

**DATA ABOUT THE AUTHOR**

**Magomedova Elena Anatolevna**, Associate Professor of the Department of State-law Disciplines, Candidate of Legal Sciences  
*Kaluga State University named after K.E. Tsiolkovsky*  
*1, Khrustalnaya Str., Kaluga, 248018, Russian Federation*  
*elena-magomedova@yandex.ru*

**DOI: 10.12731/2070-7568-2016-3-42-50**

**УДК 364**

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ  
НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ  
В СФЕРЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ АДРЕСНОЙ  
СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ НАСЕЛЕНИЮ  
И СПОСОБЫ ИХ РЕШЕНИЯ**

*Храмцов А.Б.*

*В статье исследованы проблемы нормативно-правового регулирования в сфере адресной социальной помощи населению. Указаны недочеты и противоречия в регулирующих данную сферу нормативно-правовых актах. Новый отраслевой закон «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» может создать проблемы с правоприменением. Анализ норм закона показал, что новых преимуществ для граждан в нем не предусмотрено, зато не исключаются нарушения прав, которые ждут получателей социальных услуг. В законе отсутствует четкий перечень бесплатно предоставляемых услуг и видов бесплатной помощи. В нормативно-правовом обеспечении социальной помощи необходимо провести унификацию терминологии и исключить статьи, кото-*

рые в практике применения могут нарушить конституционные нормы о неприкосновенности частной жизни граждан.

**Ключевые слова:** адресная социальная помощь; социальное обслуживание граждан; социальные услуги; нормативно-правовое обеспечение.

## ACTUAL PROBLEMS OF STANDARD LEGAL REGULATION IN THE SPHERE OF PROVISION OF THE ADDRESS PUBLIC ASSISTANCE TO THE POPULATION AND METHODS OF THEIR DECISION

*Khrantsov A.B.*

*In article problems of standard legal regulation in the sphere of the address public assistance to the population are researched. Defects and contradictions in the regulatory legal acts regulating this sphere are specified. The new industry law "About Bases of Social Servicing of Citizens in the Russian Federation" can create problems with law enforcement. The analysis of provisions of the law has shown that new benefits to citizens in it is mute it is not provided, but violations of the rights which wait for receivers of social services are not excluded. In the law there is no accurate list of free of charge provided services and types of the free help. In standard legal support of the public assistance it is necessary to carry out unification of terminology and to exclude articles which in practice of application can break the constitutional regulations about personal privacy of citizens.*

**Keywords:** address social help; social service of citizens; social services; standard legal support.

Адресная социальная помощь направлена на поддержание уровня жизни, прежде всего, малоимущих и немобильных категорий граждан (льготников), снижение уровня социального неравенства и бедности, по-

вышение доходов населения, а также создания необходимых условий для обеспечения всеобщей доступности и приемлемого качества социальных услуг. Государство берет на себя ответственность по поддержке льготных категорий граждан посредством социальных пособий, субсидий, социальных доплат к пенсии и других выплат. От эффективной организации адресной социальной помощи зависит качество социального обслуживания льготников.

В сфере предоставления адресной социальной помощи отдельным категориям граждан имеются проблемы, обусловленные противоречиями в нормативно-правовом обеспечении деятельности действующей системы социальной помощи населения. Так, например, в Федеральном законе «О государственной социальной помощи» (ст. 12) натуральная помощь предоставляется в виде топлива, продуктов питания, одежды, обуви, медикаментов и других видов натуральной помощи, а в Федеральном законе «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» в перечне срочных социальных услуг обеспечение топливом не предусматривается (ст. 21) [1].

Кроме того, в законодательстве РФ в качестве обобщающего термина в социальной сфере используется понятие «социальная защита», содержание которого равнозначно понятиям «социальная помощь», «социальное обслуживание», «социальное обеспечение» и «социальная поддержка» [2].

Вопрос о разграничении понятий «социальная помощь» и «социальная поддержка» является наиболее актуальным, т. к. существенных различий между этими понятиями нет. В литературе они часто отождествляются или исследователи называют различия, но единого мнения нет. Также меры социальной государственной поддержки могут совпадать с видами государственной социальной помощи.

**Государственная социальная помощь** – предоставление малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам, а также иным категориям граждан, (указанным в Федеральном законе «О госу-

дарственной социальной помощи»), социальных пособий, социальных доплат к пенсии, субсидий, социальных услуг и жизненно необходимых товаров [3].

**Социальная поддержка** – система мер, обеспечивающая предоставление социальных гарантий отдельным категориям граждан, за исключением пенсионного обеспечения [4].

**Социальное обслуживание граждан** – деятельность по предоставлению социальных услуг гражданам [5].

Можно сделать вывод, что в сфере правового регулирования социальной помощи необходимо провести унификацию терминологии – упорядочить, разграничить соприкасающиеся термины и понятия или исключить те из них, которые полностью совпадают с уже существующими. Так, например, наиболее часто в литературе происходит отождествление понятия «социальная помощь» с понятиями «социальное/материальное обеспечение» и «социальная помощь».

Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», который вступил в силу 1 января 2015 года, также имеет ряд недостатков.

Во-первых, очевидна неприкрытая «рыночность», заложенная в нормы закона [6]. В ст. 8 к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в сфере социального обслуживания теперь относится разработка и реализация мероприятий по формированию и развитию рынка социальных услуг, в т. ч. по развитию негосударственных организаций социального обслуживания (п. 21).

Финансовое обеспечение предоставления социальных услуг негосударственными организациями, индивидуальными предпринимателями, осуществляющими деятельность по социальному обслуживанию, а также предоставляющими социальные услуги социально ориентированными некоммерческими организациями осуществляется посредством предоставления субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы РФ в соответствии с бюджетным законодательством, проведения

закупок социальных услуг в соответствии с законодательством России о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (ст. 30, п. 4).

С учётом разнообразных форм и видов социальных услуг, которые будут поставляться различным категориям граждан (ст. 20, 21 закона), напрашивается вывод, что Российская Федерация с 1 января 2015 года «превращается» в один большой рынок, где наперебой будут разыгрываться различные тендеры, делаться государственные закупки, раздаваться субсидии, а с учётом масштабной деятельности различных «детских» фондов, имеющих разветвлённую сеть филиалов и дружественных «некоммерческих» организаций, ориентированных исключительно на социальные услуги. В итоге российский бюджет может не справиться с поставленными перед ним задачами по другим расходным статьям.

В законе отсутствует чёткий перечень бесплатно предоставляемых услуг и видов бесплатной помощи, а лишь сказано, что получателям социальных услуг бесплатно можно получить информацию о своих правах и обязанностях, видах социальных услуг, сроках, порядке и об условиях их предоставления, о тарифах на эти услуги и об их стоимости для получателя социальных услуг, о возможности получения этих услуг бесплатно, а также о поставщиках социальных услуг (ст. 9, п. 2).

Также в законе присутствуют статьи, которые, по мнению автора, могут нарушить конституционные нормы. Например, Законом вводятся следующие нормы, которые на практике могут нарушить право граждан на неприкосновенность частной жизни (ст. 23 Конституции РФ, ч. 1, 2 ст. 137 УК РФ), позволяющие произвольно вмешиваться в дела семьи (ст. 1 Семейного кодекса РФ), выходящие за рамки правового регулирования, такие как: обращение о предоставлении социального обслуживания (ст. 14); признание гражданина нуждающимся в социальном обслуживании (ст. 15); социальный патронат (под названием «социальное сопровождение») и право обследования условий жизни для профилактики (ст. 16).

Во-первых, не унифицированы термины в данной сфере. В ст. 3, п. 6 «Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе», даётся понятие «профилактики»: профилактика обстоятельств, обусловливающих потребность в социальном обслуживании, – система мер, направленных на выявление и устранение причин, послуживших основанием ухудшения условий жизнедеятельности граждан, снижения возможностей самостоятельно обеспечивать свои жизненные потребности.

Двойственность толкования этой нормы очевидна (как и п. 3 ч. 2 ст. 7): под благовидным предлогом вводится тотальный контроль над гражданами, с целью большего охвата населения социальными услугами, а, значит, и получения большего финансирования учреждений, оказывающих эти услуги.

Профилактика обстоятельств, обусловливающих потребность гражданина в социальном обслуживании и установленных ст. 15 настоящего Федерального закона, осуществляется (согласно ст. 29) путём:

- 1) обследования условий жизнедеятельности граждан, определения причин, влияющих на ухудшение этих условий;
- 2) анализа данных государственной статистической отчетности, проведения при необходимости выборочных социологических опросов.

Мероприятия по профилактике обстоятельств, обусловливающих потребность гражданина в социальном обслуживании, осуществляются в рамках региональных целевых программ социального обслуживания, утверждённых органами государственной власти субъектов Федерации.

Поскольку сам закон не содержит перечня «мероприятий по профилактике обстоятельств» (как понимаем, перечень которых не ограничен), эта норма вызывает серьёзное беспокойство за соблюдение законности при её правоприменении.

Возможно, эта норма и могла бы быть действенной, но только не в рамках закона о социальных услугах и с другими исполнителями. Поскольку в заключении Правительства РФ сказано, что дополнительного финансирования данный закон не требует, а в действующем законе не

предусмотрено проведение каких-либо профилактических мер, финансирование «под профилактику» по новому закону не заложено [6].

Таким образом, в законе под завесой добровольности принятия социальных услуг вводятся формы вмешательства в личную жизнь, которые не являются услугами, и поэтому их добровольность не защищается – это социальный патронат (под названием «социальное сопровождение») и право обследования условий жизни для профилактики.

