



## ТОРГОВО-ПРОМЫШЛЕННАЯ ПАЛАТА РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ

CHAMBER OF COMMERCE AND INDUSTRY OF ROSTOV REGION

Россия, 344022, г. Ростов-на-Дону, пр. Кировский, 40А, тел./факс: +007 (863) 2687602  
40A Kirovskiy ave., Rostov-on-Don, 344022, Russia, tel./fax: +007 (863) 2687602  
E-mail: tpp@rostel.ru      www.tppro.ru

№ 762/08

« 20 » сентября 20 11 г.

Министру  
труда и социального развития  
Ростовской области  
Е.И.Скидан

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по проекту Федерального закона  
«Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации»

Торгово-промышленной палатой Ростовской области на основании статьи 12 Закона Российской Федерации «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации» проведена общественная экспертиза проекта Федерального закона «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» (далее – проект закона или законопроект).

Палата поддерживает необходимость принятия такого закона. По существу проекта закона полагаем необходимым отметить следующее.

1. В качестве предмета правового регулирования законопроект обозначает общественные отношения, возникающие в области социального обслуживания и социальной поддержки населения (статьи 1, 2).

Общественные отношения в сфере социального обслуживания и социальной поддержки населения характеризуются многообразием.

На законодательном уровне к числу социальных факторов, обуславливающих необходимость социальной поддержки населения, отнесены:

- потеря работы и заработка (Закон РФ от 19.04.1991 N 1032-1 "О занятости населения в Российской Федерации");

- нарушение здоровья и ограничение жизнедеятельности (ФЗ от 24.11.1995 N 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации");

- потеря кормильца, нетрудоспособность (ФЗ от 15.12.2001 N 166-ФЗ "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации" и др.);

- радиационное воздействие (ФЗ от 10.01.2002 N 2-ФЗ "О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне", Закон РФ от 15.05.1991 N 1244-1 "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС);

- низкий уровень жизни (ФЗ от 17.07.1999 N 178-ФЗ "О государственной социальной помощи");

- трудная жизненная ситуация (ФЗ от 24.07.1998 N 124-ФЗ "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации", ФЗ от 10.12.1995 N 195-ФЗ "Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации", ФЗ от 02.08.1995 N 122-ФЗ "О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов");

поствакцинальные осложнения (ФЗ от 17.09.1998 N 157-ФЗ "Об иммунопрофилактике инфекционных болезней");

смерть (ФЗ от 12.01.1996 N 8-ФЗ "О погребении и похоронном деле");

материнство (ФЗ от 19.05.1995 N 81-ФЗ "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей", ФЗ от 29.12.2006 N 256-ФЗ "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей", Земельный кодекс РФ).

Рассматриваемый законопроект регулирует только неденежную социальную поддержку населения (граждан или семей), оказавшегося в трудной жизненной ситуации (например, пункты 1, 2, 9 статьи 2 законопроекта).

Законопроект не имеет целью формирование единого подхода к определению всех оснований возникновения социальных рисков, которые выступают в качестве юридических фактов, обуславливающих обязанность государства, муниципальных образований, работодателей по социальной поддержке населения.

Отсюда следует, что предмет регулирования законопроекта гораздо уже заявленного и ограничен социальной поддержкой населения, оказавшегося в трудной жизненной ситуации.

Этим обусловливается необходимость внесения соответствующих изменений в наименование и предмет правового регулирования законопроекта.

2. Понятийный аппарат законопроекта требует существенного уточнения.

2.1. Под социальным обслуживанием населения понимается деятельность по предоставлению социальных услуг населению для преодоления трудной жизненной ситуации (пункт 1 статьи 2 законопроекта).

К трудной жизненной ситуации отнесено обстоятельство (совокупность обстоятельств), объективно нарушающее жизнедеятельность гражданина (семьи), последствия которого он не может преодолеть самостоятельно (пункт 9 данной статьи проекта закона).

Такие обстоятельства перечислены в статье 12 законопроекта (например, утрата способности к самообслуживанию, сиротство).

По смыслу данных и других норм законопроекта в их взаимосвязи самого факта наступления указанных обстоятельств (одного либо нескольких) недостаточно для оказания государственной поддержки.

Требуется еще, как минимум, наличие двух условий:

1) человек (семья) не может самостоятельно преодолеть последствия наступления таких обстоятельств либо обусловленные ими проблемы (пункты 1, 2, 4, 7, 10 статьи 2, статья 6 проекта закона);

2) официальное признание человека (семьи) в качестве лица, находящегося в трудной жизненной ситуации (статьи 12, 17 законопроекта).

