

СОЦИАЛЬНОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ ПО НОВЫМ ПРАВИЛАМ:  
ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

О. Ю. Павловская

*Национальный исследовательский университет  
«Высшая школа экономики»*

Поступила в редакцию 13 сентября 2018 г.

**Аннотация:** статья посвящена проблемным аспектам действующей в России модели социального обслуживания. На основе проведенного анализа доктринальных источников и обзора судебной практики фиксируются пробелы и некоторые проблемные положения Федерального закона от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» и тенденции правоприменения. В частности, автор акцентирует внимание на проблеме доступа к качественным социальным услугам малообеспеченных категорий россиян в условиях снижения количества бесплатных услуг на фоне усилившегося снижения доходов населения. По мнению автора, решение такой проблемы возможно путем внедрения современных технологий в сфере социального обслуживания с использованием зарубежного опыта и успешной отечественной практики.

**Ключевые слова:** социальное обслуживание, платные услуги, доступность, правоприменение, малообеспеченные граждане, законодательство.

**Abstract:** the article is devoted to the problematic aspects of the current model of social service in Russia. On the basis of the performed analysis of doctrinal sources and review of judicial practice, gaps and some problematic provisions of the Federal law of 28.12.2013 № 442-FZ «on the basis of social service of citizens in the Russian Federation» and trends in law enforcement are fixing. In particular, the author focuses on the problem of access to quality social services for low-income categories of Russians in conditions of reducing the number of free services against the background of increasing decline in incomes. According to the author, the solution to this problem is possible through the introduction of modern technologies in the field of social services using foreign experience and successful domestic practices.

**Key words:** social services, paid services, accessibility, law enforcement, low-income citizens, legislation.

2019. № 2

242

Доступность социального обслуживания населения определяется моделью государственного устройства, его экономическим благополучием, качеством управления социальной защитой, уровнем развития рынка социальных услуг; господствующими в обществе нравственными ценностями. В этом смысле социальное обслуживание социально уязвимых граждан «выступает в качестве главного показателя, предопределяющего реальность или фиктивность провозглашенных статусных принципов государства и конституционных гарантий»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Межибовская И. В. Правовая категория «социальное обслуживание» в системе социальной защиты Республики Казахстан // Вестник Пермского ун-та. Юридические науки. 2013. № 3. С. 145.

Несколько лет назад государство предприняло попытку поставить на конкурентную основу предоставление социальных услуг, рассматривая развитие конкуренции как важнейший фактор повышения их качества и доступности для граждан<sup>2</sup>.

Отправной точкой для такой инновации в сфере социального обслуживания послужило вступление в силу нового законодательства<sup>3</sup>, которое существенно обновило нормативную базу посредством усиления рыночных механизмов в сфере социального обслуживания.

Ярким примером тому может служить и «заимствование приемов правового регулирования в виде гражданско-правовых элементов и конструкций (заключение договора о социальном обслуживании; платность предоставления социальных услуг; право граждан на выбор поставщиков социальных услуг, в том числе негосударственных; составление индивидуальной программы по социальному обслуживанию.)»<sup>4</sup> и др.

Инновации в данной сфере находятся в центре внимания научно-го сообщества. В частности, задает тон для дальнейших исследований и остается дискуссионным вопрос о месте правовых норм о социальном обслуживании в системе отрасли социального обеспечения в контексте Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» (далее – Закон № 442-ФЗ).

<sup>2</sup> См.: *Васильцова Л. И., Невьянцева Н. Н.* Рынок социальных услуг : векторы развития сегодня означают и социально-экономические последствия // Дискуссионный журнал науч. публикаций. 2017. № 5 (79). С. 68–69.

<sup>3</sup> Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации : федер. закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 52 (ч. 1). Ст. 2007. Для обеспечения реализации данного закона приняты ряд актов Правительства и Минтруда России. Среди них: постановление Правительства РФ от 18 октября 2014 г. № 1075 «Об утверждении Правил определения среднедушевого дохода для предоставления социальных услуг бесплатно» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 43. Ст. 5910) ; постановление Правительства РФ от 1 декабря 2014 г. № 1285 «О расчете подушевых нормативов финансирования социальных услуг (вместе с «Методическими рекомендациями по расчету подушевых нормативов финансирования социальных услуг»)» (Там же. № 50. Ст. 7077) ; приказ Минтруда России от 17 апреля 2014 г. № 258н «Об утверждении примерной номенклатуры организаций социального обслуживания» (зарегистрировано в Минюсте России 21.05.2014 № 32363) (Рос. газета. 2014. 4 июня) ; приказ Минтруда России от 28 марта 2014 г. № 159н (в ред. от 28.11.2016) «Об утверждении формы заявления о предоставлении социальных услуг» (зарегистрировано в Минюсте России 26.05.2014 № 32430) (Там же. 16 июня) ; приказ Минтруда России от 30 июня 2014 г. № 425н «Об утверждении Примерного положения о попечительском совете организации социального обслуживания» (зарегистрировано в Минюсте России 31.07.2014 № 33371) (Там же. 19 авг.) ; и др.

