
Научная статья

УДК 349.3

DOI 10.33184/vest-law-bsu-2024.24.8

Сайфутдинова Венера Максutowна

Уфимский университет науки и технологий, Уфа, Россия,

venera-svm@mail.ru, <https://orcid.org/0009-0002-9769-9729>

ОСОБЕННОСТИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ УСЛУГИ

Аннотация. Развитие института социального обслуживания в последние годы находится на активной стадии, в том числе благодаря участию негосударственных организаций. При этом в науке права социального обеспечения существуют разные мнения о путях развития данного института, в том числе как в плане участия негосударственных структур, так и применения гражданско-правовых механизмов при оказании социальной услуги в системе социального обслуживания. Цель: исследование особенностей предоставления социальной услуги. Методы: системно-структурный, сравнительный, диалектический, формально-юридический. Результаты: автор приходит к выводу, что без использования гражданско-правовых механизмов и активного участия в различных формах негосударственных организаций на данном этапе развитие системы социального обслуживания будет невозможно.

Ключевые слова: социальное обслуживание, социальная услуга, услуга, договор, поставщик социальных услуг, получатель социальных услуг, государственно-частное партнерство

Для цитирования: Сайфутдинова В.М. Особенности предоставления социальной услуги / В.М. Сайфутдинова. – DOI 10.33184/vest-law-bsu-2024.24.8 // Вестник Института права Башкирского государственного университета. – 2024. – № 4. – С. 89–98.

Sayfutdinova Venera Maksutovna

Ufa University of Science and Technologies, Ufa, Russia,
venera-svm@mail.ru, <https://orcid.org/0009-0002-9769-9729>

SOCIAL SERVICE PROVISION CHARACTERISTICS

Abstract. The development of the Institute of social services has been at an active stage in recent years, thanks to the participation of non-governmental organisations. At the same time, in the field of social security law, there are different views on how to develop this institution, including both in terms of the participation of non-state structures and the application of civil law mechanisms in the provision of social services in the system of social services. Purpose: to investigate the peculiarities of social service provision. Methods: system-structural, comparative, dialectical, formal legal. Results: the author concludes that without the use of civil law mechanisms and active participation in various forms of non-state organisations at this stage the development of the social service system will be impossible.

Keywords: social care, social service, service, contract, social service provider, social services receiver, public private partnership

For citation: Sayfutdinova V.M. Social Service Provision Characteristics. *Vestnik Instituta prava Bashkirskogo gosudarstvennogo universiteta = Bulletin of the Institute of Law of the Bashkir State University*, 2024, no. 4, pp. 89–98. (In Russian). DOI 10.33184/vest-law-bsu-2024.24.8.

Федеральный закон 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 442-ФЗ)¹ обозначил, что социальное обслуживание граждан – это деятельность по предоставлению социальных услуг гражданам, а социальной услугой являются действие или действия в сфере социального обслуживания по оказанию постоянной, периодической, разовой помощи, в том числе срочной помощи гражданину в целях улучшения условий его жизнедеятельности и (или) расширения его возможностей самостоятельно обеспечивать свои основные жизненные потребности.

Социальные услуги предоставляются бесплатно или за плату (частичную плату) на дому, в полустационарной или стационарной форме (ч. 1 ст. 31, ч. 1 ст. 32 Федерального закона № 442-ФЗ). Наличие таких факторов, как платность, а также заключение договора по их предоставлению стали основой для серьезной научной дискуссии.

¹ Российская газета. 2013. 30 дек.

Первым дискуссионным моментом является вопрос о влиянии платного характера данной услуги на ее принадлежность именно к социальной услуге.

Например, М.О. Буянова и К.Н. Гусов признают социальной услугой ту, которая предоставляется бесплатно или за неполную рыночную стоимость, а платная услуга не является социальной услугой, даже если ею пользуются граждане, находящиеся в трудной жизненной ситуации [1, с. 397].

Ряд авторов специфической чертой социальной услуги также считают финансирование за счет государственных средств [2, с. 314].

Л.К. Субботин акцентирует внимание на сфере их предоставления и особом публично-правовом (императивном) режиме услуги [3, с. 52–59].

Некоторые исследователи для платных услуг вводят в научный оборот термин «услуги социального характера» [4, с. 294–295].