Действуя по статьям главы 5 Закона «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» можно, не спрашивая гражданина, возбудить обращение о предоставлении ему социального обслуживания (ст. 14), признать его нуждающимся в нём (ст. 15), однако, гражданин может (ст. 18) отказаться от социального обслуживания в письменной форме (презумпция согласия?). Но: мероприятия, упомянутые в ст. 22, не относятся к социальному обслуживанию, значит, требования статьи 18 на них не распространяются.

В части 3 статьи 24 Закона «Информационные системы в сфере социального обслуживания» указано, что «Информация, содержащаяся в информационных системах, используется в целях мониторинга социального обслуживания, проведения регионального контроля в сфере социального обслуживания в соответствии со статьей 33 настоящего Закона и в иных целях, определённых федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации». Использование информации о получателях социальных услуг должно быть конкретизировано с целью исключения злоупотреблений со стороны заинтересованных лиц, «иные цели» должны быть раскрыты в законе.

Как итог, следует вывод, что новый закон может создать проблемы с правоприменением. При детальном рассмотрении новых преимуществ для граждан рассмотренный закон не предоставляет, зато не исключают нарушения прав, которые ждут получателей социальных услуг.

Данный закон делает из государства менеджера, который является гарантом стабильного заработка поставщиков социальных услуг [6].

Таким образом, последовательное решение этих проблем позволит повысить уровень организации адресной социальной помощи льготникам и улучшить эффективность и доступность государственной социальной поддержки населения.

### *Список литературы*

1. Социальное обслуживание по новым правилам / А. Михайлова. 30 января 2015 г.: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/article/604320/#ixzz3x3TQ9voZ>
2. Хамидуллин Н.Р. К вопросу о понятиях «социальная политика» и «социальная защита населения» // Вестник Оренбургского государственного университета. 2014. № 7 (168). С. 48.
3. Федеральный закон от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи»: [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/180687/>.
4. Закон Тюменской области от 28.12.2004 № 331 «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Тюменской области»: [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/802047915>
5. Федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в РФ»: [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=166044;fld=134;dst=100009,0;rnd=0.22644086766930582>
6. Анализ проекта федерального закона № 249303-6 «Об основах социального обслуживания граждан»: [Электронный ресурс]. URL: <http://r-v-s.su/novosti/2013/analiz-proekta-no-249303-6-federalnogo-zakona-ob-osnovah-socialnogo-obsluzhivaniya>

### *References*

1. Mikhaylova A. *Sotsial'noe obsluzhivanie po novym pravilam* [Social service by new rules]. January 30, 2015. <http://www.garant.ru/article/604320/#ixzz3x3TQ9voZ>.
2. Hamidullin N.R. K voprosu o ponjatijah «social'naja politika» i «social'naja zashhita naselenija» [K to a question of the concepts “social policy” and “social



- protection of the population”]. *Vestnik Orenburgskogo gosudarstvennogo universiteta* [Bulletin of the Orenburg state university]. 2014. No. 7(168), p. 48.
3. *Federal'nyy zakon ot 17.07.1999 № 178-FZ «O gosudarstvennoy sotsial'noy pomoshchi»* [The federal law from 7/17/1999 No. 178-FZ “About the state social help”]. <http://base.garant.ru/180687/>
  4. *Zakon Tyumenskoj oblasti ot 28.12.2004 № 331 «O sotsial'noy podderzhke otdel'nykh kategoriy grazhdan v Tyumenskoj oblasti»* [The law of the Tyumen region from 12/28/2004 No. 331 “About social support of separate categories of citizens in the Tyumen region”]. <http://docs.cntd.ru/document/802047915>
  5. *Federal'nyy zakon ot 28.12.2013 № 442-FZ «Ob osnovakh sotsial'nogo obsluzhivaniya grazhdan v RF»* [The federal law from 12/28/2013 No. 442-FZ “About bases of social service of citizens in the Russian Federation”]. <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=166044;-fld=134;dst=100009,0;rnd=0.22644086766930582>
  6. *Analiz proekta federal'nogo zakona № 249303-6 «Ob osnovakh sotsial'nogo obsluzhivaniya grazhdan»* [The analysis of the draft of the federal law No. 249303-6 “About bases of social service of citizens”]. <http://r-v-s.su/novosti/2013/analiz-proekta-no-249303-6-federalnogo-zakona-ob-osnovah-socialnogo-obsluzhivaniya>

#### ДАННЫЕ ОБ АВТОРЕ

**Храмцов Александр Борисович**, кандидат исторических наук, доцент  
*Тюменский индустриальный университет*  
*ул. Луначарского, 2, г. Тюмень, 625001, Российская Федерация*  
*khramtsov\_ab@bk.ru*

#### DATA ABOUT THE AUTHOR

**Khramtsov Alexander Borisovich**, PhD in History, Associate Professor  
*Tyumen Industrial University*  
*2, Lunacharsky St., Tyumen, 625001, Russian Federation*  
*khramtsov\_ab@bk.ru*