

УДК 349.3 **ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ОПЛАТЫ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ
В СИСТЕМЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ**
Legal Problems of Payment for Social Services

Д. А. Сторожук – доцент кафедры трудового
права Омского юридического института, канди-
дат юридических наук

D. A. Storozhuk – Associate Professor of Labor
Law, Omsk Law Institute, PhD

***Аннотация.** В статье исследуются проблемы реализации норм законодательства о социальном обслуживании населения, устанавливающих основные правила оплаты социальных услуг: проводится анализ и классификация закрепленных в законодательстве оснований для бесплатного социального обслуживания, определяется возможность их применения для разных форм социального обслуживания, рассматриваются выявленные недостатки в правовом регулировании и предлагаются возможные пути их устранения.*

The article deals with realization of legislation norms for social service that establish key rules of payment for social services; the author analyses and classifies legislation norms that entitle citizens with free social service, discloses possibilities of their application for different forms of social service, reveals shortcomings in legal regulation and suggests possible ways of removing them.

Ключевые слова: социальное обслуживание, социальные услуги, государственная система социальных служб, основания бесплатного социального обслуживания.

Social service, social services, public system of social services, legal basis for free social services.

В соответствии с п. 1 ст. 15 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации»¹ (далее – Закон об основах социального обслуживания) социальное обслуживание осуществляется социальными службами бесплатно или за плату. Основания предоставления бесплатных социальных услуг в государственной системе социальных служб установлены в ст. 16 названного закона, анализ которой позволяет выделить общие и специальные основания. К числу первых следует отнести предоставление бесплатного социального обслуживания в пределах объемов, определенных государственными стандартами социального обслуживания. Специальные основания, в свою очередь, подразделяются на три подгруппы.

Во-первых, бесплатно предоставляются социальные услуги несовершеннолетним, находящимся в трудной жизненной ситуации. В данном случае не имеет значения характер трудной жизненной ситуации, уровень дохода несовершеннолетнего и другие обстоятельства.

Во-вторых, любым категориям граждан, но только в связи с особой трудной жизненной ситуацией – безработицей, стихийным бедствием, катастрофой, вооруженным и межэтническим конфликтом.

В-третьих, гражданам, не способным к самообслуживанию, при одновременном наличии следующих условий: утрата способности к самообслуживанию должна быть вызвана преклонным возрастом, болезнью или инвалидностью; у таких граждан должны отсутствовать родственники, которые могут обеспечить им помощь и уход; среднедушевой доход этих граж-

дан должен быть ниже прожиточного минимума, установленного для субъекта Российской Федерации, в котором они проживают.

Очевидно, что последний случай рассчитан на особую категорию граждан, являющихся клиентами социальных служб, – граждан пожилого возраста и инвалидов, для которых Федеральным законом от 2 августа 1995 г. № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов»² (далее – Специальный закон) установлены специальные правила предоставления социальных услуг.

Анализ практики применения ст. 16 Закона об основах социального обслуживания позволяет сделать вывод, что она сформулирована крайне неудачно. В первую очередь обращает на себя внимание закрытый перечень оснований для бесплатного социального обслуживания без предоставления органам государственной власти субъектов РФ возможности его расширения на уровне регионального законодательства. В силу п. 2 ст. 15 Закона об основах социального обслуживания все основания его бесплатного предоставления в государственной системе социальных служб установлены в ст. 16 данного закона, а компетенции органов государственной власти субъектов РФ отнесены лишь вопросы регулирования порядка предоставления бесплатного социального обслуживания, т. е. отношений процедурного характера³. Однако такой подход не соответствует действующей системе распределения расходных обязательств между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере социальной защиты населения, в рамках которой финансирование социального обслуживания населения в

¹ См.: *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 1995. № 50, ст. 4872.

² См.: *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 1995. № 32, ст. 3198.