Е.Г. Шаблова выделяет целый ряд признаков социальной услуги [5, с. 13] и тем самым пытается ее дифференцировать от услуги гражданско-правового характера, но фактически данным автором также акцентируется внимание на специфике финансирования и публично-правовом характере социальной услуги как составной части социальной политики государства.

А.В. Менкенов утверждает, что к социальным услугам необходимо отнести только полностью или частично предоставляемые за счет средств бюджетной системы [5, с. 38–41].

В этом научном споре мы придерживаемся мнения А.В. Баркова [7]. Его позиция основана на том, что в условиях рынка присутствует возмездность и услуга всегда имеет стоимостное выражение. Плательщик за социальную услугу существует всегда, это не зависит от платности/бесплатности, важен круг потребителей социальной услуги независимо от ее плательщика.

В дефиниции «социальная услуга» главными элементами являются указание на действия именно в оказании помощи гражданину с целью улучшения его жизнедеятельности и обеспечения жизненных потребностей, в чем и проявляется социальный, публично-правовой аспект данной услуги. Как реализуется осуществление данной цели – тоже немаловажный вопрос, однако указание на то, что платная услуга – это уже не социальная услуга, в законе отсутствует. Все-таки платность и бесплатность социальной услуги – это уже способ ее предоставления, механизм осуществления с учетом нуждаемости гражданина.

Если услуга оказывается, то она предполагает наличие заказчика, исполнителя, имеет конкретное содержание, сроки, периодичность предоставления, требования к качеству и количеству и иные сопутствующие классические признаки и элементы услуги, что в основе своей содержит гражданско-правовой механизм регулирования.

В то же время оказание социальной услуги предполагает свой определенный механизм предоставления, включающий в себя обращение гражда-

нина, заинтересованных лиц, проведение оценки условий его жизнедеятельности и выявление имеющихся обстоятельств, которые ухудшают в данное время или могут ухудшить в будущем эти условия². Необходимым элементом является индивидуальная программа по предоставлению социальных услуг.

Специфику договора определяют и имеющиеся обязательные стандарты оказания услуг, правила расчета стоимости услуг, источники средств на их оплату и др. Также в законе содержатся нормы о независимой оценке качества условий оказания услуг организациями социального обслуживания и правила о проведении государственного контроля (надзора). К существенным условиям относятся положения, определенные индивидуальной программой, стоимость социальных услуг, если они предоставляются за плату или частичную плату.

Проанализированное выше стало основой для научного диспута по второму дискуссионному моменту, связанному с первым, рассмотренным выше, – вопросу об отраслевой принадлежности предоставления социальных услуг.

Пункт 3 ст. 17 Федерального закона № 422-ФЗ определяет, что отношения, связанные с исполнением данного договора, регулируются в соответствии с законодательством Российской Федерации. На практике, с одной стороны, к договору об оказании социальной услуги применяются общие правила гражданско-правовых отношений о договоре. С другой стороны, как мы рассмотрели выше, цели, процедура заключения, предмет и методы правового регулирования данного договора отличаются от обычных гражданских договоров.

В науке само применение норм гражданского законодательства к оказанию социальной услуги подвергается как критике, так и имеет положительную оценку. Так, И.В. Григорьев высказывает мнение о том, что это крайне негативная тенденция, коммерциализирующая данную сферу общественных отношений [8, с. 468].

Однако существует и позиция, допускающая использование и сочетание гражданско-правовых норм и норм права социального обеспечения [9, с. 498], комплексность правового регулирования под действием норм двух отраслей права [10, с. 36–40].

А.В. Барков, рассуждая о сближении института социального обслуживания с отраслью гражданского права, подчеркивает значимость договора как эффективного средства на рынке социальных услуг вне зависимости от способа их оплаты [7, с. 17].

² Об утверждении рекомендаций по определению индивидуальной потребности в социальных услугах получателей социальных услуг : приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 30.07.2014 № 500н // Бюллетень трудового и социального законодательства РФ. 2014. № 12.

На наш взгляд, без применения гражданско-правовых норм при предоставлении социальной услуги, а также активного участия негосударственного сектора не обойтись.