<sup>4</sup> *Корсаненкова Ю. Б.* Проблемы правового регулирования современного института социального обслуживания граждан Российской Федерации // Социальное и пенсионное право. 2017. № 2. С. 14. См. также: *Ситдикова Л. Б.* Сфера публичных услуг в гражданском обороте // Рос. юстиция. 2015. № 4. С. 2–5.

В подтверждение тезиса о том, что единого мнения в науке по данному вопросу не существует, в свете названной проблемы и в плане традиционного для научного исследования подхода, приведем в качестве примера точки зрения некоторых современных российских исследователей.

Так, Г. Г. Пашкова считает, что Федеральный закон № 442-ФЗ перевел социальное обслуживание в договорную сферу, т. е. в сферу действия гражданского права<sup>5</sup>.

Ю. Б. Корсаненкова, И. П. Новохацкая, И. В. Кручек, Н. Л. Зуева, по сути, высказывают консолидированное мнение о влиянии норм частного права на институт социальных услуг, которое прослеживается в новом законодательстве<sup>6</sup>.

Вне всяких сомнений, в настоящее время данный вопрос относится к числу дискуссионных и не находит однозначного ответа. В этом смысле представляется справедливой точка зрения В. Ш. Шайхатдинова о том, что данный вопрос «решать лишь в контексте ФЗ № 442 нельзя, ибо социальное обслуживание включает не только предусмотренные в ФЗ № 442 виды обслуживания, но и другие»<sup>7</sup>.

Вместе с тем, анализируя положения названного закона и несмотря на существующую разницу в формулировках, многие авторы сходятся во мнении, что современное законодательство, регулирующее социальное обслуживание граждан имеет серьезные пробелы и нуждается в существенной доработке по ряду причин.

Например, В. Ш. Шайхатдинов в числе иных проблем указывает, в частности, на несовершенство разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами (правовое регулирование осуществляется преимущественно на уровне Российской Федерации)<sup>8</sup>.

Ю. Б. Корсаненкова акцентирует внимание на отсутствии в основных положениях нового законодательства ключевых принципов социального обслуживания – принципа гуманности и взаимосвязанного с ним принципа ответственности органов государственной власти и учреждений социального обслуживания. Другая актуальная проблема, на которую ука-

<sup>5</sup> См.: Пашкова Г. Г. К вопросу о социальном обслуживании граждан // Правовые проблемы укрепления российской государственности : сб. статей. Томск, 2015. Ч. 64. С. 46–49. См. также: Шайхатдинов В. Ш. Проблемы российской системы социального обслуживания граждан в контексте Федерального закона № 442-ФЗ // Рос. право : образование, практика, наука. 2017. № 6. С. 96.

<sup>6</sup> См.: Корсаненкова Ю. Б. Проблемы правового регулирования современного института социального обслуживания граждан Российской Федерации // Социальное и пенсионное право. 2017. № 2. С. 10–14 ; Новохацкая И. П., Кручек И. В. Платные социальные услуги в контексте проблемы организации социального обслуживания в сельской местности // Вопросы рос. и междунар. права. 2016. № 9. С. 276–277 ; Зуева Н. Л. Текущие проблемы законодательства о социальном обслуживании и тенденции законоотворчества // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2015. № 1. С. 21.

<sup>7</sup> Шайхатдинов В. Ш. Указ. соч. С. 97.

<sup>8</sup> См.: Там же. С. 92.

зывает автор, «связана с тем, что основная причина помещения пожилых людей в стационарные социальные учреждения – это проблемы со здоровьем, которые лишают их возможности осуществлять самообслуживание». Отсюда она делает вывод о том, что «медицинская помощь – это основная услуга, которую должно обеспечивать стационарное учреждение, для чего требуется медицинский персонал соответствующей квалификации». При этом она обращает внимание на то обстоятельство, что «Закон № 442 не предусматривает оказание медицинской помощи в социальных учреждениях врачами, а только средним медицинским персоналом, не говоря уже о врачах редкой специализации в нашей стране – врачах в области гериатрии»<sup>9</sup>.

