



УЧЕБНЫЕ ИЗДАНИЯ ДЛЯ БАКАЛАВРОВ

# ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ РАБОТЫ

учебник

Под редакцией  
Е. И. Холостовой,  
О. Г. Прохоровой



**Коллектив авторов**  
**Правовое обеспечение**  
**социальной работы**  
Серия «Учебные  
издания для бакалавров»

*[http://www.litres.ru/pages/biblio\\_book/?art=43716739](http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=43716739)*

*Правовое обеспечение социальной работы:*

*ISBN 978-5-394-02027-8*

### **Аннотация**

Учебник составлен в соответствии с требованиями Федерального государственного образовательного стандарта третьего поколения, с учетом при изложении материала предусмотренных стандартом общекультурных и профессиональных компетенций специалистов по социальной работе. Для студентов бакалавриата, обучающихся по направлению подготовки «Социальная работа», руководителей и специалистов социальной сферы, а также тех, кто интересуется проблемами современного правового обеспечения в социальной работе и стремится к тому, чтобы его социальное учреждение работало более эффективно.

# Содержание

Введение	5
Глава 1	8
1.1. Сущность и специфика правового обеспечения социальной работы	8
1.2. Основные правовые механизмы социальной работы в России	12
1.3. Правовые механизмы оказания государственной социальной помощи	21
1.4. Нормативно-правовое регулирование системы социальных услуг в России	33
1.5. Основные направления правового обеспечения социальной работы в условиях модернизации России	38
Конец ознакомительного фрагмента.	42

# **Правовое обеспечение социальной работы**

© Коллектив авторов, 2012

# Введение

Социальная сфера как совокупность социальных отношений испытывает на себе регулирующее воздействие практически всех отраслей права. Нормы права закрепляют равный доступ всех граждан к материальным и духовным благам, устанавливают принципиально единые условия обеспечения пенсиями и пособиями и всеми другими видами социального обеспечения независимо от классовой принадлежности гражданина. Серьезным шагом в этом направлении в начале 90-х гг. XX столетия в нашей стране стало формирование социальной работы как профессиональной деятельности, а также введение в 1991 г. в России новой профессии – социального работника (специалиста по социальной работе), который является непосредственным исполнителем социальной работы.

Следует отметить, что правовое обеспечение социальной работы – особый вид деятельности, цель которой – нормативно- правовое удовлетворение социально гарантированных и личных интересов и потребностей различных групп населения, создание условий, содействующих восстановлению и улучшению способности людей к социальному функционированию через соблюдение всех норм законодательства. Социальная работа включает также оказание помощи людям, нуждающимся в ней, не способным без посторонней

помощи решить свои жизненные проблемы, а во многих случаях и жить. Все перечисленное выше очень важно в сложившихся социально-экономических условиях в Российском государстве.

Главная идея социального обеспечения – идея социальной справедливости. Государство не может игнорировать то обстоятельство, что не все члены общества в силу тех или иных причин в состоянии обеспечить нормальный уровень жизни себе и своей семье, а потому берет на себя заботу о полном или частичном обеспечении нетрудоспособных, семей с большим числом иждивенцев, о развитии соответствующих сфер (здравоохранения, просвещения, культуры и т. д.).

Все категории населения в той или иной степени нуждаются в социальной защите, покровительстве государства, в государственном содействии при получении профессии, работы, в создании условий для предпринимательства, в приобретении жилья и т. д. Проблема социальной защищенности решается несколькими отраслями права. Предмет *“право социального обеспечения”* составляет несколько групп общественных отношений, регулируемых нормами данной отрасли права:

- отношения по социальному обеспечению граждан в денежной форме (пенсии, пособия, компенсационные выплаты и т. д.);
- отношения по предоставлению различных социальных услуг (социальное обслуживание престарелых, инвалидов, детей, семей с детьми, беженцев и вынужденных пе-

реселенцев, медицинское обслуживание, льготы для отдельных категорий граждан);

- процедурные и процессуальные отношения, связанные с установлением юридических фактов, а также реализацией защиты прав на тот или иной вид социального обеспечения. Указанные отношения, как правило, предшествуют (процедурные), сопутствуют (процедурные и процессуальные) отношениям первых двух групп либо вытекают (процессуальные) из них.

Становление у нас широко распространенной по всему миру профессии социального работника и социальной работы в целом было сопряжено со сложным и противоречивым процессом реформирования России, перехода отечественной экономики к рыночным механизмам хозяйствования. При этом одной из проблем, с которой столкнулась социальная работа, является законодательное закрепление ее деятельности с различными категориями граждан. Социальная политика и социальная работа как средство ее реализации базируются на конституционно-правовых установлениях и гарантиях, провозглашенных в Конституции (Основном законе) РФ и конкретизированных в законах РФ и других нормативно-правовых актах, знание и исполнение которых является обязательным для всех.