³ Определенную путаницу в данную ситуацию вносит ст. 24 Специального закона, предоставляющая органам исполнительной власти субъектов РФ право наряду с порядком установить также условия предоставления надомного, полустационарного и стационарного социального обслуживания для пожилых граждан и инвалидов. При этом однозначного ответа на вопрос о соотношении условий и оснований бесплатного социального обслуживания законодательство не содержит.

государственной системе социальных служб осуществляется в полном объеме за счет региональных бюджетов. Так, п. 1 ст. 4 Закона об основах социального обслуживания определяет государственную систему социальных служб как систему, состоящую только из государственных предприятий и учреждений социального обслуживания, являющихся собственностью субъектов РФ и находящихся в ведении региональных органов государственной власти. В п. 1 ст. 19 названного закона на органы исполнительной власти субъектов РФ возложена функция управления государственной системой социальных служб, а в ст. 21 к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ отнесено создание, управление и обеспечение деятельности учреждений социального обслуживания. Кроме того, в соответствии с пп. 24 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁴ (далее – Закон № 184-ФЗ) все вопросы социального обслуживания граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, отнесены к полномочиям региональных органов власти по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств своих бюджетов.

С учетом перечисленных правил у органов государственной власти субъектов РФ должно быть право вводить дополнительные основания бесплатного социального обслуживания, помимо предусмотренных ст. 16 Закона об основах социального обслуживания, а закрепленный в ней перечень мог бы выступать минимальным стандартом, обязательным к реализации на всей территории Российской Федерации.

Следующим недостатком ст. 16 Закона об основах социального обслуживания населения является то, что она не имеет универсального характера. Иными словами, в отношении отдельных видов или форм социального обслуживания населения ее применить не представляется возможным.

В частности, исходя из предусмотренных в ней оснований, полустационарное социальное обслуживание большинству граждан может быть предоставлено только за плату. Данная форма социального обслуживания предусмотре-

на ст. 19 Специального закона. Она предполагает предоставление гражданам пожилого возраста и инвалидам социально-бытовых, медицинских и культурных услуг, организацию их питания, досуга, обеспечение их участия в посильной трудовой деятельности и поддержание активного образа жизни. При этом на полустационарное социальное обслуживание принимаются граждане не пожилого возраста и инвалиды, сохранившие способность к самообслуживанию и активному передвижению. В Законе об основах социального обслуживания полустационарное социальное обслуживание регулируется ст. 12. В данном законе эта форма именуется организацией дневного пребывания в учреждениях социального обслуживания и также предполагает предоставление социально-бытового, социально-медицинского и иного обслуживания сохранившим способность к самообслуживанию и активному передвижению гражданам пожилого возраста, инвалидам, а также другим лицам, находящимся в трудной жизненной ситуации.

Однако в пп. 1 п. 1 ст. 16 Закона об основах социального обслуживания одним из условий бесплатного предоставления социальных услуг выступает утрата гражданином способности к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, болезнью или инвалидностью. В результате применение данной нормы, по сути, ограничено отношениями, возникающими при предоставлении социальных услуг в стационарных условиях и на дому, поскольку как в ст. 20 Специального закона, так и в ст.ст. 9 и 10 Закона об основах социального обслуживания субъектами соответствующих форм социального обслуживания признаются граждане, частично или полностью утратившие способность к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, болезнью или инвалидностью. В силу указанных причин п. 14 положения «О порядке и условиях предоставления отдельных форм социального обслуживания в государственной системе социальных служб Омской области», утвержденного постановлением Правительства Омской области от 9 декабря 2009 г. № 235-п⁵, предусматривает, что полустационарное социальное обслуживание предоставляется гражданам пожилого возраста и инвалидам на условиях полной оплаты. Исключением является оказание таких услуг детям-инвалидам, т. к., как

⁴ См.: *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 1999. № 42, ст. 5005.

⁵ См.: *Омский вестник*. 2009. 11 дек.

