

ТРУДОВОЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

УДК 349.3

DOI: 10.19073/2658-7602-2020-17-4-465-474

ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫЕ КОНСТРУКЦИИ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ О СОЦИАЛЬНОМ ОБСЛУЖИВАНИИ

ГРИГОРЬЕВ Иван Владимирович*

✉ adarichi@mail.ru

Ул. Комсомольская, 21, Екатеринбург, 620137, Россия

***Аннотация.** В статье анализируются проблемы правового регулирования социального обслуживания, возникающие в связи с использованием в законодательстве о социальном обслуживании частноправовых начал (договорные конструкции, привлечение негосударственных поставщиков социальных услуг, внедрение конкурентных начал и др.). С 1 января 2015 г. вступил в силу Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», внесший существенные изменения в систему социального обслуживания. В данном нормативном правовом акте был реализован комплекс законодательных новелл, направленных на преодоление кризисной ситуации в социальном обслуживании. Предполагалось, что обеспечение конкурентной среды, в том числе за счет предоставления социальных услуг на договорной основе, повысит их качество, а привлечение негосударственных организаций решит проблему доступности социального обслуживания. Однако анализ положений действующего федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации выявил отдельные проблемы правового регулирования, препятствующие достижению поставленных целей (нарушение преемственности законодательства, использование отдельных частноправовых элементов правового регулирования при регулировании публично-правовых отношений и др.). По результатам проведенного исследования автором делается вывод о том, что поставленные перед законодателем цели не были достигнуты в полной мере. Привлечение негосударственных поставщиков социального обслуживания не решило проблему доступности социального обслуживания. При этом на федеральном и региональном уровнях создано правовое пространство для «делегирования» отдельных государственных функций частным организациям, эффективность деятельности которых вызывает объективные сомнения. Использование некоторых частноправовых элементов правового регулирования (например, юридической конструкции «договор») не служит целям обеспечения гарантированного социального обслуживания, а влечет дальнейшую «коммерциализацию» отношений в сфере социального обслуживания. В статье также исследуется опыт использования в отдельных субъектах Российской Федерации так называемых стационароразмещающих технологий (создание приемных семей для инвалидов и одиноко проживающих граждан). Автор приходит к заключению, что стационароразмещающие технологии вряд ли можно считать реально эффективным средством решения проблемы доступности социального обслуживания ввиду низкого уровня получаемой платы за осуществление ухода за одинокими гражданами и (или) инвалидами.*

***Ключевые слова:** социальное обеспечение, право социального обеспечения, социальное обслуживание, частноправовые конструкции, договор в праве социального обеспечения, стационароразмещающие технологии, приемная семья для дееспособных пожилых граждан или инвалидов.*

* Доцент кафедры трудового права Уральского государственного юридического университета, кандидат юридических наук.

Civil Law Constructions in Social Service Legislation

Grigor'ev Ivan V.**

✉ adarichi@mail.ru

21 Komsomolskaya st., Yekaterinburg, 620137, Russia

Abstract. *The article analyzes the problems of legal regulation of social services that arise in connection with the use of private law principles in the legislation on social services (contractual structures, the involvement of non-state providers of social services, the introduction of competitive principles, etc.). On January 1, 2015, the Federal Law of December 28, 2013 No. 442-FZ “On the Basics of Social Services for Citizens in the Russian Federation” entered into force, which made significant changes to the system of social services. In this regulatory legal act, a complex of legislative novelties was implemented, aimed at overcoming the crisis situation in social services. It was assumed that ensuring a competitive environment, including through the provision of social services on a contractual basis, would improve their quality, and the involvement of non-governmental organizations would solve the problem of the availability of social services. However, an analysis of the provisions of the current federal legislation and the legislation of the constituent entities of the Russian Federation revealed certain problems of legal regulation that impede the achievement of the goals set (violation of the continuity of legislation, the use of certain private law elements of legal regulation in the regulation of public law relations, etc.). Based on the results of the study, the Author concludes that the goals set for the legislator have not been fully achieved. The involvement of non-state providers of social services did not solve the problem of accessibility of social services. At the same time, at the federal and regional levels, a legal space has been created for “delegating” certain state functions to private organizations, the effectiveness of which raises objective doubts. The use of some private law elements of legal regulation (for example, the legal structure “contract”) does not serve the purpose of ensuring the guarantee of social services, but entails further “commercialization” of relations in the field of social services. The article also examines the experience of using so-called hospital-replacing technologies in certain constituent entities of the Russian Federation (creation of foster families for disabled people and citizens living alone). The Author comes to the conclusion that hospital-replacing technologies can hardly be considered a really effective means of solving the problem of the availability of social services due to the low level of fees received for caring for single citizens and (or) disabled people.*

Keywords: *social security, social security law, social services, private law structures, contract in the law of social security, hospital-substituting technologies, foster family for able-bodied senior citizens or the disabled.*

Погружение российской действительности в рыночные условия определило ряд важных задач, стоящих перед государством в сфере социального обеспечения. Кризисное состояние экономики обострило проблемы социального обеспечения отдельных категорий граждан, наиболее нуждающихся в защите и помощи со стороны государства. Проводимая в последнее десятилетие модернизация системы социального обслуживания подчинена требованиям обеспечения эффективности ее деятельности. Ее переориентация в условиях оптимизации экономических возможностей привела к возникновению в структуре так называемых рыночных элементов, которые неоднозначно оцениваются представителями науки права социального обеспечения. Поэтому проблема построения эффективной системы социального

обслуживания населения по-прежнему остается весьма актуальной.

