуг органы исполнительной власти разрабатывают стандарты качества предоставляемой услуги (комфортность проживания, наличие и эффективность медицинского

лечения и ухода, организация досуга; предоставление социального транспортного обслуживания и др.). Все эти услуги неразделимы и в совокупности образуют классическое своеобразие системы социального обслуживания населения.

Обосновываются основные проблемы в системе социального обслуживания населения:

- унификация государственной стандартизации государственных услуг во всей системе социального обслуживания населения;

- формирование и развитие сети учреждений социального обслуживания семьи и детей в системе социальной защиты населения;

- усложнение управленческой деятельности в этой сфере;

- слабая информатизация населения о видах и порядке предоставляемых государственных услуг, включая информацию об административных регламентах и стандартах (социально незащищенные категории граждан мало ориентируются в информации, вывешиваемой на интернет-сайтах органов государственной власти и местного самоуправления);

- недостаточно проработанная нормативно-правовая база, формируемая органами местного самоуправления.

Представлены рекомендации по совершенствованию соответствующего законодательства, а также мероприятия по улучшению качества предоставляемых услуг в системе социального обслуживания населения, а именно: разработан административный регламент Департамента труда и социального развития Воронежской области по исполнению государственной функции по осуществлению контроля за оказанием гражданам, проживающим в Воронежской области, мер социальной поддержки в виде предоставления государственных услуг; разработан проект закона Воронежской области «О внесении дополнений в Закон Воронежской области «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области».

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

ПРОЕКТ ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ

**Об утверждении административного регламента
Департамента труда и социального развития
Воронежской области по исполнению
государственной функции по осуществлению
контроля за оказанием гражданам, проживающим
в Воронежской области, мер социальной поддержки
в виде предоставления государственных услуг**

1. Утвердить прилагаемый административный регламент Департамента труда и социального развития Воронежской области по исполнению государственной функции по осуществлению контроля за оказанием гражданам, проживающим в Воронежской области, мер социальной поддержки в виде предоставления государственных услуг.

2. Департаменту труда и социального развития Воронежской области обеспечить осуществление контроля за деятельностью по оказанию гражданам государственной социальной помощи в виде предоставления социальных услуг в соответствии с административным регламентом, утвержденным настоящим постановлением.

3. Контроль за исполнением настоящего постановления возложить на заместителя губернатора Воронежской области – руководителя аппарата губернатора и правительства Воронежской области Ю. В. Агибалова.

Губернатор Воронежской области
А. В. ГОРДЕЕВ

Утверждено
постановлением правительства
Воронежской области

**Административный регламент
Департамента труда и социального развития
Воронежской области по исполнению
государственной функции по осуществлению контроля
за оказанием гражданам, проживающим
в Воронежской области, мер социальной поддержки
в виде предоставления государственных услуг**

1. Общие положения

1.1. Административный регламент Департамента труда и социального развития Воронежской области по исполнению государственной функции по осуществлению контроля за оказанием гражданам, проживающим в Воронежской области, мер социальной поддержки в виде предоставления государственных услуг (далее – Регламент) разработан на основе:

статьи 6.8 Федерального закона от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» (Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 29. Ст. 3699);

Федерального закона от 8 августа 2001 года № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» (Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 33 (часть 1). Ст. 3436);

Федерального закона от 25 ноября 2006 года № 195-ФЗ «О внесении изменений в статью 6.2 Федерального закона «О государственной социальной помощи» (Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 48. Ст. 4945);

в соответствии:

с постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 года № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов

предоставления государственных услуг» (Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 47. Ст. 4933);

в рамках полномочий, установленных постановлением правительства Воронежской области от 23 апреля 2009 года № 285 «Об утверждении положения о Департаменте труда и социального развития Воронежской области».

1.2. Деятельность по оказанию гражданам мер социальной поддержки в виде предоставления государственных социальных услуг включает следующие услуги:

- 1) социально-бытовые;
- 2) социально-медицинские;
- 3) социально-психологические;
- 4) социально-педагогические;
- 5) социально-экономические;
- 6) социально-правовые.

