

Научная специальность

12.00.03 «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право»

УДК 347.965:346:349.3

DOI <https://doi.org/10.26516/2071-8136.2020.4.49>

СИСТЕМА И ВИДЫ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ*

© Синкевич Ж. В., 2020

Иркутский государственный университет, г. Иркутск, Россия

Установлено, что характерным для социальной защиты граждан, в частности для оказания социальных услуг, долгие годы было создание специальных юридических лиц государственной и муниципальной форм собственности. Указано, что современный период развития организаций обозначенных отношений связан с передачей функций государства юридическим лицам независимо от формы собственности и физическим лицам. Отмечается, что такая тенденция проявляется в создании системы, в рамках которой к оказанию социальных услуг привлекаются и субъекты малого и среднего предпринимательства. Представлен анализ социальной услуги с позиции системного построения отношений. Под системой социальной услуги предложено понимать взятые в единстве элементы, результатом взаимодействия которых оказываются социальные услуги в рамках отношений, урегулированных публичными и частными нормами. Сделан вывод, что такие услуги оказываются особым субъектным составом организаций и индивидуальных предпринимателей, а также органами, уполномоченными государством, которые осуществляют координацию этих отношений, принимают решение об отнесении граждан к категории нуждающихся. Предложена характеристика и сравнительный анализ понятий «система социального обслуживания» и «система социальных услуг». Через анализ конвергенции частных и публичных начал выявлена тенденция сближения норм права социального обеспечения и гражданского права. Предложено рассматривать виды социальных услуг через признаки социальной услуги как особого вида услуги. Приведено сравнение законодательства социального обслуживания и положений о социальном предпринимательстве. На основе выявления тенденций развития права, регулирующего сферу оказания социальных услуг, сделаны выводы о том, что законодатель, передавая часть полномочий по оказанию социальных услуг субъектам социального предпринимательства, не исключает частную сферу из отношений с публичным элементом, а, напротив, включает их и определяет зону ответственности каждого субъекта отношений, развивает механизм оказания услуг через конкурсную основу поставщиков социальных услуг. Отмечается, что социальные услуги могут быть оказаны любым субъектом, включая некоммерческие организации.

Ключевые слова: социальное предпринимательство, договор оказания услуг, социальные услуги.

Правовое регулирование оказания социальных услуг осуществляется рядом нормативных актов, относящихся как к гражданскому, так и к социально-обеспечительному законодательству. ГК РФ закрепляет основы правового регулирования договора оказания услуг, его предмет, признаки и виды. Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»¹ (далее – Федеральный закон № 422-ФЗ) особое внимание уделяет характеру отношений, возникающих между поставщиком социальных услуг и лицами, нуждающимися в такой услуге.

Влияние двух полярных отраслей на отношения по оказанию социальных услуг трудно переоценить с точки зрения функционально-

сти. Каждая из них несет свою нагрузку и выполняет свои задачи, несмотря на разницу в методах правового регулирования. В совокупности *нормы*, регулирующие отношения, в рамках которых оказываются социальные услуги, *сами отношения и услуга, со своей особой сущностью*, составляют систему взаимосвязанных и взаимодействующих элементов – *систему социальных услуг*.

Признаки, принципы взаимодействия элементов системы социальных услуг базируются на конвергенции частных и публичных начал российской правовой системы. Особое значение в данном случае приобретает социальное предпринимательство, получившее в последнее время пристальное внимание законодателя.

Государственная политика, направленная на создание условий для развития и реализации прав и свобод граждан, вызвала необходимость привлечения в социальную сферу помимо государственных структур также и гражданско-общества, передачи субъектам предприни-

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00222.

¹ Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации : федер. закон от 28 дек. 2013 г. № 442-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2013. № 52 (ч. 1). Ст. 7007.

мательства ряда функций в социальной сфере. Прогноз именно такого развития законодательства активно обсуждался учеными, в частности дальновидно представлен У. Б. Филатовой [2], а затем нашел подтверждение в принятых правовых актах.