уже указывалось, на основании пп. 3 п. 1 ст. 16 Закона об основах социального обслуживания любые социальные услуги в пределах объемов, установленных государственными стандартами социального обслуживания, независимо от вида и формы социального обслуживания, оказываются несовершеннолетним бесплатно.

Причины, в силу которых социальные услуги, оказываемые на полустационарной основе, должны предоставляться только платно, не вполне очевидны. При этом необходимо учитывать, что до внесения Федеральным законом 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»⁶ (далее – Закон № 122-ФЗ) изменений в ст. 24 Специального закона последняя предусматривала основания предоставления бесплатных социальных услуг, оказываемых гражданам пожилого возраста и инвалидам, не только на дому или в стационарах, но и в полустационарных условиях. Таким образом, с 1 января 2005 г. правила предоставления полустационарного социального обслуживания ухудшились по сравнению с ранее действовавшим правовым регулированием, что уже само по себе заслуживает отрицательной оценки, а также нарушает продекларированный Законом № 122-ФЗ принцип сохранения ранее достигнутого уровня социальной защиты и недопустимости его снижения.

Особой разновидностью социального обслуживания является предоставление временного приюта. По своему характеру предоставление временного приюта больше тяготеет к стационарному социальному обслуживанию. Однако если последнее рассчитано на длительный срок, зачастую до конца жизни гражданина, то временный приют, уже исходя из своего наименования, предполагает обслуживание в течение достаточно ограниченного промежутка времени. Также предоставление временного приюта мо-

жет заключаться только в организации ночлега без дневного пребывания (например, для лиц без определенного места жительства и занятий).

В ст. 11 Закона об основах социального обслуживания право на получение временного приюта закреплено за разными категориями граждан. Бесплатно такие социальные услуги могут оказываться тем из них, в отношении которых можно применить правила ст. 16 указанного закона. Остальным гражданам, в частности гражданам без определенного места жительства и занятий, пострадавшим от физического или психического насилия, другим клиентам социальных служб, нуждающимся в предоставлении временного приюта, они должны предоставляться платно. Обоснованность такого подхода вызывает сомнения. В первую очередь возникает вопрос, почему пострадавшим, к примеру, от вооруженного конфликта временный приют предоставляется бесплатно, а пострадавшим от любого физического или психического насилия – за плату? Вряд ли можно утверждать, что в первом случае трудная жизненная ситуация тяжелее, чем во втором, поскольку категория «трудная жизненная ситуация» имеет ярко выраженный оценочный характер. Степень тяжести трудной жизненной ситуации определяется множеством факторов, связанных не только с породившей ее причиной, но и с особенностями личности пострадавшего гражданина, его имущественным, социальным положением и другими обстоятельствами. Поэтому определить, насколько та или иная ситуация «труднее» у разных клиентов социальных служб, могут только работники этих служб в каждом конкретном случае. В связи с этим дифференциация условий предоставления временного приюта в зависимости от характера трудной жизненной ситуации, на наш взгляд, не имеет достаточных оснований. С этой целью лучше использовать критерий уровня дохода обратившегося гражданина. Кроме того, может учитываться период оказания услуг. Примером использования последнего критерия служит организация предоставления временного приюта лицам без определенного места жительства и занятий. В соответствии с п. 2.2 и 2.3 Временного положения о доме пребывания ночного типа, утвержденного приказом Минсоцзащиты России от 25 января 1994 г. № 10⁷, лица без определенного места жительства, в первую очередь

⁶ См.: *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2004. № 35, ст. 3607.