1.3. Контроль за деятельностью по оказанию гражданам мер социальной поддержки в виде предоставления государственных социальных услуг осуществляется в отношении следующих организаций независимо от форм собственности:

- 1) комплексные центры социального обслуживания;
- 2) территориальные центры социальной помощи семье и детям;
- 3) центры социального обслуживания;
- 4) центры социальной помощи для лиц без определенного места жительства и занятий;
- 5) социальные гостиницы;
- 6) геронтологические центры;
- 7) специальные дома для одиноких престарелых;
- 8) специальные реабилитационные центры для несовершеннолетних;
- 9) реабилитационные центры для детей и подростков с ограниченными возможностями;
- 10) центры психологической помощи семье и детям;
- 11) центры экстренной психологической помощи (телефоны доверия);
- 12) кризисные центры помощи женщинам;
- 13) центры социальной адаптации;
- 14) социальные приюты для детей и подростков;
- 15) центры (отделения) социальной помощи на дому;

16) стационарные учреждения социального обслуживания (дома-интернаты для престарелых и инвалидов, дома-интернаты малой вместимости для престарелых и инвалидов (дома ветеранов), психоневрологические интернаты, детские дома-интернаты для умственно отсталых детей, дома-интернаты для детей с физическими недостатками);

17) многофункциональные центры по предоставлению государственных услуг.

(Далее именуемых – «субъекты оказания гражданам государственных социальных услуг».)

1.4. Контроль за деятельностью по оказанию гражданам мер социальной поддержки в виде предоставления государственных социальных услуг представляет собой государственную контрольно-надзорную функцию по оценке соответствия полноты и качества государственной социальной услуги, оказываемой гражданам, установленным требованиям. К ним относится соблюдение субъектами следующих государственных регламентов социального обслуживания:

- 1) стационарного социального обслуживания;
- 2) предоставления социального обслуживания на дому гражданам пожилого возраста и инвалидам;
- 3) предоставления социально-медицинского обслуживания на дому гражданам пожилого возраста и инвалидам;
- 4) срочного социального обслуживания;
- 5) полустационарного социального обслуживания;
- 6) предоставления временного приюта, а также стандартов качества государственных (бюджетных) услуг Воронежской области:

1) социальное обслуживание в детском доме-интернате для умственно отсталых детей;

2) социальное обслуживание в комплексных центрах социального обслуживания населения;

3) предоставление реабилитационных услуг в учреждениях социального обслуживания детей и подростков с ограниченными возможностями;

4) социальное обслуживание в центрах временного проживания граждан пожилого возраста и инвалидов;

5) социальное обслуживание в реабилитационном центре для инвалидов молодого возраста;

6) социальное обслуживание в психоневрологических интернатах;

7) социальное обслуживание в домах-интернатах для престарелых и инвалидов;

8) социальное обслуживание в геронтологическом центре.

1.5. При исполнении государственной функции по осуществлению контроля за деятельностью по оказанию гражданам мер социальной поддержки в виде предоставления государственных социальных услуг осуществляются следующие административные процедуры:

1) получение и анализ сведений о деятельности по оказанию гражданам социальных услуг. Основание – п. 3.1.7 постановления правительства Воронежской области от 23 апреля 2009 года № 285 «Об утверждении положения о Департаменте труда и социального развития Воронежской области»;

2) осуществление проверок деятельности субъектов по оказанию гражданам социальных услуг. Основание – п. 3.1.7 постановления правительства Воронежской области от 23 апреля 2009 года № 285 «Об утверждении положения о Департаменте труда и социального развития Воронежской области».

2. Требования к порядку исполнения государственной функции

2.1. Результатом исполнения государственной функции является обеспечение реализации прав граждан на получение государственной социальной помощи в виде предоставления социальных услуг.

2.2. Получение и анализ сведений о деятельности по оказанию гражданам мер социальной поддержки в виде предоставления государственных услуг производится по адресу:

Департамент труда и социального развития Воронежской области:

Время работы по местному времени в будние дни с 10-00 до 16-00.

