**Нормативные правовые акты федерального и регионального уровней социального обслуживания**

Конституция РФ 1993 г. закрепила подразделение законодательства на три категории: законодательство Российской Федерации, субъектов РФ и совместного ведения. Создав правовую основу для становления и развития законодательства субъектов РФ, Конституция РФ активизировала нормотворческие процессы на уровне субъектов РФ.

Определяя предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, Конституция РФ не устанавливает для федерального законодателя каких-либо границ и пределов правового регулирования общественных отношений, отнесенных к предметам совместного ведения. Федеральный законодатель, руководствуясь общими конституционными принципами, сам определяет пределы и границы собственной правовой активности на совместном правовом поле.

Неограниченные правовые возможности федеральной законодательной власти по предметам совместного ведения означают фактическое нахождение данных предметов в сфере компетенции Российской Федерации, которая по своему усмотрению делегирует субъектам Российской Федерации осуществление отдельных полномочий1.

Совместное ведение в сфере социального обеспечения и социальной защиты означает, что ряд вопросов должен находиться в ведении субъектов РФ или муниципальных образований. Тому могут служить две основные причины: необходимость учета региональных особенностей и (или) необходимость в консолидации усилий, в том числе финансовых средств, центра и регионов, муниципальных образований. Например, в соответствии с Федеральным законом "Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации" органы государственной власти субъектов РФ осуществляют правовое регулирование социального обслуживания населения, при этом устанавливают государственные стандарты.

К сфере регионального нормотворчества следует отнести и вопросы, которые федеральным законодательством не урегулированы. К ним относится, например, социальная поддержка многодетных и молодых семей. При этом субъекты РФ и органы местного самоуправления за счет средств своего бюджета вправе повышать уровень социально-обеспечительных гарантий по сравнению с минимальным федеральным уровнем.

Таким образом, разграничение сфер исключительной и совместной компетенции Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных органов должно обеспечить комплексную социальную защиту населения. При этом распределение и перераспределение социальных функций между федеральным, региональным и местным уровнями должны подкрепляться соответствующими источниками финансирования в рамках бюджетной системы РФ. Источниками финансирования тех или иных видов социального обеспечения соответственно выступают государственные бюджеты (федеральный и субъектов РФ). Нарушение принципа сбалансированности социального обеспечения по уровням его регулирования (федеральный, региональный) неизбежно повлечет социальное неравенство.

Согласно 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" социальная поддержка и социальное обслуживание граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, относится к полномочиям и расходным обязательствам субъекта РФ.

На уровне субъектов РФ разрабатываются различные целевые программы в области социального обеспечения, издаются региональные законы и подзаконные нормативные акты

К примерам нормативных актов субъектов в данной сфере отношений можно отнести Закон города Москвы от 9 июля 2008 г. № 34 "О социальном обслуживании населения города Москвы". Закон регулирует отношения, возникающие в сфере социального обслуживания населения города Москвы в целях удовлетворения потребностей населения в доступном и качественном социальном обслуживании.

В ст. 1 указанного закона содержится обширный понятийный аппарат, даются определения следующих основных понятий:

o государственная система социального обслуживания;

o клиент социальной службы (клиент);

o способность к самообслуживанию;

o обстоятельства, объективно препятствующие выполнению членами семьи или близкими родственниками обязанностей по уходу за не способным к самообслуживанию гражданином;

o трудная жизненная ситуация;

o социально опасное положение;

o государственные стандарты социального обслуживания в городе Москве;

o стационарное социальное обслуживание;

o нестационарное социальное обслуживание;

o социальная адаптация;

o социальная реабилитация;

o работник социальной службы.

Необходимо отметить, что впервые в законодательстве о социальном обслуживании разъяснено понятие обстоятельств, объективно препятствующих выполнению членами семьи или близкими родственниками обязанностей по уходу за неспособным к самообслуживанию гражданином, что имеет несомненное практическое значение при решении вопроса об оказании социальных услуг на бесплатной основе.

Данным законом также определяются виды и содержание социальных услуг, основания и порядок их оказания.

Перечень видов социальных услуг, указанный в ст. 5 Закона, включает в себя: социально-экономические; социально-медицинские; социально-психологические; социально-педагогические; социально-бытовые; культурно-досуговые; оказание социально-правовой помощи; консультирование; социальное сопровождение; социальная реабилитация; иные услуги социального обслуживания.

Московский законодатель расширил перечень социальных услуг по сравнению с гарантированным федеральным перечнем, включив в него новые виды услуг - культурно-досуговые, социальное сопровождение.

Впервые на законодательном уровне установлено, что оказание услуг социального обслуживания (за исключением предоставляемых отделением срочного социального обслуживания) оформляется договором, заключаемым между клиентом (его законным представителем) и государственным учреждением социального обслуживания (ч. 6 ст. 6 Закона).