# Глава 1

## Сущность и содержание правового обеспечения социальной работы

### 1.1. Сущность и специфика правового обеспечения социальной работы

Рассмотрим сущность правового обеспечения социальной работы через определение понятия “закон”. Социальный закон – это относительно устойчивые и систематически повторяющиеся отношения между социальными объектами, а право – социальный институт, который регулирует социальные взаимодействия в обществе путем предписаний, строго закрепленных в нормах – законах. Правовые нормы обеспечиваются принуждением со стороны государственных органов<sup>1</sup>.

Спецификой правового обеспечения социальной работы является целевая направленность на человека, улучшение условий и качества его жизни.

Цель и задачи правового обеспечения социальной рабо-

---

<sup>1</sup> Краткий терминологический словарь гуманитарных дисциплин / Отв. ред. А. В. Дмитриев, М. П. Карпенко. – М., 2002. – С. 52, 109.

ты определяют сформулированные в нормативно-правовой базе конкретные принципы, которые обозначают ее основные направления. Это – соблюдение прав человека и гражданина в сфере социального обслуживания и обеспечение государственных гарантий; равные возможности для граждан при получении социальных услуг и добровольное согласие на их получение. К целям и задачам правового обеспечения социальной работы относится также обеспечение государственных гарантий на доступность социального обслуживания, определение и преемственность всех видов и форм социального обслуживания, адресность. Через правовые нормы обеспечивается приоритет социального содействия гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации, содействие социальной реабилитации и адаптации.

Нормативно-правовая база социальной работы определяет межведомственный характер ее деятельности, территориальную организацию, формы, методы функционирования социальных служб, государственную поддержку добровольной общественной деятельности по оказанию услуг и помощи населению.

Конституция РФ содержит определение РФ как социального государства, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Глобальной задачей социально ориентированной экономики нашей страны является деятельность по социальной защите всех социально-демографиче-

ских групп населения. Конституция РФ в ст. 39 предусматривает право на социальное обеспечение всех граждан страны. Эта конституционная норма является основой социального обслуживания и социальной защиты населения.

Правовые документы, регулирующие вопросы социальной работы, принимаются на международном, федеральном, региональном, муниципальном, ведомственном уровнях.

На *международном уровне* принимаются регламентирующие и рекомендательные документы (учредительные акты, декларации, пакты, конвенции, рекомендации и резолюции ООН, ВОЗ, МОТ, ЮНЕСКО, ЮНИСЕФ и других организаций). Среди таких международных актов можно выделить Всеобщую декларацию прав человека 1948 г., Конвенцию о правах ребенка 1989 г., Конвенцию о правах инвалидов 2006 г. и др. Эти документы имеют в России силу постольку, поскольку они ратифицированы нашим государством.

Основные *федеральные акты* – это Конституция РФ и федеральные конституционные законы: Гражданский кодекс, Семейный, Трудовой и другие кодексы; федеральные законы от 2 августа 1995 г. № 122-ФЗ “О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов”, от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ “О социальной защите инвалидов в Российской Федерации”, от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ “Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации”, от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ “О государственной социальной помощи”, от 15 декабря 2001 г.

№ 166-ФЗ “О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации” и др. Также к нормативным документам относятся указы и распоряжения Президента РФ, постановления и решения Правительства РФ, устанавливающие порядок осуществления социальной защиты и социального обслуживания.

На *региональном уровне* принимаются нормативно-правовые акты субъектов РФ. Эти документы обеспечивают реализацию федеральных законов на территории регионов, а также отражают специфику субъектов РФ. Они не должны противоречить федеральному законодательству, дополняют и конкретизируют его, исходя из региональных особенностей и возможностей.

На *муниципальном уровне* действуют нормативно-правовые документы муниципальных образований (принятые городскими, окружными, районными, сельскими, поселковыми органами власти).

На *ведомственном уровне* разрабатываются и реализуются решения, приказы, распоряжения непосредственно учреждений и организаций. Каждое ведомство социальной сферы выпускает собственные нормативные акты, обязательные для исполнения всеми, кто работает в соответствующей системе (положения о различных центрах социального обслуживания граждан).

## 1.2. Основные правовые механизмы социальной работы в России

Зафиксированные в Конституции РФ *права, свободы и обязанности* граждан составляют фундаментальную правовую основу для организации и проведения социальной работы с населением в нашем государстве.

