

# ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ ГРАЖДАН В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## CERTAIN ASPECTS OF THE LEGAL REGULATION OF SOCIAL SERVICES FOR CITIZENS IN THE RUSSIAN FEDERATION

*Ju. Primenko*

*Summary.* The article considers the system of social services for citizens as an institution of social security law. The analysis of the regulatory framework in evolutionary development is carried out. The opinions of legal scholars studying the issues discussed in the article are analyzed. A brief review of regional legislation in the field of social services is carried out. The problems in the social service system are outlined.

*Keywords:* social service, social service, social service system.

**Применко Юлия Викторовна**

кандидат юридических наук, Нижегородский  
государственный университет им. Н.И. Лобачевского  
jp.04@mail.ru

*Аннотация.* В статье рассмотрена система социального обслуживания граждан как институт права социального обеспечения. Проведен анализ нормативно-правовой базы в эволюционном развитии. Проанализированы мнения ученых-правоведов, исследующих рассматриваемые в статье вопросы. Проведен краткий обзор регионального законодательства в сфере социального обслуживания. Обозначены проблемы в системе социального обслуживания.

*Ключевые слова:* социальное обслуживание, социальная услуга, система социального обслуживания.

Статья 7 Конституции РФ декларирует Российскую Федерацию как социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь гражданам.

Как государство помогает пожилым людям и инвалидам, какую помощь получают семьи с детьми, как организовано жизненное пространство одиноких престарелых граждан — именно это является показателем уровня государственной социальной политики.

Большинство российских ученых-исследователей в области социального обеспечения считают социальное обслуживание важнейшим структурным элементом социального обеспечения.

По мнению Э. Г. Тучковой, «... социальное обслуживание является самостоятельным элементом системы социального обеспечения» [1, с. 438].

Е.Е. Мачульская считает социальное обслуживание неотъемлемым элементом государственной системы социального обеспечения [2, с. 438].

В теоретико-правовом аспекте как институт права социального обеспечения социальное обслуживание является одним из наиболее социально-значимых институтов.

Достаточно сложным комплексным (генеральным) институтом считает социальное обслуживание А.Л. Благодир [3, с.161].

Высказывал ряд сомнений по данному вопросу, но в целом соглашался с утверждением о том, что «... правовые нормы о социальном обслуживании в совокупности составляют генеральный институт в составе основной части отрасли права социального обеспечения В.Ш. Шайхатдинов» [4, с. 97]. Одновременно он концентрирует внимание на его структуре.

Вопросы о составе института социального обслуживания и отраслевого правового регулирования правоотношений, возникающих в процессе оказания социальных услуг, продолжают оставаться дискуссионными и не нашедшими консенсуса среди ученых-правоведов.

Ранее в науке преувеличивала точка зрения, заключающаяся в том, что «Правоотношения по социальному обеспечению — это урегулированные нормами права социального обеспечения социально-обеспечительные отношения граждан (семей) с органами социального обеспечения... по вопросам предоставления социальных услуг в натуральном виде» [5, с. 67].

Необходимо отметить, что в последние годы содержание правоотношений по социальному обслуживанию существенно изменилось. Юридическим основанием для предоставления социальных услуг являются решения органа социальной защиты о признании гражданином или семьи нуждающимися в социальном обслуживании и программа предоставления социальных услуг. Для получения социальных услуг гражданин (семья),

признанные нуждающимися, обращаются к одному из поставщиков услуг, перечень которых указан в программе предоставления социальных услуг. Именно факт заключения договора с организацией, которая услуги будет предоставлять, становится юридическим основанием возникновения правоотношений по социальному обслуживанию. Необходимо подчеркнуть, что данный договор носит возмездный характер. Возмездность договора о предоставлении социальных услуг подтверждается соответствующими нормативно-правовыми актами. Даже в случае наделения гражданина правом на бесплатное получение социальных услуг, они не могут считаться безвозмездными, так как возмещение расходов поставщику производится из средств соответствующего бюджета.