Данное положение соответствует требованиям действующего законодательства, так как не подвергается сомнению тот факт, что цивилизованный экономический оборот услуг строится в условиях договорных отношений его участников на основе взаимного совпадения частных интересов. Действовать на основании договора выгодно как производителю, так и потребителю услуг. В договоре предусматриваются и защищаются субъективные права потребителя на информацию, безопасность, качество услуги. Договор выгоден и производителю услуги, так как в противном случае за некачественное обслуживание наступает внедоговорная (деликтная) ответственность.

Также указанным законом (по сравнению с Федеральным законом от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ "Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации) расширен перечень лиц, имеющих право на получение бесплатного социального обслуживания. К ним отнесены, во-первых, граждане, не способные к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, болезнью, инвалидностью; не имеющие родственников, которые могут обеспечить им помощь и уход; они имеют право на получение социальных услуг на бесплатной основе вне зависимости от величины их среднедушевого дохода. Во-вторых, это взрослые недееспособные или ограниченно дееспособные граждане, а также инвалиды с детства, находящиеся в стационарных учреждениях социального обслуживания на условиях пятидневного пребывания.

Немаловажно, что перечень лиц, имеющих право на бесплатное социальное обслуживание, является открытым. Московский законодатель предоставил возможность работникам социальных служб с учетом индивидуальной нуждаемости оказывать на бесплатной основе социальные услуги и иным гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации или социально опасном положении.

Федеральный законодатель закрепил за субъектами Российской Федерации право устанавливать порядок и условия предоставления бесплатного и платного социального обслуживания. Установление государственных стандартов социального обслуживания также относится к компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Законом города Москвы от 9 июля 2008 г. № 34 установлено, что Территориальный перечень гарантированных услуг социального обслуживания (далее - территориальный перечень гарантированных услуг), порядок и условия предоставления бесплатного социального обслуживания, порядок и условия оплаты услуг социального обслуживания в государственных учреждениях социального обслуживания определяются Правительством Москвы.

Во исполнение указанных положений Правительством Москвы принят ряд подзаконных нормативных актов. В первую очередь необходимо обратить внимание на постановление Правительства Москвы от 24 марта 2009 г. № 215-ПП "О мерах по реализации Закона города Москвы от 9 июля 2008 г. № 34 "О социальном обслуживании населения города Москвы", которым утверждены:

o Положение о приеме граждан в учреждения нестационарного социального обслуживания Департамента социальной защиты населения города Москвы;

o Положение о приеме граждан в учреждения стационарного социального обслуживания города Москвы и оплате услуг стационарного социального обслуживания;

o Положение о порядке оказания органами и учреждениями социальной защиты населения адресной социальной помощи гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации;

o Территориальный перечень гарантированных государством социальных услуг, предоставляемых населению учреждениями социального обслуживания города Москвы.

Постановлением Правительства Москвы от 12 октября 2010 г. № 919-ПП "О предоставлении гражданам платных социальных услуг государственными учреждениями нестационарного социального обслуживания города Москвы" утверждены Порядок и условия оплаты гражданами платных социальных услуг, предоставляемых государственными учреждениями нестационарного социального обслуживания города Москвы.

Необходимо отметить, что социальные услуги, предусмотренные территориальным перечнем гарантированных услуг, гражданам, не указанным в ст. 8 ч. 2 Закона города Москвы от 9 июля 2008 г. № 34 "О социальном обслуживании населения города Москвы" (т. е. не имеющим право на предоставление социальных услуг на бесплатной основе), предоставляются за плату. Дополнительные услуги, оказываемые всем категориям граждан сверх территориального перечня гарантированных услуг, также предоставляются за плату.

Распоряжением Департамента экономической политики и развития города Москвы от 5 марта 2011 г. № 11-Р утверждены тарифы на платные социальные услуги.

Постановлением Правительства Москвы от 29 декабря 2009 г. № 1500-ПП "О государственных стандартах социального обслуживания населения в городе Москве" утверждены:

o социальные нормативы обеспеченности и обслуживания граждан в государственных учреждениях социального обслуживания города Москвы";

o нормы среднесуточных продуктовых наборов для организации питания в государственных учреждениях социального обслуживания;

o нормы обеспечения одеждой, обувью и мягким инвентарем граждан, проживающих в государственных учреждениях социального обслуживания;

o нормы выдачи специальной одежды для работников государственных учреждений социального обслуживания;

o минимальные социальные нормативы по обеспечению нормой земли на одного проживающего в государственных учреждениях стационарного социального обслуживания;

o минимальные социальные нормативы по обеспечению нормой площади на одного проживающего в государственных учреждениях стационарного социального обслуживания.

Проведенный анализ социального законодательства позволяет сделать вывод, что на современном этапе сформирована нормативная правовая база социальной защиты населения. Вместе с тем развитие общества, постоянно возрастающие требования к социальной обеспеченности его граждан требуют внесения изменений и дополнений в действующее законодательство.