В ст. 7 Конституции заложены основные принципы социального государства и развития системы социальных служб, подчеркивается, что в России охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

Конституция РФ определяет основы общественного строя и государственного устройства, систему государственных органов управления, порядок их создания и деятельности. Детальное регулирование социальной работы в России осуществляется в федеральных законах и подзаконных актах. В гл. 2 Конституции зафиксированы права и свободы человека и гражданина. В ст. 37 подчеркивается право на безопасный труд, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации, право на защиту от безработицы, право на

отдых, отпуск и т. д. Статья 38 гласит, что семья, материнство и детство находятся под защитой государства. Согласно ст. 39 каждому гражданину гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и т. п. Статья 40 защищает права на жилище; ст. 41 – на медицинскую помощь; ст. 42 – на благоприятную окружающую среду. Право на образование защищается ст. 43.

Права и свободы граждан неотделимы от их обязанностей, среди которых следует выделить обязанности, обеспечивающие развитие экономической основы общества (добросовестный труд, соблюдение трудовой дисциплины, охрана окружающей среды и т. д.); обязанности по укреплению государственного строя (защита Отечества, укрепление его могущества и т. д.); обязанности, обеспечивающие социально-культурное развитие общества (забота об охране исторических памятников и других культурных ценностей); обязанности общегражданского характера (соблюдение Конституции РФ и других законов, содействие охране общественного порядка и т. д.).

Для обеспечения социального равенства каждому гражданину и отдельным категориям граждан Конституция РФ предусматривает определенные правовые *льготы* – преимущества, установленные законом, в виде предоставления дополнительных прав или освобождения от определенных обязанностей (охрана труда и здоровья женщины, правовая за-

щита, материальная поддержка материнства и детства и др.). Законодательно закрепленные льготы обеспечивают равенство в обществе (льготы многодетным семьям, женщинам, несовершеннолетним, инвалидам); поощрение граждан за особые заслуги перед государством и обществом (льготы для инвалидов и участников Великой Отечественной войны, семьям погибших военнослужащих, для воинов-интернационалистов и т. д.); выступают в качестве компенсации за особые условия деятельности в интересах государства и общества (шахтерам, металлургам, железнодорожникам, лицам, работающим в условиях Крайнего Севера и т. д.); стимулируют общественно полезные виды деятельности.

Нормативные правовые акты, направленные непосредственно на регулирование процессов, проходящих в области социальной работы на федеральном уровне, подразделяются на следующие виды: 1) законы как акты, обладающие высшей юридической силой (Конституция РФ, кодексы, федеральные законы); 2) подзаконные акты (указы и распоряжения Президента РФ, постановления Правительства РФ, приказы и инструкции федеральных министерств и ведомств). Подобное разграничение характерно и для уровня субъектов РФ.

В соответствии с Федеральным законом от 2 августа 1995 г. № 122-ФЗ “О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов” были приняты постановления Правительства РФ от 25 ноября 1995 г. № 1151 “О фе-

деральном перечне гарантированных государством социальных услуг, предоставляемых гражданам пожилого возраста и инвалидам государственными и муниципальными учреждениями социального обслуживания”<sup>2</sup>, от 15 апреля 1996 г. № 473 “О порядке и условиях оплаты социальных услуг, предоставляемых гражданам пожилого возраста и инвалидам государственными и муниципальными учреждениями социального обслуживания”.

Федеральный перечень гарантированных государством социальных услуг, предоставляемых гражданам пожилого возраста и инвалидам государственными и муниципальными учреждениями социального обслуживания имел принципиальное значение. Содержащиеся в нем нормы имели отношение не только к отдельным гражданам пожилого возраста и инвалидам, но и регламентировали механизмы социального обслуживания различных категорий семей и детей.

Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ “О государственных пособиях гражданам, имеющим детей” устанавливает единую систему государственных пособий гражданам, имеющим детей, в связи с их рождением и воспитанием, обеспечивает гарантированную государством материальную поддержку материнства, отцовства и детства.

---

<sup>2</sup> Впоследствии был принят Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, передавший функции по определению Перечня гарантированных государством социальных услуг органам исполнительной власти субъектов РФ с учетом потребностей населения, проживающего на территориях соответствующих субъектов РФ.

Федеральным законом от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ “О государственной социальной помощи” были не только установлены различные виды социальной помощи (в виде набора социальных услуг или в виде выплат), но также введено определение понятия “социальное пособие” (безвозмездное предоставление гражданам определенной денежной суммы за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы РФ).

Право имеет общее социальное значение для становления системы социальной работы и играет ведущую роль в механизмах функционирования социальных служб:

- 1) в обеспечении социальных гарантий, в развитии социального обслуживания по принципу перехода от минимальной необходимости к оптимальной достаточности;
- 2) в воспроизводстве различных социальных услуг, необходимых для постоянного удовлетворения потребностей клиентов социальных служб (настоящих и потенциальных);
- 3) в регламентации технологий социального обслуживания, видов и форм предоставления социальных услуг;
- 4) в определении основополагающих принципов организации обратной связи и обмена информацией внутри системы социального обеспечения.