⁷ См.: *О домах ночного пребывания* : приказ Мин-ва соц. защиты населения Рос. Федерации от 25 янв. 1994 г. № 10. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

из числа престарелых граждан и инвалидов, бесплатно обеспечиваются в домах ночного пребывания койко-местом с постельными принадлежностями для ночлега в течение 12 часов. При этом одному лицу койко-место предоставляется бесплатно лишь на срок не более 10 дней подряд и не более 30 дней в году. Сверх указанных сроков обслуживание осуществляется за плату. Следует отметить, что в настоящее время приведенные правила противоречат ст. 16 Закона об основах социального обслуживания, которая не содержит подобных оснований бесплатного социального обслуживания. В связи с этим они не могут применяться, что может послужить существенным препятствием для предоставления социальных услуг лицам из числа обозначенной категории.

Закрепленные в ст. 16 Закона об основах социального обслуживания основания бесплатного оказания социальных услуг не учитывают специфику срочного социального обслуживания, предусмотренного ст. 22 Специального закона. Данная форма предполагает оказание неотложной помощи разового характера гражданам пожилого возраста и инвалидам, остро нуждающимся в социальной поддержке. Иными словами, она рассчитана на различные экстраординарные ситуации, требующие незамедлительного реагирования со стороны социальных служб: например, если гражданин пострадал от чьих-либо противоправных действий, в результате которых лишился имущества, не имеет средств, чтобы добраться до своего места жительства, пребывает в стрессовом состоянии. Очевидно, что в этом случае требование платы за предоставление необходимого минимума услуг, способствующих преодолению такой трудной жизненной ситуации, выглядит по меньшей мере абсурдным. Точно так же бессмысленно требовать от такого гражданина предоставления документов об уровне его дохода, т. к. он заведомо не сможет его выполнить. Применение п.п. 2 п. 1 ст. 16 проблему не решает, т. к. в нем содержится очень узкий перечень трудных жизненных ситуаций, в которых возникает право на бесплатное социальное обслуживание.

Помимо того что правила ст. 16 Закона об основах социального обслуживания не являются универсальными, поскольку не рассчитаны на некоторые формы и виды социального обслуживания, обращает на себя внимание также то обстоятельство, что отдельные условия предостав-

ления бесплатных социальных услуг не имеют четкого и однозначного содержания.

В частности, для граждан, утративших способность к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, болезнью или инвалидностью, одним из условий бесплатного получения социальных услуг является отсутствие родственников, которые могут обеспечить им помощь и уход. Во-первых, неясно, какая степень родства должна учитываться в рассматриваемой ситуации, а также по какой причине не принимаются во внимание лица, родственниками не являющиеся, но в силу закона обязанные содержать такого гражданина и заботиться о нем (фактические воспитатели и воспитанники, отчим, мачеха и т. д.). Более логичным было бы использование подхода, закрепленного в пенсионном законодательстве применительно к праву на пенсию по случаю потери кормильца бабушек и дедушек – такое право возникает у них при отсутствии других лиц, обязанных по закону их содержать (например, пп. 4 п. 2 ст. 9 Федерального закона от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»⁸). Во-вторых, неясно, как следует понимать отсутствие родственников, а также чем должна подтверждаться их способность или неспособность обеспечивать помощь и уход, насколько территориально должны быть удалены такие родственники от гражданина. Сложность решения данного вопроса обусловлена также тем, что ст. 24 Специального закона в редакции, действовавшей до внесения в нее изменений Законом № 122-ФЗ, предусматривала предоставление бесплатных социальных услуг гражданам пожилого возраста и инвалидам, проживающим в семьях. При этом, в отличие от одиноко проживающих граждан, в расчет принимался не размер назначенной им пенсии, а размер среднедушевого дохода в семье.

Сказанное позволяет сделать вывод о том, что ст. 16 Закона об основах социального обслуживания нуждается в значительной корректировке, в рамках которой следует решить вопрос предоставления органам государственной власти субъектов Российской Федерации права устанавливать дополнительные основания бесплатного социального обслуживания, определить общие критерии, которые могут быть использованы для всех форм и видов социального обслуживания, устранить имеющиеся неясности и противоречия.

⁸ См.: *Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 52 (ч. 1), ст. 4920.*