Конституция РФ в ст. 39 закрепляет право граждан на достойный уровень жизни и на социальное обеспечение. Идея социального государства уже реализована в создании системы государственных органов, оказывающих поддержку субъектам, нуждающимся в особой социальной защите со стороны государства, в том числе в получении социального обслуживания. Заметим, что чаще всего в теории звучит позиция о приоритете норм права социального обеспечения в части регулирования сферы оказания услуг и необходимости проведения дополнительной работы по совершенствованию законодательства [3, с. 141].

Название ст. 5 Федерального закона № 442-ФЗ «Система социального обслуживания» говорит о закреплении идеи единства и взаимодействия всех субъектов, участвующих в процессе оказания социальных услуг гражданам. Полагаем, что в данном смысле «система социального обслуживания» не совпадает по признакам и объему с понятием «система социальных услуг», поскольку последняя представляется более широкой категорией.

Анализируя нормы обозначенного выше закона, можно сделать вывод, что субъектный состав в системе социального обслуживания подразделяется на три группы. Первая включает в себя федеральные и региональные органы исполнительной власти. Органы исполнительной власти осуществляют координацию оказания услуг: функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социального обслуживания.

Вторая группа представлена специальными учреждениями, которые создаются органами власти и наделяются полномочиями признавать граждан нуждающимися в социальном обслуживании и составлять индивидуальную программу.

А к третьей отнесены организации, непосредственно оказывающие социальные услуги. Статья 3 Федерального закона № 442-ФЗ определяет, что поставщиком социальных услуг является юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы и (или) индивидуальный предприниматель, осуществляющие социальное обслуживание.

Так, в Федеральном законе от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организа-

циях»¹ закреплена поддержка социально ориентированных НКО органами государственной власти и органами местного самоуправления, при условии осуществления ими деятельности, направленной в том числе на социальное обслуживание, социальную поддержку и защиту граждан (ст. 31.1 указанного закона).

С развитием социального предпринимательства, с принятием Федерального закона РФ № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»² (далее – Федеральный закон РФ № 209-ФЗ), реализация прав граждан на социальное обслуживание в социальной сфере все активнее осуществляется субъектами частного права.

Предпринимательская деятельность, равно как и отношения социального предпринимательства, находятся в рамках гражданско-правового регулирования. По общему правилу частноправовые нормы не могут оказать влияния на публичную, государственную сферу. Но привлечение предпринимателей с целью выполнения части функций государства, связанных с социальным обслуживанием, создает новые правила взаимодействия публичных и частных отраслей права.

Рассматривая правовые отношения по оказанию социальных услуг через их структуру и обозначив субъектный состав, обратим внимание также на объект и содержание данных отношений.

Объектом данных правоотношений является услуга, специфика которой выражается в социальной направленности и характеризуется признаками, закрепленными как в ГК РФ (ст. 779) так и в Федеральном законе РФ № 422-ФЗ (ст. 3).

Это деятельность (или действия) специальных субъектов системы социального обслуживания, не выраженная в о вещественном результате, осуществляемая в сфере социального обслуживания, с целью предоставления блага (помощи) для улучшения условий жизнедеятельности заказчика услуги (нуждающегося в социальной услуге и признанного таковым). Целью такой деятельности является расширение возможностей гражданина самостоятельно обеспечивать свои основные жизненные потребности, напрямую связанные с качеством жизни, с достойным существованием личности.

Особенностями правоотношений по оказанию социальной услуги предопределена и характеристика прав и обязанностей субъектов.

¹ О некоммерческих организациях : федер. закон от 12 дек. 1996 № 7-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

² О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2007. № 31. Ст. 4006.

Так, поставщики социальной услуги, помимо классических обязанностей исполнителей, закрепленных гражданским законодательством, обязаны бесплатно предоставлять информацию о видах услуг, сроках и порядке их предоставления, должны оказать услугу, исходя из требований стандартов и индивидуальной программы реабилитации гражданина. Гражданин, обращаясь к поставщику услуги, имеет право потребовать предоставить ему любой из видов услуги, определенной программой, а поставщик не может отказаться от ее выполнения. Предоставляется ли услуга за плату или безвозмездно – зависит от уровня дохода гражданина и других обстоятельств. При бесплатном оказании услуг ее стоимость компенсируется поставщику за счет соответствующего бюджета.