Принятие в 1995 г. федеральных законов о социальном обслуживании укрепило правовую базу развития социальных услуг, способствовало расширению сети учреждений социального обслуживания.

В соответствии с Федеральным законом от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ “Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации” 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.

В указанном законе применяются следующие основные понятия, обеспечивающие правовые механизмы социальной работы (ст. 3):

- *социальные службы* – предприятия и учреждения независимо от форм собственности, предоставляющие социальные услуги, а также граждане, занимающиеся предпринимательской деятельностью по социальному обслуживанию населения без образования юридического лица;
- *клиент социальной службы* – гражданин, находящийся в трудной жизненной ситуации, которому в связи с этим предоставляются социальные услуги;
- *социальные услуги* – действия по оказанию отдельным категориям граждан в соответствии с законодательством Российской Федерации, клиенту социальной службы помощи, предусмотренной настоящим Федеральным законом;
- *трудная жизненная ситуация* – ситуация, объективно нарушающая жизнедеятельность гражданина (инвалид-

ность, неспособность к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, болезнью, сиротство, безнадзорность, малообеспеченность, безработица, отсутствие определенного места жительства, конфликты и жестокое обращение в семье, одиночество и тому подобное), которую он не может преодолеть самостоятельно.

Принципиальное значение имеет определение **системы государственных социальных служб** – системы, которая состоит из государственных предприятий и учреждений социального обслуживания, являющихся собственностью субъектов Российской Федерации и находящихся в ведении органов государственной власти субъектов РФ (ст. 4).

Социальное обслуживание осуществляется также предприятиями и учреждениями иных форм собственности и гражданами, занимающимися предпринимательской деятельностью по социальному обслуживанию населения *без образования юридического лица*. Государство поддерживает и поощряет развитие социальных служб независимо от форм собственности.

Определены важнейшие принципы социального обслуживания: 1) адресности; 2) доступности; 3) добровольности; 4) гуманности; 5) приоритетности предоставления социальных услуг несовершеннолетним, находящимся в трудной жизненной ситуации; 6) конфиденциальности; 7) профилактической направленности.

Социальное обслуживание должно соответствовать госу-

дарственным стандартам, которые устанавливают основные требования к объемам и качеству социальных услуг, порядку и условиям их оказания. Государственные стандарты социального обслуживания утверждаются Правительством РФ<sup>3</sup>. Требования, установленные государственными стандартами социального обслуживания, являются обязательными для социальных служб независимо от форм собственности на всей территории Российской Федерации.

Государство гарантирует гражданам право на социальное обслуживание в государственной системе социальных служб по основным видам, определенным указанным выше законом. Социальное обслуживание осуществляется на основании обращения гражданина, его опекуна, попечителя, другого законного представителя, органа государственной власти, органа местного самоуправления, общественного объединения.

Каждый гражданин вправе получить в государственной системе социальных служб бесплатную информацию о возможностях, видах, порядке и условиях социального обслуживания.

Иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации тем же правом на социальное обслуживание, что и граждане РФ, если иное не установлено

---

<sup>3</sup> См.: Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 769 “Об организации подготовки государственных минимальных социальных стандартов для определения финансовых нормативов формирования бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов” // СЗ РФ. 1996, № 22. Ст. 2666.

международными договорами Российской Федерации.

# 1.3. Правовые механизмы оказания государственной социальной помощи

Социальная помощь в Российской Федерации, как мы уже отмечали, оказывается в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ “О государственной социальной помощи” (далее – Закон о социальной помощи). Указанный закон устанавливает правовые и организационные основы оказания государственной социальной помощи малоимущим семьям или малоимущим одиноко проживающим гражданам и иным категориям граждан.

Предметом регулирования Закона о социальной помощи не являются отношения, связанные с предоставлением гражданам льгот и мер социальной поддержки, установленных законодательством РФ.

Основные понятия, используемые в Законе о социальной помощи:

- *государственная социальная помощь* – предоставление малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам, а также иным категориям граждан социальных пособий, социальных доплат к пенсии, субсидий, социальных услуг и жизненно необходимых товаров;
- *социальное пособие* – безвозмездное предоставление гражданам определенной денежной суммы за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы РФ;

- *субсидия* – имеющая целевое назначение полная или частичная оплата предоставляемых гражданам социальных услуг;
- *набор социальных услуг* – перечень социальных услуг, предоставляемых отдельным категориям граждан в соответствии с Законом о социальной помощи;

- *социальная доплата к пенсии* – предоставление гражданину (пенсионеру) денежной суммы к пенсии с учетом денежных выплат и отдельных мер социальной поддержки, предоставляемых в натуральной форме, которые предусмотрены Законом о социальной помощи, иными федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, до величины прожиточного минимума пенсионера, установленной в соответствии с п. 4 ст. 4 Федерального закона от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ “О прожиточном минимуме в Российской Федерации” в субъектах РФ по месту его жительства или месту пребывания, за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы РФ. Социальная доплата к пенсии состоит из федеральной социальной доплаты к пенсии или региональной социальной доплаты к пенсии.