В судебной практике при рассмотрении споров о предоставляемых социальных услугах широко применяются гражданско-правовые нормы о недействительности сделок, договорах, неосновательном обогащении³. При этом и сами получатели социальных услуг часто бывают недееспособными, а опека, договорные отношения по вопросам, связанным с интересами недееспособного, – это также сфера гражданского права.

Договорные начала можно увидеть и в иных формах социального обслуживания. Так, очередность на поступление в стационарные учреждения решается путем развития института приемной семьи для инвалидов и одиноко проживающих граждан.

Если рассматривать вопрос об участии негосударственного сектора при предоставлении социальной услуги, то представляется, что такое участие необходимо и результативно при условии контроля со стороны государственных органов, а также с применением норм гражданского законодательства к регулированию данных правоотношений.

В частности, в Башкортостане создаются дома-интернаты для пожилых граждан и инвалидов с использованием механизма государственно-частного партнерства. Также отметим, что в республике началась проработка важных проектов социального воздействия (ПСВ) с государственной корпорацией ВЭБ.РФ (центры полезной дневной занятости для людей с ментальными нарушениями) и Агентством стратегических инициатив (трудоустройство инвалидов). Проекты социального воздействия отличаются от благотворительности тем, что инвестиции возвращаются, и это отличает эти проекты от благотворительности.

Статистика показывает значительную численность нуждающихся в социальных услугах граждан⁴.

Обеспечить социальными услугами республика пытается и с привлечением негосударственного сектора экономики, с использованием граждан-

³ Обзор практики рассмотрения судами дел по спорам, связанным с реализацией мер социальной поддержки отдельных категорий граждан (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 17.06.2020) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2020. № 11.

⁴ Информация о деятельности государственного казенного учреждения Республиканский центр социального обслуживания населения за 2023 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Республиканского центра социального обслуживания населения. URL: <https://rcson.bashkortostan.ru/documents/reports/> (дата обращения: 03.11.2024).

ско-правовых рычагов регулирования. В системе социального обслуживания активно работают негосударственные организации и индивидуальные предприниматели, а также в 2022 г. Башкортостан включен в эксперимент по реализации Федерального закона от 13 июля 2020 г. № 189-ФЗ «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере»⁵. В результате в форме социального обслуживания на дому по социальному сертификату изменился механизм работы с некоммерческими организациями.

Статистика показывает, что за 2023 г. были возмещены затраты по 3034 сертификатам на сумму 126 160 570,42 руб., в том числе затраты коммерческих организаций по 2006 сертификатам на сумму 83 294 397,80 руб., затраты некоммерческих организаций по 928 сертификатам на сумму 38 699 162,04 руб., затраты индивидуальных предпринимателей по 100 сертификатам на сумму 4 167 010,58 руб.

В целом с 2019 г. реализовано 8960 сертификатов на реабилитацию. По итогам проведенного анализа были выявлены наиболее востребованные услуги: лечебный массаж (с 2019 г. оказана 5421 услуга), оказание логопедической помощи (с 2019 г. оказана 3701 услуга), коррекционно-развивающие и компенсирующие занятия с ребенком-инвалидом (с 2019 г. оказаны 3562 услуги).

В реализации сертификатов на реабилитацию ребенка-инвалида участвуют 15 индивидуальных предпринимателей, 24 некоммерческие и 48 коммерческих организаций (общее количество организаций – 87). Согласно анализу реализованных сертификатов в топ-5 востребованных реабилитационных центров входят: ООО «Центр физической реабилитации «РеаЛайф», г. Уфа – с 2019 г. оказаны реабилитационные услуги по 667 сертификатам; ООО ФОЦ «Эльмар», г. Уфа – оказаны реабилитационные услуги по 581 сертификату; ООО МРЦ «Нейролайф» – оказаны реабилитационные услуги по 452 сертификатам; ООО МЦ «Феникс» – оказаны реабилитационные услуги по 451 сертификату; ООО МЦ «МЕГИ» – оказаны реабилитационные услуги по 442 сертификатам. Этот рейтинг позволяет нам обратить внимание на наличие конкурентных начал при предоставлении социальных услуг. А конкуренция должна и способствует улучшению качества услуги.