То есть, в качестве юридического факта, с которым связывается обязанность государства по оказанию государственной поддержки, выступает не само наступление отмеченных обстоятельств, а признание уполномоченным государственным органом лица нуждающимся в получении поддержки вследствие невозможности самостоятельного преодоления таких обстоятельств.

Такое признание осуществляется выборочно (использование формулы лица «может быть признано») и ставит возможности человека (семьи) на получение социальной поддержки в зависимость от усмотрения государственных органов (в значительной степени – от возможностей региональных бюджетов).

Представляется, что основополагающий правовой акт должен определено указывать на юридический факт, с которым связывается возникновение прав и обязанностей у государства и получателей поддержки.

2.2. Понятие «трудная жизненная ситуация», как следует из текста законопроекта (п. 9 статьи 2, п. 1 статьи 7), определяется через понятие «нарушение жизнедеятельности человека», которое в законопроекте не раскрывается.

2.3. Согласно законопроекту социальная услуга оказывается:

- для решения проблем, возникающих в связи с трудной жизненной ситуацией (п. 2 ст. 2);
  - для преодоления трудной жизненной ситуации (п. 7, 10 ст. 2, п. 1 ст. 6);
    - для преодоления последствий трудной жизненной ситуации (п. 9 ст. 2);
      - для предупреждения причин возникновения трудной жизненной ситуации (п. 10 ст. 2, п. 1 ст. 6).

То есть, содержащееся в п. 2 статьи 2 законопроекта определение понятия социальной услуги не соответствует содержанию социальной услуги, раскрываемому в других положениях проекта закона.

2.4. Согласно статьям 7, 16 законопроекта при предоставлении социальных услуг учитываются индивидуальные потребности граждан (семей), выявленные по результатам комплексной объективной оценки

условий их жизнедеятельности. Оценка индивидуальной нуждаемости гражданина (семьи) в социальных услугах является основанием для определения формы, вида, состава, объема, условий и порядка предоставляемых социальных услуг.

То есть, по смыслу проекта закона, оказание социальной услуги предполагается обязательным во всех случаях нарушения жизнедеятельности, но объем и состав такой услуги может различаться.

Условия жизнедеятельности и индивидуальные потребности людей даже в пределах отдельно взятых территорий муниципальных образований существенно различаются.

Следствием этого выступает необходимость определения критериев, которые позволяют на государственном уровне определить минимальный и максимальный объем и состав социальных услуг, в том числе для формирования государственного задания и государственного заказа.

2.5. Само понятие «преодоление последствий трудной жизненной ситуации» законопроект не раскрывает.

Ряд обстоятельств может быть преодолен человеком (семьей) с наименьшими потерями при условии государственной поддержки (семейное неблагополучие, отсутствие определенного места жительства и др.). В данном случае отмеченные обстоятельства прекращают свое действие.

Но существуют обстоятельства, которые человек объективно преодолеть не может даже при помощи государства (неизлечимое заболевание, инвалидность, смерть родителей и ряд других). То есть, речь идет о содействии государства в продолжения жизнедеятельности человека (семьи) с наименьшими потерями в условиях продолжающегося действия таких обстоятельств.

3. В соответствии с пунктом 3 статьи 4 законопроекта «государство обеспечивает гражданам (семьям), находящимся в трудной жизненной ситуации, равные возможности в получении социальных услуг независимо от пола, расы, возраста, национальности, языка, социального происхождения, должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств».

Следует отметить, что законопроект говорит о равном доступе к «возможности получения социальной услуги», а не о «равных социальных услугах» независимо от должности, национальности и др.

Государство гарантирует социальное обслуживание и получение социальных услуг в порядке и на условиях, устанавливаемых настоящим Федеральным законом, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (пункт 3 статьи 12 законопроекта).

Состав, качество и объем государственного задания на оказание социальных услуг определяются субъектом федерации (пункт 3 статьи 2, пункт 3 статьи 17 законопроекта).

Подп. 17 пункта 1 статьи 11 законопроекта предоставляет право субъектам федерации устанавливать перечень факторов, обуславливающих индивидуальную нуждаемость граждан (семей) в социальных услугах с учетом географических, социально-экономических, этнографических и организационных особенностей региона и утверждение порядка оценки индивидуальной нуждаемости граждан (семей) в предоставлении социальных услуг.