Обеденный перерыв с 13-00 до 14-00.

Телефон для справок:

Номер факса:

Адрес электронной почты:

Общая справочная служба:

2.3. Публикация сведений о деятельности по оказанию гражданам мер социальной поддержки в виде государственных услуг производится Департаментом труда и социального развития Воронежской области один раз в месяц на официальном интернет-сайте в порядке, определяемом руководителем.

2.4. Условия и сроки исполнения государственной функции по осуществлению контроля за деятельностью по оказанию гражданам мер социальной поддержки в виде предоставления государственных социальных услуг представлены в соответствующих разделах административных процедур настоящего Регламента.

2.5. Плата за исполнение государственной функции по оказанию гражданам мер социальной поддержки в виде предоставления государственных социальных услуг не взимается.

2.6. Действия или бездействие Департамента труда и социального развития Воронежской области в связи с осуществлением контроля за деятельностью по оказанию гражданам мер социальной поддержки в виде предоставления государственных социальных услуг могут быть обжалованы в установленном порядке.

3. Административные процедуры

3.1. Структура и взаимосвязи административных процедур, выполняемых при осуществлении контроля за деятельностью по оказанию гражданам мер социальной поддержки в виде предоставления государственных социальных услуг.

3.2. Руководители подразделений Департамента труда и социального развития Воронежской области, осуществляющие в соответствии с настоящим Регламентом контроль за деятельностью по оказанию гражданам мер социальной поддержки в виде предоставления государственных социальных услуг, должны организовать документированный учет выполнения каждого этапа административных процедур с указанием даты завершения его исполнения и подписи ответственного лица.

3.3. Административная процедура «Получение и анализ сведений о деятельности по оказанию гражданам мер соци-

альной поддержки в виде предоставления государственных социальных услуг» осуществляется постоянно.

3.3.1. Получение сведений о деятельности по оказанию гражданам мер социальной поддержки в виде предоставления государственных социальных услуг производится отделом, осуществляющим контроль за деятельностью по оказанию гражданам социальных услуг:

- 1) от учреждений социального обслуживания;
- 2) от органов социальной защиты населения муниципальных образований.

3.3.2. Получение сведений о деятельности по оказанию гражданам мер социальной поддержки в виде предоставления государственных социальных услуг осуществляется еженедельно по понедельникам.

3.3.3. Свод и анализ сведений о деятельности по оказанию гражданам мер социальной поддержки в виде предоставления государственных социальных услуг производится соответствующим отделом Департамента еженедельно, ежемесячно, ежеквартально и ежегодно с расчетом контрольных показателей.

Результаты анализа представляются руководителю Департамента труда и социального развития Воронежской области:

- еженедельно по понедельникам;
- ежемесячно до пятого числа каждого месяца, следующего за отчетным месяцем;
- ежеквартально до пятого числа каждого месяца, следующего за отчетным кварталом;
- ежегодно до пятнадцатого числа каждого месяца, следующего за отчетным годом.

3.3.4. При выявлении в ходе анализа полученных сведений каких-либо неблагоприятных тенденций начальник отдела, осуществляющего контроль за деятельностью по оказанию гражданам мер социальной поддержки в виде предоставления государственных социальных услуг, должен немедленно сообщить об этом руководителю Департамента.

3.4. Административная процедура «Осуществление проверок деятельности субъектов по оказанию гражданам мер социальной поддержки в виде предоставления государственных

ных социальных услуг» исполняется в ходе плановых и внеплановых мероприятий по контролю за деятельностью данных субъектов.

3.4.1. Плановые мероприятия по контролю за деятельностью субъектов по оказанию гражданам мер социальной поддержки в виде предоставления государственных социальных услуг (далее – плановые мероприятия по контролю) производятся в соответствии с планом, разрабатываемым начальником отдела, осуществляющего контроль за деятельностью по оказанию гражданам мер социальной поддержки в виде предоставления государственных социальных услуг, и утверждаемым ежеквартально руководителем Департамента труда и социального развития. Сведения о проведении плановых мероприятий по контролю размещаются на официальном интернет-сайте в порядке, определяемом руководителем Департамента труда и социального развития.