Результатом такой активной работы властей республики является увеличение количества поставщиков: по итогам 2023 г. – 292 (в 2022 г. – 267, из них 212 – негосударственные организации), из них 237 – негосударственные организации. Удельный вес негосударственных организаций в общем количестве учреждений социального обслуживания населения всех форм собст-

⁵ Российская газета. 2020. 17 июля.

венности – 81,2 %⁶. Негосударственным поставщикам передано 7 видов услуг, из них 5 – по линии социального обслуживания.

Очень важно, что 2024 год объявлен в Республике Башкортостан Годом заботы о людях с ограниченными возможностями здоровья⁷. В последние годы в республике число инвалидов стабильно держится на уровне 250 тыс. чел., для которых в республике ежегодно увеличивается перечень мер поддержки, создается доступная общественная среда и инфраструктура.

Государство в последние годы вводит новые меры поддержки граждан и совершенствует новые [11, с. 161; 12, с. 947], такая политика проводится и в сфере социального обслуживания. Так, в 2024 г. в Республике Башкортостан было принято решение о введении дополнительной меры поддержки инвалидов старше 18 лет⁸. Это выдача сертификатов на реабилитацию номиналом 52,5 тыс. руб., что позволит охватить этой мерой поддержки 1715 чел., приоритет в выдаче имеют инвалиды трудоспособного возраста, имеющие высокий реабилитационный потенциал, и участники СВО. Негосударственные организации и индивидуальные предприниматели, реализующие данные сертификаты, будут субсидироваться.

Таким образом, пример Республики Башкортостан показывает, что привлечение негосударственного сектора позволяет увеличить возможности предоставления социальных услуг, имея в основе своей гражданско-правовой механизм, и отрицать этот факт не совсем правильно. Более правильным было бы прямо указать на применение общих норм гражданского права, в том числе законодательства о защите прав потребителей.

Но не стоит забывать, что эта услуга имеет своей целью важную социальную миссию – оказание помощи людям, находящимся в трудной жизненной

⁶ Итоги деятельности в 2023 г. и задачи на 2024 г. // Официальный отчет Министерства семьи, труда и социальной защиты населения. Уфа, 2024.

⁷ Об объявлении в Республике Башкортостан 2024 года Годом заботы о людях с ограниченными возможностями здоровья : указ Главы Республики Башкортостан от 25.12.2023 № УГ-1173 [Электронный ресурс] // Офиц. интернет-портал правовой информации Республики Башкортостан. URL: <https://nra.bashkortostan.ru/41245/> (дата обращения: 02.11.2024).

⁸ Об утверждении размера финансового обеспечения сертификата на реабилитацию отдельных категорий граждан, проживающих на территории Республики Башкортостан, за счет средств бюджета Республики Башкортостан на 2024 год : приказ Министерства семьи, труда и социальной защиты населения Республики Башкортостан от 28.02.2024 № 121-о [Электронный ресурс] // Офиц. интернет-портал правовой информации Республики Башкортостан. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0201202404270004> (дата обращения: 02.11.2024).

ситуации, в ее основе лежит индивидуальная программа. Поэтому прямая задача государства – не только создавать новые социальные учреждения, поддерживать участие негосударственного сектора, но и обеспечить гарантии предоставления социальных услуг и контролировать качество их предоставления.

Список источников

1. Право социального обеспечения России : учебник / под ред. К.Н. Гусова. – Москва, 2004. – 488 с.
2. Проблемы Общей части права социального обеспечения / М.И. Акатнова, Н.В. Антипьева, Е.В. Астраханцева и др. – Москва : Проспект, 2017. – 416 с.
3. Субботин Г.В. Социальная услуга как проблема общей теории государства и права / Г.В. Субботин // Адвокат. – 2011. – № 2. – С. 52–59.
4. Гражданское право : в 2 т. Т. I. / отв. ред. Е.А. Суханов. – Москва, 2000. – 544 с.
5. Шаблова Е.Г. Гражданско-правовое регулирование отношений возмездного оказания услуг : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Е.Г. Шаблова. – Екатеринбург, 2002. – 48 с.
6. Менкенов А.В. Социальная услуга: теоретические подходы к определению понятия и дефекты легальной дефиниции / А.В. Менкенов // Социальное и пенсионное право. – 2023. – № 3. – С. 38–41.
7. Барков А.В. К дискуссии о тенденциях развития правового института социального обслуживания и его соотношении со смежными отраслями права / А.В. Барков // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2013. – № 3. – С. 17–26.
8. Григорьев И.В. Гражданско-правовые конструкции в законодательстве о социальном обслуживании / И.В. Григорьев // Сибирское юридическое обозрение. – 2020. – Т. 17, № 4. – С. 465–474.
9. Тарусина Н.Н. Социальные договоры в праве : монография / Н.Н. Тарусина, А.М. Лушников, М.В. Лушникова. – Москва : Проспект, 2017. – 480 с.
10. Казакова М.В. Механизм межотраслевого взаимодействия норм о договоре института социального обслуживания и общих положений о договоре гражданского права / М.В. Казакова // Социальное и пенсионное право. – 2024. – № 2. – С. 36–40.
11. Шагимуратова З.А. О некоторых аспектах совершенствования законодательства РФ в области обеспечения социальной поддержки семей с детьми / З.А. Шагимуратова // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. – 2024. – № 2-3 (89). – С. 161–164.