Принятый 13 июля 2020 г. Федеральный закон № 189-ФЗ «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере»¹ (далее – Федеральный закон РФ № 189-ФЗ), вступивший в силу с 1 сентября 2020 г., имеет важное значение для развития и регулирования отношений социального предпринимательства и оказания социальных услуг в рамках социального обслуживания. Важность его принятия отмечалась А. В. Барковым и связывалась в первую очередь с необходимостью надлежащего регулирования обязательства поставщика социальных услуг [1, с. 99–100].

Основная задача принятого Федерального закона № 189-ФЗ – это решение процедурных вопросов допуска субъектов к оказанию социальных услуг, в случае, когда орган любого уровня власти выступает их заказчиком. Также закреплены требования к исполнителям, порядок проведения конкурсов для сферы социальных услуг.

В статье 1 закона обозначены отрасли социальной сферы, в рамках которых социальная услуга может быть оказана как государственной организацией, так и иными субъектами, включенными в перечень поставщиков социальных услуг. К таким отраслям относятся образование, здравоохранение, социальная защита, занятость населения, физическая культура и спорт, туризм. Социальные услуги в данных отраслях будут оказываться гражданам за счет бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Статья 20 Федерального закона № 422-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» называет виды социальных услуг, относя к ним социально-бытовые,

социально-медицинские, социально-психологические, социально-педагогические, социально-трудовые, социально-правовые услуги для повышения коммуникативных навыков. Этот перечень являлся базовым для определения сферы социального обслуживания и для создания новых норм иных правовых актов, регулирующих данную сферу.

Указанный перечень совпадает по содержанию и объему также и с нормами ранее упомянутого Федерального закона от № 209-ФЗ, в котором определяются направления деятельности социальных предпринимателей. Перечисленные позиции в социальной сфере направлены на поддержание жизнедеятельности получателей социальных услуг, сохранение их здоровья, адаптацию в социальной среде, формирование у них позитивных интересов, помощь в трудоустройстве и так далее.

Социальные услуги любого вида оказываются гражданам, нуждающимся в социальном обслуживании и признанным таковыми (ст. 24.1 Федерального закона № 209-ФЗ и ст. 3 Федерального закона № 422-ФЗ). Федеральный закон № 189-ФЗ также определяет перечень социальных услуг, однако добавляет ряд положений, расширяя сферу предоставления социальных услуг. Например, в данный федеральный закон были добавлены некоторые направления санаторно-курортного лечения, оказание паллиативной медицинской помощи, создание условий для развития туристской индустрии в субъектах Российской Федерации, спортивная подготовка. Включение этих позиций вызывает ряд вопросов, которые требуют разрешения с помощью специального законодательства.

Полагаем, что законодатель находится на пути к созданию особого правового института, регулирующего особенности оказания социальной услуги, в котором будет пересмотрен перечень социальных услуг, определен более четко субъектный состав участников отношений, как получателей такой услуги, так и всех государственных органов, а также некоторые процедурные вопросы.

В данном случае необходимо привести положение закона в соответствии с единым пониманием социальной услуги в праве, используя системный подход, закрепить виды социальных услуг, обозначить единую систему отношений, возникающих при оказании социальных услуг.

Отметим также, что, определяя получателя социальной услуги, Федеральный закон № 189-ФЗ акцентирует внимание на признаках потребительских отношений в социальной сфере, поскольку сделано прямое указание на возможность применения к социальной сфере законо-

¹ О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере : федер. закон от 13 июля 2020 г. № 189-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2020. № 29. Ст. 4499.

дательства о защите прав потребителя. В свою очередь, Федеральный закон № 209-ФЗ делает отсылку на специальные федеральные законы, которые позволяют установить, кто имеет право на бесплатное социальное обслуживание

или услуги с частичной оплатой за счет соответствующих бюджетов. Это еще раз подтверждает важность системного построения института.