Данное обстоятельство стало основанием для ряда ученых считать возмездность оказания социальных услуг аргументом для отнесения правоотношений к сфере гражданско-правового регулирования. По мнению Е.Г. Шабловой, «черта возмездности — это один из разграничительных признаков услуги как объекта гражданских прав и, так называемой «социальной услуги» [6, с. 89].

В последние годы находит более широкую поддержку концепция разноотраслевого характера отношений по предоставлению социальных услуг. Критерием для отраслевой дифференциации выступает признак платности социальной услуги. Д.Г. Попова акцентирует внимание на существование «социальных услуг, которые являются бесплатными для услугополучателей, и платных услуг в сфере социального обслуживания населения. Платные услуги в сфере социального обслуживания населения должны быть отнесены к сфере гражданско-правового регулирования» [7, с. 356].

Междисциплинарный характер регулирования правоотношений по социальному обслуживанию подтверждает обзор судебной практики. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ отмечает, что отношения по социальному обслуживанию граждан пожилого возраста и инвалидов, в том числе порядок заключения, изменения и расторжения договора о социальном обслуживании, существенные условия договора регламентируются специальным законодательством в сфере социального обслуживания. Поэтому признано неправильным разрешение судами исковых требований со ссылкой только на нормы Гражданского кодекса РФ о гражданско-правовом договоре [8, с. 92].

В историческом аспекте социальное обслуживание появилось не одномоментно, а формировалось на протяжении длительного временного периода.

Своего рода прародителями современной системы социального обслуживания являются дома-интернаты.

По мнению В.С. Андреева «Инвалиды с детства, лица, потерявшие трудоспособность, а также престарелые нуждаются в специфичных услугах и помощи. Прежде всего им могут потребоваться особый уход, культурное обслуживание, создание надлежащих жилищно-бытовых условий. В этом случае наиболее действенной формой являются всевозможные дома-интернаты, протезирование, многие льготы и преимущества, предоставляемые им по сравнению с трудоспособными гражданами» [9, с.282].

Причем, нормативная база была представлена практически единственным правовым актом, регулирующим соответствующие правоотношения, это «Типовое положение о доме для престарелых и инвалидов», утвержденное постановлением Госкомтруда СССР от 20 июня 1978 г. №202.

Необходимо отметить, что становление социального обслуживания как правового института происходило одновременно с формированием его системы, модернизацией и открытием учреждений нового типа, появлением инновационных форм и видов обслуживания. Был нормативно закреплена типовая перечень учреждений социального обслуживания.

Эволюционное развитие системы социального обслуживания рассмотрим на примере Нижегородской области.

В конце 80-х годов прошлого века в Нижегородской области стала активно развиваться система социального обслуживания населения. Были открыты отделения социальной помощи на дому одиноким нетрудоспособным гражданам. Именно на их базе в каждом муниципалитете впоследствии были созданы Центры социального обслуживания населения. Данные учреждения организовывали надомное и полустационарное обслуживание, кормили, одевали, оказывали всю необходимую помощь нуждающимся гражданам и семьям. Было открыто более 40 домов милосердия, в которых стационарные социальные услуги получали пожилые граждане и инвалиды, проживающие в удаленных населенных пунктах. Для социальной реабилитации в области были открыты 6 специализированных учреждений, в т.ч. пансионаты и санатории.

Социальное обслуживание как институт права социального обеспечения получил законодательное оформление с принятием двух федеральных законов: от 2 августа 1995 года №122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» и от 10 декабря 1995 года №195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации». Они законодательно закрепили понятие социального обслуживания. Первый трактовал социальное обслуживание

как деятельность по удовлетворению потребностей граждан пожилого возраста и инвалидов в социальных услугах. Второй, существенно расширив круг субъектов соответствующих правоотношений, определил социальное обслуживание как 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 качестве принципов социального обслуживания выступают адресность, гарантированность, доступность, конфиденциальность и другие.

Впервые в понятийный аппарат был введен термин «государственный стандарт социального обслуживания».