В отношении субъекта (физического лица) плановое мероприятие по контролю по каждому месту осуществления деятельности по оказанию гражданам мер социальной поддержки в виде предоставления государственных социальных услуг проводится не более одного раза в два года. В отношении субъекта, являющегося частным учреждением, плановое мероприятие по контролю проводится не ранее чем через три года с момента его государственной регистрации.

3.4.2. Внеплановые мероприятия по контролю за деятельностью субъектов по оказанию гражданам мер социальной поддержки в виде предоставления государственных социальных услуг (далее – внеплановые мероприятия по контролю) осуществляются в следующих случаях:

1) при выявлении в результате планового мероприятия по контролю нарушений установленных требований – с целью контроля исполнения предписаний об устранении выявленных нарушений;

2) при возникновении угрозы жизни и здоровью граждан, нанесении ущерба имуществу, принадлежащему государству, юридическим лицам и (или) индивидуальным предпринимателям;

3) при обращении граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей с жалобами на нарушения их

прав и законных интересов действиями (бездействием) иных юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей, связанные с невыполнением ими обязательных требований, а также при получении иной информации, подтверждаемой документами и иными доказательствами, свидетельствующими о наличии признаков таких нарушений, в том числе:

– в связи с отказом гражданину в получении в установленном порядке государственной социальной помощи в виде предоставления социальных услуг со стороны учреждения (организации), которая обязана осуществлять эту деятельность;

– в связи с двукратным неполным предоставлением гражданам в установленном порядке социальных услуг со стороны учреждения (организации), которое обязано осуществлять эту деятельность.

Внеплановые мероприятия по контролю в случаях, установленных подпунктом 2 настоящего пункта, могут проводиться по мотивированному решению Департамента труда и социального развития, в том числе в отношении иных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность по оказанию гражданам мер социальной поддержки в виде предоставления государственных социальных услуг.

Обращения, не позволяющие установить лицо, обратившееся в Департамент труда и социального развития, не могут служить основанием для проведения внепланового мероприятия по контролю.

3.4.3. При наступлении очередного этапа плана мероприятий по контролю либо при выявлении обстоятельств, обосновывающих проведение внепланового мероприятия по контролю, начальник отдела, осуществляющего контроль за деятельностью по оказанию гражданам мер социальной поддержки в виде предоставления государственных социальных услуг, в течение одного календарного дня готовит проект распоряжения (приказа) о проведении мероприятия по контролю (для каждого мероприятия), которое утверждается руководителем Департамента труда и социального развития.

В распоряжении (приказе) должны быть указаны:

- номер и дата распоряжения (приказа) о проведении мероприятия по контролю;
- наименование органа государственного контроля (надзора);
- фамилия, имя, отчество и должность лица (лиц), уполномоченного (ных) на проведение мероприятия по контролю;
- наименование юридического лица или фамилия, имя, отчество индивидуального предпринимателя, в отношении которого проводится мероприятие по контролю;
- цели, задачи и предмет проводимого мероприятия по контролю;
- правовые основания проведения мероприятия по контролю, в том числе нормативные правовые акты, обязательные требования которых подлежат проверке;
- дата начала и окончания мероприятия по контролю.

3.4.4. Мероприятия по контролю проводятся в строгом соответствии со сведениями, указанными в распоряжении (приказе), должностным лицом (лицами), которое указано в распоряжении (приказе) о проведении мероприятия по контролю. В случае, если при проведении мероприятий по контролю требуется осуществление исследований (испытаний), экспертиз, Департамент труда и социального развития вправе привлекать в установленном порядке научные, иные организации, ученых и специалистов.

Продолжительность плановых и внеплановых мероприятий по контролю не должна превышать один месяц. В исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения специальных исследований (испытаний), экспертиз со значительным объемом мероприятий по контролю, на основании мотивированного предложения должностного лица, осуществляющего мероприятие по контролю, руководителем органа государственного контроля (надзора) или его заместителем срок проведения мероприятия по контролю может быть продлен, но не более чем на один месяц.