При применении рассматриваемого закона необходимо обращаться к федеральным законам от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ “О прожиточном минимуме в Российской Федерации”, от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”.

Государственная социальная помощь оказывается в целях:

- поддержания уровня жизни малоимущих семей, а также малоимущих одиноко проживающих граждан, среднедушевой доход которых ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте РФ;
- адресного использования бюджетных средств;
- усиления адресности социальной поддержки нуждающихся граждан;
- создания необходимых условий для обеспечения всеобщей доступности и общественно приемлемого качества социальных услуг;
- снижения уровня социального неравенства;
- повышения доходов населения.

*К ведению Российской Федерации в области оказания государственной социальной помощи относятся* (ст. 4 Закона о социальной помощи):

- 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 РФ государственной социальной помощи путем предоставления субсидий на оплату оказываемых гражданам социальных услуг;
- установление видов государственной социальной помо-

щи, оказание которых обязательно на территории РФ, в том числе установление федеральной социальной доплаты к пенсии.

*К полномочиям Российской Федерации в области оказания государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, переданным для осуществления органам государственной власти субъектов РФ, относятся следующие полномочия по организации обеспечения граждан, включенных в Федеральный регистр лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи, и не отказавшихся от получения социальной услуги, предусмотренной п. 1 ч. 1 ст. 6.2 Закона о социальной помощи, лекарственными препаратами, изделиями медицинского назначения, а также специализированными продуктами лечебного питания для детей-инвалидов:*

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

2) 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;

3) организация обеспечения населения лекарственными препаратами, изделиями медицинского назначения, а также

специализированными продуктами лечебного питания для детей- инвалидов, закупленными по государственным контрактам.

Средства на осуществление указанных полномочий предусматриваются в виде субвенций из федерального бюджета.

*Полномочия органов государственной власти субъектов РФ в области оказания государственной социальной помощи* (ст. 5): принимают законы и иные нормативные правовые акты, определяющие 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, предусмотренным Законом о социальной помощи, а также разрабатывают и реализуют государственные региональные программы оказания гражданам, проживающим на территории субъекта РФ, 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 РФ, в том числе предусматривающими предоставление гражданам социальных пособий в виде набора социальных услуг и субсидий, является расходным обязательством субъектов РФ.

**Государственная социальная помощь за счет средств бюджетов субъектов РФ** (гл. 3 Закона о социальной помощи). Получателями государственной социальной помощи могут быть (ст. 7): малоимущие семьи, малоимущие одиноко проживающие граждане и иные категории граждан, предусмотренные Законом о социальной помощи, которые по независящим от них причинам имеют среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте РФ. Порядок определения величины прожиточного минимума малоимущей семьи или малоимущего одиноко проживающего гражданина устанавливается субъектом РФ с учетом величин прожиточных минимумов, установленных для соответствующих социально-демографических групп населения. В случае, если в субъекте РФ не установлены величины прожиточных минимумов, используются величины прожиточных минимумов, установленных Правительством РФ.

Государственная социальная помощь назначается решением органа социальной защиты населения по месту жительства либо месту пребывания малоимущей семьи или малоимущего одиноко проживающего гражданина. Сведения о назначении малоимущей семье или малоимущему одиноко проживающему гражданину государственной социальной помощи предоставляются органом социальной защиты населения по межведомственному запросу органа, уполномоченного на предоставление государственной или муниципальной

ной услуги, в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации.

Государственная социальная помощь назначается на основании заявления гражданина в письменной форме от себя лично (для малоимущих одиноко проживающих граждан) или от имени своей семьи, заявления в письменной форме опекуна, попечителя, другого законного представителя гражданина в органы социальной защиты населения по месту жительства или месту пребывания, в котором заявителем указываются сведения о составе семьи, доходах, сведения о получении государственной социальной помощи в виде предоставления социальных услуг и принадлежащем ему (его семье) имуществе на праве собственности.

Представленные заявителем сведения могут быть подтверждены посредством дополнительной проверки (комиссионного обследования), проводимой органом социальной защиты населения самостоятельно.