На примере аналитической таблицы можно наблюдать единство подхода законодателя в

Таблица

Легальные подходы к понятию и содержанию социальной услуги

Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»	Федеральный закон от 26 июля 2019 г. № 245-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»	Федеральный закон от 13 июля 2020 г. № 189-ФЗ «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере»
<p><i>К социальным услугам относятся:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1) социально-бытовые, направленные на поддержание жизнедеятельности получателей социальных услуг в быту; 2) социально-медицинские (поддержание и сохранение здоровья, путем организации ухода, оказания содействия в проведении оздоровительных мероприятий, систематического наблюдения за состоянием их здоровья); 3) социально-психологические (оказание помощи в коррекции психологического состояния); 4) социально-педагогические, (профилактика отклонений в поведении и развитии личности, формирование у них позитивных интересов, организация их досуга); 5) социально-трудоовые (в трудоустройстве и в решении других проблем, связанных с трудовой адаптацией); 6) социально-правовые (оказание помощи в получении юридических услуг, в том числе бесплатно); 7) услуги в целях повышения коммуникативного потенциала; 8) срочные социальные услуги 	<p><i>К социальному предпринимательству относится:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1) деятельность по оказанию социально-бытовых услуг, направленных на поддержание жизнедеятельности в быту; 2) деятельность по оказанию социально-медицинских услуг, (поддержание и сохранение здоровья путем организации ухода, содействия в проведении оздоровительных мероприятий, систематического наблюдения для выявления отклонений в состоянии здоровья); 3) деятельность по оказанию социально-психологических услуг (оказание помощи в коррекции психологического состояния для адаптации в социальной среде); 4) деятельность по оказанию социально-педагогических услуг, направленных на профилактику отклонений в поведении; 5) деятельность по оказанию социально-трудоовых услуг, направленных на оказание помощи в трудоустройстве и в решении иных проблем, связанных с трудовой адаптацией; 6) деятельность по оказанию услуг, предусматривающих повышение коммуникативного потенциала, реабилитацию и социальную адаптацию, услуг по социальному сопровождению; 7) производство и (или) реализация медицинской техники, протезно-ортопедических изделий, программного обеспечения, а также технических средств, которые могут быть использованы исключительно для профилактики инвалидности или реабилитации (абилитации) инвалидов; 8) деятельность по организации отдыха и оздоровления инвалидов и пенсионеров; 9) деятельность по оказанию услуг в сфере дополнительного образования; 10) деятельность по созданию условий для беспрепятственного доступа инвалидов к объектам социальной, инженерной, транспортной инфраструктур и пользования средствами транспорта, связи и информации 	<p><i>Услуги в социальной сфере включают:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1) социальное обслуживание (за исключением услуг в сфере социального обслуживания в стационарной форме); колонка 1 и 2; 2) санаторно-курортное лечение (за исключением услуг, предоставляемых в рамках государственной социальной помощи); 3) оказание паллиативной медицинской помощи; 4) создание благоприятных условий для развития туристской индустрии в субъектах Российской Федерации; 5) спортивная подготовка; 6) содействие занятости населения; <p>колонка 1 и 2.</p> <p>Раскрывая перечень социальных услуг, законодатель обозначает сферу регулирования, в том числе через обязанности исполнителей:</p> <ul style="list-style-type: none"> – оказывать государственные (муниципальные) услуги в социальной сфере потребителям услуг в соответствии с социальными сертификатами (выданными на основании норм Федерального закона № 422 от 28 декабря 2013 г., колонка 1 и 2), условиями соглашений, заключенных в соответствии с настоящим Федеральным законом; – предоставлять бесплатно в доступной форме потребителям услуг или их законным представителям информацию об их правах и обязанностях, о видах государственных услуг в социальной сфере, подлежащих оказанию потребителям услуг, и показателях качества и (или) объема их оказания, о реквизитах нормативного правового акта, устанавливающего стандарт оказания государственной услуги в социальной сфере, о сроках, порядке и об условиях предоставления государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере, о ценах (тарифах) на эти услуги и об их стоимости для потребителей услуг

определении границ правового регулирования. Не совсем ясно, что имеет в виду законодатель, разграничивая термины «социальная услуга» и «услуги в социальной сфере». Очевидно, что второй термин, исходя из смысла Федерального закона от 13 июля 2020 г. № 189-ФЗ «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере», более широко определяет сферу услуг. В услуги социальной сферы включено санаторно-курортное лечение, паллиативная помощь, которая при определенных условиях попадает в систему обязательного медицинского страхования, а также туристическая деятельность и спортивная подготовка.