Именно в этот период было положено начало созданию системы социального обслуживания семьи и детей, которая некоторыми учеными позиционируется как самостоятельный вид.

С учетом социально-экономических и политических условий того времени появились новые для Российской Федерации учреждения для детей и семей с детьми. Их работа была нацелена на оказание помощи детям с ограниченными возможностями, социально-неблагополучным и малоимущим семьям.

Следует отметить, что основные виды социальных услуг, предоставляемых в тот период в стационарах, остаются востребованными и в нынешних условиях. К категории более современных социальных услуг, появившихся и развивающихся в последние годы, возможно отнести социально-психологические услуги. Они необходимы гражданам, в первую очередь, для адаптации к новой социальной среде, к условиям проживания в стационарном учреждении социального обслуживания.

За этот период была создана система социального обслуживания, включающая в себя инфраструктуру и соответствующая нормативно-правовую базу.

Значительно увеличилось количество граждан, получающих необходимую помощь от соответствующих государственных учреждений.

Виды и формы социального обслуживания, перечень предоставляемых социальных услуг существенно расширились.

Однако в данной сфере продолжали оставаться нерешенные проблемы и задачи, которые не позволяли в полной мере удовлетворять потребности граждан в качественном социальном обслуживании. Существу-

ющая сеть социальных учреждений не могла охватить социальным обслуживанием всех нуждающихся в нем. Возникла очередность на получение социальных услуг на дому и в стационарных условиях. Имелись различия в разрезе субъектов РФ в объеме прав граждан на социальное обслуживание и их качественном уровне. К сожалению, не все правовые вопросы в данной сфере были урегулированы нормативно-правовыми актами.

Названные факторы стали основными причинами разработки и принятия Федерального закона №442-ФЗ от 28 декабря 2013 г. «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»).

Социальное обслуживание граждан стало основываться на новых правовых, организационных и экономических принципах. Он определил полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в этой сфере. Следует отметить, что он ввел новые термины, ранее не использовавшиеся в данной области. Вместе с тем принципиальная базовая основа в нем сохранена. Особенно важно законодательное закрепление доступности социальных услуг для всех нуждающихся граждан. Четко обозначены права и обязанности получателей и поставщиков социальных услуг. На федеральном уровне решаются наиболее важные вопросы, связанные с установлением основ государственной политики и основ правового регулирования. Понятийным аппаратом определены понятия «социальная услуга», «получатель социальных услуг», «поставщик социальных услуг». Причем, важно отметить, что понятие социальной услуги не противоречит дефиниции норм Гражданского кодекса РФ. Как особо положительный момент необходимо отметить сочетание принципов адресности и индивидуальной нуждаемости в социальном обслуживании.

Краткий алгоритм социального обслуживания выглядит следующим образом. Гражданин обращается в соответствующий орган социальной защиты с заявлением о признании его нуждающимся. Орган социальной защиты с учетом всех обстоятельств признает гражданина нуждающимся в социальном обслуживании. Одновременно определяет индивидуальную потребность гражданина в социальных услугах и устанавливает форму социального обслуживания (надомная, полустационарная или стационарная). В индивидуальной программе предоставления социальных услуг указываются виды услуг, условия, сроки и периодичность их предоставления.

Необходимо отметить, что законодатель предоставляет гражданину право выбора организации, которая может оказывать ему соответствующие услуги. Именно

с выбранной организацией гражданин заключает договор с отражением в нем всех существенных условий. В договоре закрепляются условия оплаты за оказание услуг.

Для отдельных категорий граждан предусмотрено право на бесплатное обслуживание. Одновременно повышен критерий нуждаемости для получения социальных услуг бесплатно либо на льготных основаниях.

Законодательно закреплён ряд норм, имеющих существенное значение в правовом и финансово-экономическом аспекте.

Закон допустил в сферу социального обслуживания организации малого и среднего бизнеса. Это позволит развивать конкуренцию в этой сфере и, соответственно, повышать качество услуг. Для них предусмотрены бюджетные субсидии, а также нулевая ставка на прибыль.