12. Еникеев О.А. Правовое регулирование деятельности фельдшерско-акушерских пунктов / О.А. Еникеев // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. – 2022. – Т. 13, № 4. – С. 947–962.

References

1. Gusov K.N. (ed.). Social Security Law of Russia. Moscow, 2004. 488 p.
2. Akatnova M.I., Antipyeva N.V., Astrakhantseva E.V. et al. Problems of the General Part of Social Security Law. Moscow, Prospekt Publ., 2017. 416 p.
3. Subbotin G.V. Social Service as a Problem of the General Theory of State and Law. *Advokat = Advocate*, 2011, no. 2, pp. 52–59. (In Russian).
4. Sukhanov E.A. (ed.). Civil Law. Moscow, 2000. Vol. I. 544 p.
5. Shablova E.G. Civil Regulation of Fee-Based Services Relations. *Doct. Diss. Thesis*. Ekaterinburg, 2002. 48 p.
6. Menkenov AV Social Service: Theoretical Approaches to Defining the Concept and Defects of the Legal Definition. *Social'noe i pensionnoe pravo = Social and Pension Law*, 2023, no. 3, pp. 38–41. (In Russian).
7. Barkov AV On Discussion of the Social Service Legal Institution Trends of Development Its Correlation with Related Branches of Law. *Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki. = Bulletin of Perm University. Legal sciences*, 2013, no. 3, pp. 17–26. (In Russian).
8. Grigoriev I.V. Civil Law Constructions in Social Service Legislation. *Sibirskoe yuridicheskoe obozrenie = Siberian Law Review*, 2020, vol. 17, no. 4, pp. 465–474. (In Russian).
9. Tarusina N.N., Lushnikov A.M., Lushnikova M.V. Social Contracts in Law. Moscow, Prospekt Publ., 2017. 480 p.
10. Kazakova M.V. Mechanism of Intersectoral Interaction between the Norms on the Contract of the Social Service Institute and the General Provisions on the Contract of Civil Law. *Social'noe i pensionnoe pravo = Social and Pension Law*, 2024, no. 2, pp. 36–40. (In Russian).
11. Shagimuratova Z.A. Some Aspects of Improving the Legislation of the Russian Federation in the Field of Social Support for Families with Children. *Mezhdunarodnyj zhurnal gumanitarnyh i estestvennyh nauk = International Journal of humanities and Natural Sciences*, 2024, no. 2-3 (89), pp. 161–164. (In Russian).
12. Enikeev O.A. Legal Regulation of Paramedic-Obstetric Centers. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Pravo = Bulletin of St. Petersburg University. Law*, 2022, vol. 13, no. 4, pp. 947–962. (In Russian).

Информация об авторе**Information about the Author**

Сайфутдинова Венера Максумовна –
старший преподаватель кафедры эко-
логического и трудового права Инсти-
тута права

Sayfutdinova Venera Maksutovna –
Senior Lecturer of the Chair of Envi-
ronmental and Labour Law, Institute
of Law

Статья поступила в редакцию 08.11.2024; одобрена после рецензирования 08.12.2024; принята к публикации 09.12.2024.

The article was submitted 08.11.2024; approved after reviewing 08.12.2024; accepted for publication 09.12.2024.