3.4.5. По результатам мероприятия по контролю должностным лицом (лицами) Департамента труда и социального развития, осуществляющим проверку, составляется акт в двух экземплярах.

В акте указываются:

- дата, время и место составления акта;
- наименование органа государственного контроля (надзора);
- дата и номер распоряжения (приказа), на основании которого проведено мероприятие по контролю;
- фамилия, имя, отчество и должность лица (лиц), проводившего мероприятие по контролю;
- наименование проверяемого юридического лица или фамилия, имя, отчество индивидуального предпринимателя, фамилия, имя, отчество, должность представителя юридического лица или представителя индивидуального предпринимателя, присутствовавших при проведении мероприятия по контролю;
- дата, время и место проведения мероприятия по контролю;
- сведения о результатах мероприятия по контролю, в том числе о выявленных нарушениях, об их характере, о лицах, на которых возлагается ответственность за совершение этих нарушений;
- сведения об ознакомлении или об отказе в ознакомлении с актом представителя юридического лица или индивидуального предпринимателя, а также лиц, присутствовавших при проведении мероприятия по контролю, их подписи или отказ от подписи;
- подпись должностного лица (лиц), осуществившего мероприятие по контролю.

К акту прилагаются протоколы (заключения) проведенных исследований (испытаний) и экспертиз, объяснения должностных лиц органов государственного контроля (надзора), работников, на которых возлагается ответственность за нарушения обязательных требований, и другие документы или их копии, связанные с результатами мероприятия по контролю.

Один экземпляр акта с копиями приложений вручается руководителю юридического лица или его заместителю и индивидуальному предпринимателю или их представителям под расписку либо направляется посредством почтовой связи с уведомлением о вручении, которое приобщается к экземп-

ляру акта, остающемуся в деле о проведении мероприятий по контролю.

В случае выявления в результате мероприятия по контролю административного правонарушения должностным лицом Департамента труда и социального развития составляется протокол в порядке, установленном законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях, и даются предписания об устранении выявленных нарушений. Протокол, акт проверки и предписания приобщаются к делу о проведении мероприятий по контролю.

3.4.6. Юридические лица (индивидуальные предприниматели) ведут журнал учета мероприятий по контролю.

ПРИЛОЖЕНИЕ

к Административному регламенту
по исполнению государственной функции по осуществлению
контроля по оказанию гражданам, проживающим
в Воронежской области, мер социальной поддержки в виде
предоставления государственных услуг

Перечень контрольных показателей, рассчитываемых при осуществлении анализа сведений о деятельности по оказанию гражданам, проживающим в Воронежской области, мер социальной поддержки в виде предоставления государственных услуг

1. Признаки государственных услуг в системе социально-го обслуживания населения:

- носят исключительно социальный и уникальный характер;
- достигают конкретных результатов;
- подлежат административной регламентации и стандартизации;
- оказываются в совокупности органами власти и учреждениями социального обслуживания;

– являются прерогативой государственного и муниципального секторов системы социальной защиты населения.

2. Формы государственных услуг в системе социального обслуживания населения:

- электронная;
- письменная;

– в форме совершения правомерных действий для достижения результата предоставления государственной услуги (обслуживание в доме-интернате, геронтологическом центре, центре реабилитации).

3. Способы предоставления государственных услуг:

– по месту предоставления услуги: орган исполнительной власти, учреждение социального обслуживания населения, многофункциональный центр предоставления государственных (муниципальных) услуг;

– по виду предоставления услуги: документы, информация, обслуживание в учреждениях социальной защиты населения.

4. Результатами предоставления государственной услуги (социально-бытовые услуги, социально-медицинские услуги, социально-психологические услуги, социально-педагогические услуги, социально-экономические услуги, социально-правовые услуги) являются:

- выдача документов;
- консультирование (выдача информации);
- прием документов и обработка информации;
- оформление решений и направление соответствующих документов в учреждения социального обслуживания;
- обслуживание в специализированных учреждениях (реабилитационные процедуры, проживание, питание и т.п.).