Таким образом, можем констатировать, что сложилась устойчивая система социальной услуги, со своим субъектным составом, в определении которого немаловажную роль играет законодательство права социального обеспечения и социального предпринимательства.

Действуя в единстве и взаимодействии, субъекты оказывают социальные услуги нуждающимся субъектам. Эти услуги важны не только для удовлетворения базовых потребностей, они направлены на повышение благополучия граждан, качества жизни, ощущение собственного достоинства. Новизной развития данного направления является сочетание плюральных основ правовой системы частного и публичного права. 

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Барков А.В. Публичная гарантия как способ обеспечения обязательства поставщика социальных услуг // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 6 (79). С. 99–104.
2. Филатова У.Б. Правовая политика Российской Федерации в сфере социального предпринимательства // Конституционные основы частного права : материалы Всерос. науч.-практ. конф. «Конституция Российской Федерации и правовая политика на современном этапе». Ч. 2. Иркутск, 12 дек. 2018 г. Иркутск : Изд-во БГУ, 2019. <https://doi.org/10.17150/konf.2017.09.22>
3. Филиппова Э.М. Единая государственная информационная система социального обеспечения: проблемы правового регулирования // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2019. № 12 (64). С. 137–142. <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2017.79.6.099-104>

REFERENCES

1. Barkov A.V. Publichnaya garantiya kak sposob obespecheniya obyazatel'stva postavshchika socialnyh uslug [Public guarantee as a way of securing a social service provider] *Aktualnye problemy rossijskogo prava* [The Actual Problems of the Russian Law Journal], 2017, no. 6 (79), pp. 99-104.

2. Filatova U.B. Pravovaya politika Rossijskoj Federacii v sfere social'nogo predprinimatel'stva [Legal politics of the Russian Federation in the field of social entrepreneurship]. *Konstitucionnye osnovy chastnogo prava: Materialy vsrossijskoj nauchno-prakticheskoy konferencii «Konstituciya Rossijskoj Federacii i pravovaya politika na sovremennom etape»* [Constitutional foundations of private: Proc. of the All-Russian Sci. and Pract. Conf. "The Constitution of the Russian Federation and legal policy at the present stage"]. Part 2. Irkutsk, December 12, 2018. Irkutsk, BSU Publishing House, 2019, 129 p. <https://doi.org/10.17150/konf.2017.09.22>

3. Filippova E.M. Edinaya gosudarstvennaya informacionnaya sistema social'nogo obespecheniya: problemy pravovogo regulirovaniya [Unified state information system of social security: problems of legal regulation]. *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina* [Courier of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)], 2019, no. 12 (64), pp. 137-42. <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2017.79.6.099-104>

System and Types of Social Services

© Sinkevich Zh. V., 2020

It has been established that, for many years, special legal entities of state and municipal forms of ownership were created as characteristic of the social protection of citizens. In the modern period of development of organizations, the designated relations are associated with the transfer of state functions to legal entities, regardless of their form of ownership and to individuals. This tendency manifests itself in the creation of a system within which small and medium-sized businesses are also involved in the provision of social services. The article presents an analysis of social services from the standpoint of the systemic construction of relations. It is proposed to understand the social service system as the elements resulting in the provision of social services, these relations are regulated by public and private norms. It is concluded that such services are provided by a special subject composition of organizations and individual entrepreneurs, as well as by state-authorized bodies that coordinate these relations, decide to classify citizens as needy. A comparative analysis of the legislative concept "social service system" and its differences from the "system of social services" is offered. Through the analysis of the convergence of private and public principles, the tendency of convergence of the norms of social security and civil law is revealed. It is proposed to consider the types of social services through the features of social services as a special type of service. A comparison of social service legislation and provisions on social entrepreneurship is given. Identifying trends in the development of law, the author concluded that the legislator, by transferring part of the authority to provide social services to subjects of social entrepreneurship, determines the area of responsibility of each subject of relations, develops a mechanism for providing services through a competitive basis of providers of social services. Social services can be provided by any entity, including non-profit organizations. Social services can be provided by any entity, including non-profit organizations.

Keywords: social entrepreneurship, service contract, social services.

The study was carried out with the financial support of the Russian Foundation for Basic Research within the framework of scientific project No. 20-011-00222