Организации несут ответственность за достоверность сведений, содержащихся в выданных ими документах, в соответствии с законодательством.

Уведомление о назначении государственной социальной помощи или об отказе в ее назначении должно быть направлено в письменной форме заявителю органом социально защиты населения по месту жительства или месту пребывания заявителя не позднее чем через 10 дней после обращения заявителя и представления им необходимых документе

При необходимости проведения дополнительной проверки (комиссионного обследования) органом социальной защиты населения представленных заявителем сведений о доходах семьи (одинокو проживающего гражданина) данный орган должен дать в указанный срок предварительный ответ уведомлением о проведении такой проверки. В таком случае окончательный ответ должен быть дан заявителю не позднее чем через 30 дней после подачи заявления.

Порядок расчета среднедушевого дохода и учета доходов, в том числе доходов от принадлежащего на право собственности имущества, устанавливается Федеральным законом от 5 апреля 2003 г. № 44-ФЗ “О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи”.

В случае представления заявителем неполных и (или) недостоверных сведений о составе семьи, доходах и принадлежащем ему (его семье) имуществе на праве собственности, орган социальной защиты населения по месту жительства или месту пребывания отказывает заявителю в назначении государственной социальной помощи.

Отказ в назначении государственной социальной помощи по этим основаниям заявитель может обжаловать в вышестоящем органе социальной защиты населения и (или) в суде.

Заявитель обязан известить орган социальной защиты населения, который назначил государственную социальную по-

мощь, об изменениях, являвшихся основанием для назначения либо продолжения оказания ему (его семье) государственной социальной помощи, сведений о составе семьи, доходах и принадлежащем ему (его семье) имуществе на праве собственности в течение двух недель со дня наступления указанных изменений.

В случае установления органом социальной защиты населения факта недостоверности представленных заявителем сведений о составе семьи, доходах и принадлежащем ему (его семье) имуществе на праве собственности или несвоевременного извещения об изменении указанных сведений заявитель (его семья) может быть лишен (лишена) права на получение государственной социальной помощи на период, устанавливаемый органами социальной защиты населения субъекта Российской Федерации, но не более чем на период, в течение которого указанная помощь заявителю незаконно оказывалась.

Прекращение оказания государственной социальной помощи может быть обжаловано заявителем в вышестоящий орган социальной защиты населения и (или) в суд.

Оказание государственной социальной помощи осуществляется в следующих видах (ст. 12):

- *денежные выплаты* (социальные пособия, субсидии, компенсации и другие выплаты);
- *натуральная помощь* (топливо, продукты питания, одежда, обувь, медикаменты и другие виды натуральной по-

мощи).

Размер государственной социальной помощи, оказываемой за счет средств бюджетов субъектов РФ, определяется органами государственной власти субъектов РФ.

**Государственная социальная помощь в виде предоставления гражданам набора социальных услуг** (гл. 2 Закона о социальной помощи). Право на получение государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг имеют следующие категории граждан (ст. 6.1):

- 1) инвалиды войны;
- 2) участники Великой Отечественной войны;
- 3) ветераны боевых действий из числа лиц, указанных в подп. 1–4 п. 1 ст. 3 Федерального закона “О ветеранах”;
- 4) военнослужащие, проходившие военную службу в воинских частях, учреждениях, военно-учебных заведениях, не входивших в состав действующей армии, в период с 22 июня 1941 г. по 3 сентября 1945 г. не менее шести месяцев, военнослужащие, награжденные орденами или медалями СССР за службу в указанный период;
- 5) лица, награжденные знаком “Жителю блокадного Ленинграда”;
- 6) 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 действу-

ющих 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;

7) 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;

8) инвалиды;

9) дети-инвалиды.

*В состав набора социальных услуг включаются следующие социальные услуги (ст. 6.2):*

1) 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;

1.1) предоставление при наличии медицинских показаний путевки на санаторно-курортное лечение, осуществляемое в целях профилактики основных заболеваний;

2) бесплатный проезд на пригородном железнодорожном транспорте, а также на междугородном транспорте к месту

лечения и обратно.

При предоставлении социальных услуг в соответствии со ст. 6.2 граждане, имеющие I группу инвалидности, и дети-инвалиды имеют право на получение на тех же условиях второй путевки на санаторно-курортное лечение и на бесплатный проезд на пригородном железнодорожном транспорте, а также на междугородном транспорте к месту лечения и обратно для сопровождающего их лица.

Учет права граждан на получение социальных услуг осуществляется по месту жительства гражданина с даты установления ему в соответствии с законодательством РФ ежемесячной денежной выплаты.