В каждом регионе формируется реестр поставщиков социальных услуг, который в обязательном порядке должен быть доступен для ознакомления.

Резюмируя вышеизложенное, можно отметить, что в Российской Федерации создана достаточно эффективная система социального обслуживания. Нормативно-правовая база регулирует все основные правоотношения в данной сфере, сформирована соответствующая инфраструктура.

Следует отметить, что в научных публикациях содержатся критические отзывы законодательства о социальном обслуживании.

За «несовершенство разграничения полномочий между федеральными и региональными органами власти» критикует закон В.Ш. Шайхатдинов [4, с.92–93].

Ю.Б. Корсаненкова считает, что он «не способствует реализации сущностных внутриотраслевых принципов публично-правового института, таких как доступность, сохранение пребывания человека в привычной социальной среде, гарантированность, ответственность государства за соблюдение прав человека в сфере социального обслуживания» [10, с.13].

Однако, на его основе уже идет реализация пилотного проекта по созданию системы долговременного ухода за гражданами пожилого возраста и инвалидами, нуждающимися в уходе, который позволит поддерживать их здоровье, функциональность, социальные связи, интерес к жизни и сохранение пребывания человека в привычной социальной среде.

О.Ю. Павловская, отмечает, как положительную сторону принятого закона существенное обновление нормативной базы в сфере социального обслуживания посредством усиления рыночных механизмов. В то же время она считает, что развитие конкуренции на рынке социальных услуг, применительно к современным российским реалиям, вызывает сомнение и является спорным [11, с.243, 246].

Более шести тысяч организаций различных форм собственности оказывают социальные услуги, из которых каждый десятый не является государственным.

Социальное обслуживание граждан является сегодня социально-значимым, динамично развивающимся институтом права социального обеспечения. Дальнейшее его развитие, совершенствование и модернизация должны осуществляться с учетом накопленного опыта в данной сфере и внедрения современных технологий, форм и видов социального обслуживания. Важно, чтобы нормативно-правовое регулирование возникающих новых правоотношений в данной сфере, было своевременным, обоснованным, системным и открытым.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Право социального обеспечения России: учебник для бакалавров/ отв. ред. Э.Г. Тучкова. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва: Проспект, 2023. — 480с.
2. Право социального обеспечения: учебник/ Е.Е. Мачульская. — 2-е изд., перераб. и доп. — М: Издательство Юрайт, 2011. — 575с.
3. Благодир А.Л. Вопросы структуры особенной части права социального обеспечения // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2011. Вып. 3 (13).
4. Шайхатдинов В.Ш. Проблемы российской системы социального обслуживания граждан в контексте Федерального закона №442-ФЗ // Российское право: образование, практика, наука. 2017. №6.
5. Право социального обеспечения. Учебник. Издание второе, переработанное и дополненное/ Под ред. К.Н. Гусова. — М.: ПБОЮЛ Грачев С.М., 2001. — 328с.
6. Шаблова Е.Г. Гражданско-правовое регулирование отношений возмездного оказания услуг: дис. д-ра юр. наук: 12.00.03/ Е.Г. Шаблова. — Екатеринбург, 2003.
7. Попова Д.Г. Услуга как объект гражданских прав и ее соотношение с категорией «социальная услуга» // Вестник КемГУ 2012 №4 (52) Т.1
8. Обзор практики рассмотрения судами дел по спорам, связанным с реализацией мер социальной поддержки отдельных категорий граждан/ Утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 17 июня 2020 г. // <https://www.vsrif.ru/documents/all/29031/>
9. Андреев В.С. Право социального обеспечения в СССР: Учебник. — М.: Юрид. лит., 1980. — 312с.
10. Корсаненкова Ю.Б. Проблемы правового регулирования современного института социального обслуживания граждан Российской Федерации // Социальное и пенсионное право. 2017. № 2. с.10–14
11. Павловская О.Ю. Социальное обслуживание по новым правилам: проблемные аспекты теории и практики // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2019. № 2.

© Применко Юлия Викторовна (jp.04@mail.ru)

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»