Н. Л. Зуева, отдавая должное позитивным началам, заложенным в положениях Закона № 442-ФЗ, вместе с тем констатирует, что «в современном законодательстве о социальном обслуживании отсутствуют четкие нормативные показатели содержания и объема, качества и безопасности социальных услуг, их гарантий и способов предоставлений, ответственность за их несоблюдение».

По ее мнению, «нерешенной оказалась проблема исключения из сферы социального обслуживания населения муниципальных образований»<sup>10</sup>. Так, «муниципальные образования были и остаются ключевыми участниками системы социального обслуживания», при том что «Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ не упоминает напрямую ни о муниципальных образованиях, ни о муниципальных учреждениях»<sup>11</sup>.

Наряду с существенными пробелами современной нормативной базы в сфере социального обслуживания, которые отмечены названными выше исследователями, хотелось бы уделить внимание такому вопросу, как совместимость положений нового законодательства с реалиями жизни в контексте доступности качественных социальных услуг для населения.

Ранее доступность социальных услуг для населения обеспечивалась преимущественно государственными и муниципальными учреждениями, выступавшими институциональными гарантами бесплатной социальной помощи. Сейчас в сфере социального обслуживания, по сути, существует рынок услуг, где в качестве их поставщиков соответственно выступают государственные, некоммерческие и частные организации.

Сокращение доли государственных учреждений, увеличение количества платных услуг на фоне снижения доходов населения, несомненно, ограничивают доступ населения к качественным услугам в системе социального обслуживания, что противоречит современной парадигме проведения государственной социальной политики<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Корсаненкова Ю. Б. Указ. соч. С. 10–14.

<sup>10</sup> Зуева Н. Л. Текущие проблемы законодательства о социальном обслуживании и тенденции законотворчества // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2015. № 1. С. 20.

<sup>11</sup> Там же. С. 19–20.

<sup>12</sup> Подробнее см.: Васильцова Л. И. Невьянцева Н. Н. Указ. соч. С. 71 ; Люблинский В. В. Модернизация в социальной сфере : тенденции социальной политики

Важным аргументом, свидетельствующим о наличии на практике проблемы развития рынка услуг, порой несовместимых с возможностями преобладающего большинства их потенциальных получателей, является, например, следующий факт, отмеченный экспертами.

«Есть компании, которые предлагают уход за пожилыми людьми за 30–40 тыс. в месяц. Но нужно понимать, что только себестоимость проживания в пансионе для пожилых составляет 1500 рублей в сутки на человека (примерно 45 тыс. рублей в месяц), а если следовать международным стандартам – 2500 рублей (около 75 тыс. рублей в месяц). Поэтому проживание может стоить дешевле 60 тыс. рублей в месяц только за счет значительного сокращения каких-то статей расходов в ущерб качеству»<sup>13</sup>.

Отсюда следует, что если принять во внимание такой аргумент, то устоявшееся суждение о том, что *развитие конкуренции на рынке социальных услуг является важнейшим фактором повышения их качества и доступности для граждан*, применительно к современным российским реалиям, вызывает сомнение и является спорным.

В связи с этим представляет интерес и показателен опыт Франции, где действует система финансирования проживания пожилых людей в специализированных учреждениях. Это работает следующим образом: медицинские услуги остаются в ведении страховой медицинской компании, необходимый уход оплачивает государство, а питание, проживание и дополнительный комфорт – семья. Внедрение такой системы в России позволило бы семьям со средним достатком пользоваться качественными услугами<sup>14</sup>.

Впрочем, справедливости ради необходимо заметить, что и в отечественной практике существуют положительные примеры реализации нововведений и достижения определенных успехов в области социального обслуживания.

Например, внедрение так называемых «стационарных технологий» в целях ликвидации очередности граждан на стационарное обслуживание.

Эта проблема успешно решается в ряде субъектов РФ путем внедрения альтернативных форм оказания социальной помощи инвалидам и пожилым гражданам. Так, на территории Ямало-Ненецкого автономного округа был сформирован институт социальной семьи для одиноких пожилых граждан. Аналогичные альтернативные формы социальной поддержки посредством установления денежной выплаты опекунам совершеннолетних недееспособных граждан были установлены в Вологодской, Архангельской, Владимирской, Калужской областях, а также Еврейской автономной области, Камчатском и Хабаровском краях. Таким образом, региональные власти делегировали государственные функции по призрению и заботе о совершеннолетних недееспособных гражданах

---

в эпоху глобализации // Россия в глобальных процессах : поиски и перспективы / отв. ред. М. К. Горшков. М., 2008. С. 136–165.