Гражданин, имеющий право на получение социальных услуг, может отказаться от их получения, обратившись с заявлением в территориальный орган Пенсионного фонда РФ, осуществляющий ему ежемесячную денежную выплату. Допускается отказ от получения набора социальных услуг полностью, отказ от получения одной из социальных услуг, и отказ от получения двух любых социальных услуг.

## **1.4. Нормативно-правовое регулирование системы социальных услуг в России**

С момента принятия Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ “Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации” социальное обслуживание населения в Российской Федерации фактически стало относительно самостоятельным фрагментом системы социального обеспечения, отраслью сферы обслуживания населения с обширной инфраструктурой предприятий и учреждений, предоставляющих различные виды социальных услуг в субъектах РФ. Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, внесший изменения в законодательные акты социальной направленности, и закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” изменили представление об организационно-управленческой модели деятельности в области социального обслуживания населения. Эти нормативные правовые акты конкретизировали отношения в социальном обслуживании населения, они содержат нормы функций исполнительных органов государственной власти Российской Федерации и ее

субъектов в соответствии с теоретически обоснованным составом функций государства в социальном обеспечении населения, а также определение того набора государственных услуг гражданам и организациям, которые государство обязано предоставлять в рамках бюджетного финансирования, исполнения своих конституционных обязанностей<sup>4</sup>.

В соответствии с Федеральным законом от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ “Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации” социальное обслуживание должно соответствовать государственным стандартам, которые устанавливают основные требования к объемам и качеству социальных услуг, порядку и условиям их оказания. Установление государственных стандартов социального обслуживания осуществляется в порядке, определяемом органами государственной власти субъектов РФ.

Стандартизация – это деятельность по установлению правил и характеристик в целях их добровольного многократного использования, направленная на достижение упорядоченности в сферах производства и обращения продукции и повышение конкурентоспособности продукции, работ или услуг. Цели и принципы стандартизации в Российской Федерации установлены Федеральным законом от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ “О техническом регулировании”. Стандартизация осуществляется в том числе в целях повышения

---

<sup>4</sup> См.: Барембойм П. Д., Гаджиев Г. А., Лафитский В. И. и др. Конституционная экономика: Учебник. —М.: Юстицинформ, 2006. – С. 11.

уровня безопасности: жизни и здоровья граждан; имущества физических и юридических лиц.

**Государственный стандарт социального обслуживания** установленный национальным стандартом государственный эталон, образец различных сторон деятельности социальных служб по социальному обслуживанию граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации” (ГОСТ Р 52495-2005 “Социальное обслуживание населения. Термины и определения”).

Государственные стандарты социального обслуживания населения – это совокупность основных требований к объемам, качеству, порядку и условиям оказания социальных услуг по социальным группам населения, характеризующих оптимальный уровень социального обслуживания. В стандартах описаны основные методы, объем и качество по оказанию социальных услуг, а также категории клиентов учреждений социального обслуживания.

Стандарты социального обслуживания в целом призваны гарантировать соблюдение принципов равнодоступности, адресности, добровольности, гуманности, приоритетности предоставления социальных услуг несовершеннолетним, находящимся в трудной жизненной ситуации, конфиденциальности, профилактической направленности.

Стандарты социального обслуживания призваны также обеспечивать клиента учреждения социального обслуживания информацией о формах и видах социального обслужи-

вания, повышать качество объекта стандартизации и содействовать оказанию адресной социальной поддержки населению; обеспечивать единые нормы, правила и требования к оказанию социальных услуг и социальной поддержки в рамках определения вида социального обслуживания, а также создавать условия для обеспечения соответствия социальных услуг определенным требованиям.

Предметом стандартизации выступают:

- виды социального обслуживания населения (термины, определения, параметры);
- социальные услуги;
- работы по оказанию услуг;

Условно стандарты можно разделить на несколько групп:

1. Стандарты, содержащие основные положения в сфере социального обслуживания населения, которые определяют понятие и содержание национальной системы стандартизации социального обслуживания населения, устанавливают общие организационно-технические положения по осуществлению социального обслуживания населения. К таким стандартам можно отнести Межгосударственный стандарт ГОСТ 30335-95 / ГОСТ Р 50646-94 “Услуги населению. Термины и определения” (введен в действие постановлением Госстандарта России от 12 марта 1996 г. № 164). В нем устанавливаются и определяются термины, используемые в деятельности, связанной с реализацией социального обслуживания населения.

2. Стандарты на социальное обслуживание устанавливают требования к содержанию групп социальных услуг в сфере социального обслуживания, а также к деятельности учреждений по оказанию социальной поддержки населения. К ним можно отнести ГОСТ Р 52143-2003 “Социальное обслуживание населения. Основные виды социальных услуг”.