Отсюда следует, что как содержание и объем социальных услуг, так и необходимость их предоставления будут существенно различаться в субъектах федерации в зависимости от их возможностей. Принцип равных возможностей может быть реализован только на территории отдельного субъекта федерации.

Законопроект концептуально закладывает основы неравенства граждан в получении мер социальной поддержки в зависимости, прежде всего, от места жительства.

4. В соответствии с пунктом 3 статьи 9 проекта закона предоставление сведений о получателях социальных услуг без согласия гражданина (семьи) либо его законного представителя допускается по запросу органов дознания и следствия, суда в связи с проведением расследования или судебным разбирательством.

Предоставление сведений иным органам и должностным лицам, таким образом, запрещено.

Вместе с тем, предоставление социальных услуг осуществляется за счет средств федерального и регионального бюджетов и носит адресный характер (статьи 3, 7, 32 законопроекта).

Контроль фактического расходования бюджетных средств невозможен без доступа соответствующих распорядителей финансовых средств, контролирующих органов к информации о получателях средств господдержки.

Закрытость системы предоставления господдержки может создать благоприятную среду для коррупционных проявлений.

5. Пунктом 2 статьи 16 законопроекта установлен перечень факторов, учитываемых для определения индивидуальной нуждаемости в получении социальных услуг (состояние здоровья, материальная обеспеченность, наличие родственников и др.).

Субъектам федерации предоставлено право установления перечня «иных факторов», обуславливающих индивидуальную нуждаемость в социальных услугах (п. 3 статьи 16).

То есть, факторы индивидуальной нуждаемости, определенные федеральным законом (проектом закона), носят диспозитивный характер и не являются обязательными для субъектов федерации.

При таком подходе основания для комплексной объективной оценки условий жизнедеятельности человека (семьи) не могут быть признаны установленными на федеральном уровне (статьи 7, 16 законопроекта).

В этой связи вызовет проблемы практическая реализация положений пункта 4 статьи 16 законопроекта, которым предусмотрена выработка критериев оценки индивидуальной нуждаемости уполномоченным федеральным органом.

Факторы, влияющие на оценку индивидуальной нуждаемости, определяются субъектом федерации. Вследствие этого непонятно, какие критерии и с учетом каких факторов должны определяться уполномоченным федеральным органом и какие правовые последствия повлечет расхождение таких факторов и критериев.

Необходимо последовательно либо устанавливать такие критерии на федеральном уровне либо полностью передать их разработку и установление субъектам федерации.

6. Социальная сфера отличается специфическим сочетанием частных и публичных интересов.

Гражданско-правовое регулирование отношений с участием лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации, на данный момент в Российской Федерации непроработано.

В этой связи необходимо более детально изучить конструкции гражданско-правовых договоров, в рамках которых подлежат оказанию социальные услуги, включая возмездность и безвозмездность их оказания, возможности предоставления льгот (например, налоговых) и компенсаций организациям (предпринимателям), оказывающим такие услуги.

Так, например, социально-бытовые, социально-медицинские, социально-правовые услуги (статья 14 законопроекта) могут оказываться по гражданско-правовым договорам.

В силу требований пункта 3 статьи 423 Гражданского кодекса Российской Федерации договор предполагается возмездным, если из закона, иных правовых актов, содержания или существа договора не вытекает иное.

Согласно пункту 2 статьи 17 законопроекта социальные услуги в рамках государственного задания оказываются бесплатно.

Проблематичным выглядит установление субъектом федерации возможности оказания дополнительных социальных услуг на платной основе (п. 23 ч. 1 ст. 11 проекта закона), поскольку частные отношения подлежат регулированию гражданским законодательством, которое находится в исключительном ведении государства (пункт «о» статьи 71 Конституции Российской Федерации).

В этой связи представляется целесообразным включение в проект закона поручения Правительству Российской Федерации по выработке критериев использования гражданско-правовых договоров при предоставлении социальных услуг гражданам (семьям).

Одновременно необходимо особое внимание уделить выработке конкретных механизмов государственно-частного партнерства в социальной сфере.

На данный момент такие механизмы полностью не проработаны.

Отсутствие на концептуальном уровне признания необходимости разработки механизма государственно-частного партнерства в социальной сфере может быть отнесено к основным недостаткам законопроекта.

Президент  
Торгово-промышленной палаты  
Ростовской области



Н.И.Присяжнюк