<sup>13</sup> Кошкина А. Бизнес на старости // Профиль. 2017. 23 нояб. URL: <http://www.profile.ru/economics/item/121901-biznes-na-starosti> (дата обращения: 10.08.2018).

<sup>14</sup> См.: Там же.

частным лицам посредством заключения с ними договора об установлении возмездной опеки<sup>15</sup>.

Полагаем, что повод для оптимизма дает новейший обзор судебной практики по спорам, возникающим из правоотношений по социальному обслуживанию<sup>16</sup>.

Так, с вступлением в силу с 1 января 2015 г. Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» удельный вес споров, связанных с установлением дополнительных условий для отнесения гражданина к той или иной категории, которой могут быть оказаны социальные услуги<sup>17</sup>, значительно снизился. Причиной тому явилась передача полномочий субъектам РФ по установлению порядка и оснований предоставления социальных услуг.

Вместе с тем имеют место и пока остаются актуальными судебные дела по спорам, связанным с отказом граждан, проживающих в учреждениях социального обслуживания от подписания договоров о стационарном обслуживании или изменения таковых в одностороннем порядке в сторону увеличения стоимости предоставляемых социальных услуг, которые суды разрешают, следуя букве закона<sup>18</sup>.

Таким образом, анализ доктринальных источников позволяет говорить о том, что нормы института социального обслуживания постепенно утрачивают преювентивность в своем регулировании. Это является следствием изменившихся общественных отношений, которые во многом формируются непосредственно законодательством с учетом целей и задач государственного общественного развития.

Вне всяких сомнений, вопрос о месте правовых норм о социальном обслуживании в системе отрасли социального обеспечения в свете нового законодательства в настоящее время относится к числу дискуссионных и не находит однозначного ответа в науке.

Наряду с существующими пробелами современной нормативной базы, регулирующей социальное обслуживание граждан в Российской Федерации, на которые указывают современные исследователи, остро

<sup>15</sup> См.: *Седельникова М. Г., Пузырёва А. А.* К проблеме межотраслевого взаимодействия в праве социального обеспечения // Вестник Омской юрид. академии. 2017. Т. 14, № 1. С. 30–36. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>16</sup> Подробнее см.: Судебная практика и социальное законодательство / Н. В. Путило [и др.] // Судебная практика в современной правовой системе России / под ред. Т. Я. Хабриевой, В. В. Лазарева. М., 2017. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>17</sup> Апелляционное определение Московского городского суда от 10 августа 2016 г. № 33-23844/2015.

<sup>18</sup> Решение Большеберезниковского районного суда Республики Мордовия по делу № 2-317/2015 от 11 сентября 2015 г. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/agQUsLbf8ONu/>; Апелляционное определение Брянского областного суда от 25 июля 2017 г. по делу № 33-3025/2017; по делу № 33-3026/2017; по делу № 33-3028/2017. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

стоит проблема доступа к качественным социальным услугам, особенно это касается малообеспеченных категорий россиян. Сокращение доли государственных учреждений, увеличение количества платных услуг на фоне снижения доходов граждан ограничивают доступ населения к качественным услугам в системе социального обслуживания,

При этом в контексте применения нового законодательства в литературе отмечены случаи успешного решения отдельных проблем в сфере социального обслуживания. Например, ликвидация очередности граждан в учреждениях социального обслуживания в ряде российских регионов, которая достигнута путем внедрения так называемых «стационарных технологий», включающих альтернативные формы социальной поддержки.

Обзор судебной практики по спорам, возникающим из правоотношений по социальному обслуживанию, в целом имеет положительную динамику в сторону противодействия тенденции сужения социальных прав в актах органов государственной власти субъектов РФ.

Таким образом, более чем трехлетний опыт применения Закона № 442-ФЗ свидетельствует о наличии ряда проблем при его реализации, что диктует необходимость: во-первых, дальнейшего совершенствования отдельных его положений; во-вторых, внедрения современных технологий в сфере социального обслуживания с использованием зарубежного опыта и успешной отечественной практики.

*Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»*

*Павловская О. Ю., кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового права и права социального обеспечения  
E-mail: olga\_pavlovskaya@hse.ru*

*National Research University «Higher School of Economics»*

*Pavlovskaya O. Yu., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Labour Law and Social Security Law Department  
E-mail: olga\_pavlovskaya@hse.ru*