

Воронцова М.В.
к.пед.н., доцент, директор ГБУСОН РО «Социальный приют г.
Таганрога»
Мелконян А.Р.
студентка 1 курса ТИУиЭ

Этапы развития правовой базы социального обслуживания населения в РФ

Определенная нормативно-правовая база организации социального обслуживания нуждающимся гражданам стала формироваться в нашей стране в начале 1990-х годов. Первые законодательные шаги к развитию системы социального обслуживания населения в России были сопряжены с принятием «Концепции развития социального обслуживания населения в Российской Федерации» в 1993 году. В частности, в ней указывалось, что становление этой отрасли, понимаемой как совокупность социальных услуг и поддержки населения средствами к существованию, позволяет приблизить Россию к общеевропейскому пониманию системы социального управления, которое построено на принципах рыночной экономики и отвечает требованиям создания гуманного и правового общества.

Анализируя постсоветский период развития законодательства в сфере социального обслуживания граждан, условно можно выделить три этапа:

первый этап – 1991 - 1993 годы;

второй этап – 1993-1995 годы;

третий этап – 1995-2013 годы.

Период с 1991 по 1993 годы знаменателен принятием Верховным Советом РСФСР 22 ноября 1991 года Декларации прав и свобод человека и гражданина, которая на общегосударственном уровне закрепила право каждого на социальное обеспечение в случае утраты трудоспособности, по возрасту, при потере кормильца и в иных установленных законодательством случаях.

Второй этап развития законодательства в сфере социального обслуживания граждан (1993-1995 годы) ознаменован принятием Конституции Российской Федерации¹.

Согласно основному закону, Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Необходимо заметить, что отсутствует легальное определение понятия «социальное государство», а это приводит к произвольному толкованию указанного термина в правовой науке. Н.А. Волгин считает, что «социальное государство – понятие, призванное подчеркнуть, что социальные проблемы входят в состав приоритетных для данного государства... Из понятия “социальное государство” непосредственно не проистекает никаких правовых следствий и законных обязательств. Однако общее обозначение постоянной озабоченности государства социальными проблемами существенно в социально-психологическом плане»².

Другие исследователи называют «принцип социальной государственности несправедливостью или уравниловкой»³. С изложенной позицией нельзя согласиться, поскольку понятие «социальное государство» применяется в конституционной норме, обладающей высшей юридической силой, и является правовой нормой прямого действия.

Третий этап развития законодательства в сфере социального обслуживания граждан (1995-2013 гг.) включает в себя принятие Федерального закона от 02.08.1995 № 122-ФЗ «О социальном обслуживании

¹ Конституция Российской Федерации. - М., 1995.

² Социальная политика: учебник / под общ.ред. Н. А. Волгина. М.: Экзамен, 2002. С.93.

³ Конституция РФ: проблемный комментарий/ отв. ред. В. А. Четвернин. М.: Центр конституционного исследования Московского Общественного Научного Фонда, 1997. С.57.

граждан пожилого возраста и инвалидов»⁴ и Федерального закона от 10.12.1995 № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации»⁵.

Федеральный закон от 02.08.1995 № 122-ФЗ содержал специальные нормы, регулирующие организацию предоставления социального обслуживания конкретных субъектов – граждан пожилого возраста и инвалидов. Законодательного акта, подобного вышеуказанному федеральному закону, ранее не принималось, и в этом заключается его уникальность⁶. Данный Закон представлял собой законодательный акт федерального уровня, который впервые в современном законодательстве дал определения понятиям «социальное обслуживание», «социальные услуги», «социальные службы», «трудная жизненная ситуация» и т.д. Важность рассматриваемого федерального закона заключается и в том, что на законодательном уровне были установлены принципы социального обслуживания, определены формы социального обслуживания, разграничены полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере социального обслуживания, введена новая терминология⁷.

4О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов: Федеральный закон от 02.08.1995 № 122-ФЗ: в ред. от 25.11.2013 // Российская газета. 1995. 4 августа.

5Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации: Федеральный закон от 10.12.1995 № 195-ФЗ: в ред. от 21.07.2014 // СЗРФ. 1995. № 50. Ст. 4872

6 Там же.