5. Показатели качества предоставляемой государственной услуги:

- общедоступность;
- результативность и эффективность;
- сроки предоставления услуги (возможность сокращения сроков);
- применение электронной формы оказания услуг.

ВОРОНЕЖСКАЯ ОБЛАСТЬ
ЗАКОН ПРОЕКТ
О ВНЕСЕНИИ ДОПОЛНЕНИЙ В ЗАКОН
ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ
«ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ
НА ТЕРРИТОРИИ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ»

Принят областной Думой

Статья 1

Дополнить статьей 29.1 в следующей редакции:

«Статья 29.1. Нарушение требований законодательства Воронежской области в сфере социального обслуживания населения

1. Нарушение требований законодательства о социальном обслуживании населения в Воронежской области, включая государственные стандарты социального обслуживания населения Воронежской области и стандарты качества предоставления государственной (бюджетной) услуги Воронежской области, –

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч пятисот до пяти тысяч рублей; на должностных лиц – от десяти тысяч до двадцати пяти тысяч рублей; на юридических лиц – от ста тысяч до пятисот тысяч рублей.

2. Действия (бездействие), предусмотренные частью 1 настоящей статьи, –

влекут наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч пятисот до пяти тысяч рублей; на должностных лиц – от пятнадцати тысяч до тридцати тысяч рублей; на юридических лиц – от ста пятидесяти тысяч до пятисот пятидесяти тысяч рублей.

3. Те же действия, совершенные повторно в течение года со дня окончания исполнения постановления о назначении

административного наказания за правонарушения, предусмотренные частями 1–2 настоящей статьи, –

влекут наложение административного штрафа на граждан в размере пяти тысяч рублей; на должностных лиц – тридцати пяти тысяч рублей; на юридических лиц – шестисот тысяч рублей».

Статья 2

Настоящий Закон Воронежской области вступает в силу по истечении 10 дней со дня его официального опубликования.

Губернатор Воронежской области
г. Воронеж

А. В. Гордеев

О Г Л А В Л Е Н И Е

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. СОЦИАЛЬНОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ НАСЕЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	11
§ 1. Социальное обслуживание населения как сфера современного государственного управления.....	11
§ 2. Разграничение компетенции между органами публичной власти по осуществлению деятельности в области социального обслуживания населения.....	21
§ 3. Учреждения социального обслуживания населения: понятие, классификация, виды	42
§ 4. Исполнительные органы государственной власти в системе социального обслуживания населения: правовое положение, виды и полномочия	59
ГЛАВА 2. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ В ОБЛАСТИ СОЦИАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ	87
§ 1. Административно-правовая регламентация государственных стандартов социального обслуживания населения	87
§ 2. Формы социального обслуживания населения.....	101
§ 3. Государственные услуги в системе социального обслуживания населения: понятие, виды, формы и способы предоставления	111
§ 4. Административные регламенты предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций в сфере социального обслуживания населения	129

ГЛАВА 3. МОДЕРНИЗАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ	148
§ 1. Проблемы современной организации и административно-правового регулирования функционирования системы социального обслуживания населения	148
§ 2. Основные направления совершенствования механизма административно-правового регулирования отношений в сфере социального обслуживания населения	172
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	186
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	197

Научное издание

Зуева Надежда Леонидовна

**СОЦИАЛЬНОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ НАСЕЛЕНИЯ:
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ**

Монография

Редактор *Н. Н. Масленникова*
Художественный редактор *Е. Ю. Бочарникова*
Компьютерная верстка *Л. О. Мецераковой*
Корректор *М. Г. Щигрёва*

Подп. в печ. 06.03.2013. Формат 60×90/16
Уч.-изд.л. 13,6. Усл. п.л. 13,5. Тираж 500 экз. Заказ 86

Издательство Воронежского государственного университета
394000 Воронеж, ул. Ф. Энгельса, 8

Отпечатано в типографии ООО ИПЦ «Научная книга»
394030 Воронеж, Московский проспект, 11б