3. Стандарты на технологии и процессы социального обслуживания определяют процессы в сфере социального обслуживания и содержат требования к технологиям осуществления различных видов социального обслуживания, а также требования к технологиям оказания различных видов социальных услуг и социальной поддержки, характеристики условий, необходимых для их оказания. К ним можно отнести Национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 52142-2003 “Социальное обслуживание населения. Качество социальных услуг. Общие положения”.

4. Стандарты на методы контроля определяют структуру методов и процедуру контроля реализации социального обслуживания, качества оказания социальных услуг и социальной поддержки населения.

По состоянию на начало 2011 г. в сфере социального обслуживания населения введены в действие 25 государственных стандартов.

# **1.5. Основные направления правового обеспечения социальной работы в условиях модернизации России**

*(по проекту Федерального закона “Об  
основах социального обслуживания  
населения в Российской Федерации”)*

В настоящее время отношения в области социального обслуживания населения регулируются Федеральными законами от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ “Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации” и от 2 августа 1995 г. № 122-ФЗ “О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов”.

С момента принятия в действующие законы вносились многочисленные изменения, связанные с развитием законодательства Российской Федерации по вопросам общих принципов организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, организации местного самоуправления в Российской Федерации, лицензирования, стандартизации, совершенствованием осуществления полномочий Правительства РФ, правового положения иностранных граждан в Россий-

ской Федерации. Действующие законы сыграли важную роль в социальной работе и развитии системы социального обслуживания населения в Российской Федерации. На их основе в субъектах Российской Федерации сформирована законодательная, материально-техническая база и кадровый потенциал, система управления и сеть учреждений различных типов и форм, осуществляющих социальное обслуживание населения. Социальным обслуживанием в Российской Федерации ежегодно охвачено около 19 млн человек – пожилых граждан, инвалидов, семей с детьми, оказавшихся в трудной жизненной ситуации.

Вместе с тем действующая в настоящее время модель организации социального обслуживания населения, базирующаяся на положениях действующих законов, не позволяет в полной мере удовлетворить потребности населения в социальных услугах высокого качества, что является острой необходимостью в условиях модернизации России. Об этом свидетельствуют региональные различия в объемах прав граждан на социальное обслуживание, уровнях их реализации, в доступности и качестве предоставления социальных услуг, сохраняющиеся на протяжении длительного времени очереди на получение социальных услуг на дому и в стационарных условиях в субъектах РФ и проч.

В действующих законах отсутствует исчерпывающий перечень конкретных оснований для признания граждан нуждающимися в социальном обслуживании. Права граждан на

социальное обслуживание определяются через описания основных видов социального обслуживания, при этом содержание социальных услуг не конкретизировано. Как следствие, в субъектах Российской Федерации социальное обслуживание осуществляется по различным основаниям, что, в свою очередь, приводит к неравенству прав граждан на получение социальных услуг. Положения ряда норм действующих законов не соответствуют нормам современного российского законодательства по вопросам совершенствования правового положения государственных (муниципальных), социально ориентированных некоммерческих организаций, общественных объединений, организации предоставления государственных и муниципальных услуг, размещении государственного (муниципального) заказа и др.

В настоящее время на широкое обсуждение представлен проект Федерального закона ***“Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации”***, который направлен на развитие системы социального обслуживания населения в Российской Федерации, обеспечение и защиту прав граждан (семей) на социальное обслуживание, повышение его уровня, качества, доступности, безопасности и эффективности. Законопроект предполагает формирование единого интегрированного законодательного акта, регулирующего отношения в области социальной работы и социального обслуживания населения.

В законопроекте по состоянию на 9 мая 2012 г. конкрети-

зируется содержание ряда понятий, применяемых в действующих законах, таких как “социальное обслуживание”, “социальная услуга”, “трудная жизненная ситуация”, с целью их точного и единообразного толкования и практического использования. Кроме того, предусмотрено введение ряда новых базовых понятий, необходимых для унификации подходов к организации социального обслуживания населения в субъектах РФ: “поставщик социальной услуги”, “получатель социальной услуги”, “стандарт социальной услуги”, “индивидуальная нуждаемость в социальных услугах”, “работник учреждения социального обслуживания”, “персональное сопровождение” (в первоначальном варианте проекта закона фигурировали также понятия “государственное задание на предоставление социальных услуг”, “государственный заказчик социальной услуги”, “семья”, “социальный работник”, “индивидуальная нуждаемость”). Введение указанных терминов направлено на фиксацию сторон, участвующих в социальном обслуживании населения, их прав и обязанностей, встраивание социального обслуживания населения в систему отношений, вытекающих из новых законодательных решений относительно правового положения бюджетных, автономных и казенных учреждений, размещения государственного (муниципального) заказа, государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, благотворительной деятельности, добровольчества и т. д.

# Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.