7Бочанцев А.С. Развитие современного законодательства в сфере социального обслуживания граждан //Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики.Тамбов: Грамота, 2015. № 9 (59): в 2-х ч. Ч. I. С. 30-33.
www.gramota.net/materials/3/2015/9-1/

Вышеуказанные федеральные законы действовали в течение девятнадцати лет и служили правовой основой для регулирования общественных отношений в рассматриваемой сфере.

С 1 января 2015 г. в России вступил в силу Федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» (далее – Закон 2013 г.). Он заменил собой сразу два ранее действовавших закона: Федеральный закон от 02.08.1995 № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» (далее – Закон № 122) и Федеральный закон от 10.12.1995 № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» (далее – Закон № 195).

На наш взгляд, существование двух схожих по своей сути, но разграниченных по субъекту законов, было излишним, т.к. понимание социального обслуживания и общая направленность деятельности учреждений социального обслуживания, закреплённые в данных законах, были общими. Хотя, естественно, имелась и специфика, определённая кругом субъектов, на которых распространялось действие положений законов о социальном обслуживании 1995 г. В то же время, эта разность распространялась даже на основные принципы, на которых строилась работа по социальному обслуживанию. Так, закреплённые в Законе № 195 (ст. 5) принципы носили более абстрактный характер, в то время как в Законе №122 (ст. 3) они более чётко отражали специфику данной сферы.

В части закрепления принципов, Закон о социальном обслуживании 2013 г. представляет собой нечто среднее между аналогичными законами 1995 г. Так, в частности, в Закон 2013 г. из Закона № 195 практически в неизменном виде перекочевали положения об адресности предоставления социальных услуг, добровольности и конфиденциальности (п. 2, 5, 6 ч. 2 ст. 4 Закона 2013 г.). Кратко обозначенные в Законе № 195 принципы доступности и гуманности, в новом законе были расширены, в том числе и за счёт включения некоторых положений из Закона № 122 (например, принцип соблюдения прав человека и гражданина). Так, в Законе 2013 г. указывается,

что социальное обслуживание «основывается на соблюдении прав человека и уважении достоинства личности, носит гуманный характер и не допускает унижения чести и достоинства человека» (ч. 1 ст. 4)⁸. Кроме того, оно включает в себя «равный, свободный доступ граждан к социальному обслуживанию вне зависимости от их пола, расы, возраста, национальности, языка, происхождения, места жительства, отношения к религии, убеждений и принадлежности к общественным объединениям» (п. 1 ч. 2 ст. 4 Закона 2013 г.). Реализация закона предполагает комплексный подход при оказании социальной помощи. Данным законом вводится понятие «получатель социальных услуг» (п.3 ст.3). Гражданин может быть признан получателем социальных услуг, если он является нуждающимся в социальном обслуживании и ему предоставляется социальные услуги. Вводится понятие «нуждаемость в социальном обслуживании». Из важных особенностей данного закона можно отметить введение заявительной системы, то есть теперь предоставление социальных услуг и отказ от них возможны только с учетом волеизъявления получателя. Законом вводится разработка для нуждающихся в социальном обслуживании индивидуальной программы. В ней указывается форма социального обслуживания, виды, объем, периодичность, условия, сроки предоставления социальных услуг, перечень рекомендуемых поставщиков социальных услуг, а также мероприятия по социальному сопровождению.

В законе расширены виды социальных услуг, предоставляемых их получателям. Наряду с такими услугами как: социально-бытовые, социально-медицинские, социально-психологические, социально-правовые, добавились социально-педагогические, социально-трудовые, предусмотрены услуги в целях повышения коммуникативного потенциала получателей социальных услуг, имеющих ограничения жизнедеятельности и срочные социальные услуги (ст.20).

⁸ Федеральный закон от 28.12.2013 №442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации».

Список литературы

1. Бочанцев А.С. Развитие современного законодательства в сфере социального обслуживания граждан //Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2015. № 9 (59): в 2-х ч. Ч. I. С. 30-33. www.gramota.net/materials/3/2015/9-1/
2. Социальная политика: учебник / под общ.ред. Н. А. Волгина. М.: Экзамен, 2002. С.93.