В научной литературе представлено обширное количество публикаций и исследований, посвященных анализу нововведений [13, с. 116–120; 17, с. 162–164] в сфере социального обслуживания граждан в свете принятия Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»¹ (далее – Закон № 442-ФЗ). Вместе с тем дать реальную оценку их эффективности и оправданности можно лишь по прошествии времени.

Напомним, что действующий Закон № 442-ФЗ был принят на смену ряду важных законодательных актов, принятых примерно в один период и ставших важным этапом в развитии социального обслуживания в Российской

** Docent of the Department of Labour Law at the Ural State Law University, Candidate of Legal Sciences.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 52, ч. 1, ст. 7007.

Федерации. Законодательная система регулирования социального обслуживания на федеральном уровне была представлена целым комплексом нормативных правовых актов, в число которых входили Федеральный закон от 2 августа 1995 г. № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов»² (далее – Закон № 122-ФЗ) и Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания в Российской Федерации»³ (далее – Закон № 195-ФЗ). Некоторые положения, закрепляющие право отдельных категорий граждан на социальное обслуживание содержатся в Федеральных законах от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»⁴, от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»⁵, от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»⁶.

Описанная система законодательства не раз подвергалась обоснованной критике. Так, еще в 2002 г. А. Л. Благодар отмечает необходимость кодификации законодательства о социальном обслуживании и принятия «обособленного нормативного акта, законодательно закрепляющего всю систему социального обслуживания» [8, с. 18]. Однако далеко не это обстоятельство послужило поводом для изменения правового регулирования названной сферы. По словам Л. Н. Шипулиной, «законодательная база и система организации социального обслуживания населения не в полной мере удовлетворяют его потребности в социальных услугах надлежащего качества. Развитие рыночных отношений в сфере предоставления социальных услуг диктует необходимость разработки современных механизмов, новых технологий социальной работы и их нормативного закрепления» [25, с. 4].

Основным лейтмотивом законодательных новелл в сфере социального обслуживания является повышения качества социального обслуживания [15, с. 117–118]. В связи с этим значительному изменению подвергся порядок предоставления социальных услуг. Если ранее действовавшие

Закон № 122-ФЗ и Закон № 195-ФЗ были ориентированы на государственную систему социального обслуживания и акцентировали внимание на предоставлении социальных услуг гражданам через систему специализированных государственных учреждений, которые выступали «институциональными гарантами» бесплатного социального обслуживания [19, с. 245], с принятием Закона № 442-ФЗ данный подход кардинально изменился.

Сложившийся порядок предоставления социальных услуг базируется на двух секторах: государственном и негосударственном [24, с. 93]. Данное обстоятельство еще более актуализировало дискуссии об отраслевой принадлежности общественных отношений, складывающихся при предоставлении социального обслуживания населению. Следует поддержать ученых, полагающих, что правовое регулирование социального обслуживания является межотраслевым (комплексным) и осуществляется несколькими отраслями права (административным, финансовым, правом социального обеспечения и гражданским правом) [24, с. 96]. В свете приведенных рассуждений представляется справедливым замечание В. Ш. Шайхатдинова о том, что «вопрос о месте правовых норм о социальном обслуживании в системе отрасли права социального обеспечения решать лишь в контексте ФЗ № 442 нельзя, ибо... социальное обслуживание включает не только предусмотренные в ФЗ № 442 виды социального обслуживания, но и другие» [24, с. 97]. Вместе с тем необходимо отметить, что «социальное обслуживание оказывается сферой, стержнем которой является публично-правовое регулирование (государственное и муниципальное), но в которой задействованы и частноправовые институты» [16, с. 141]. Иное разграничение отраслевого влияния в ситуации разгосударствления названной сферы может привести к необоснованному отнесению социального обслуживания к сфере влияния гражданского права [3, с. 19].

Обозначим позицию по данному вопросу. Полагаем, что наличие частноправовых начал в указанной сфере следует оценивать исключительно с негативных позиций. В социальном обслуживании наиболее очевидным становится

² *Собрание законодательства Российской Федерации*. 1995. № 32, ст. 3198.

³ Там же. № 50, ст. 4872.

⁴ Там же. 1999. № 26, ст. 3177.

⁵ Там же. 1995. № 48, ст. 4563.

⁶ Там же. 1996. № 52, ст. 5880.

«стремление законодателя придать этим отношениям гражданско-правовой характер», «усиление воздействия политической функции» [7, с. 252–253], что не может не вызывать возражений. Юридическая наука не способна развернуть эту тенденцию, но в ее силах позаботиться о защите прав граждан. В конкурентной среде получатель социальных услуг, безусловно, имеет более слабую позицию и особо нуждается в защите со стороны государства.

Законом № 442-ФЗ в целях обеспечения качества социального обслуживания была предпринята попытка урегулировать отношения, имеющие различную отраслевую природу, едиными инструментами правового воздействия. Именно поэтому в законодательстве о социальном обслуживании появились так называемые «элементы конкурентной среды». В частности, расширен круг субъектов, предоставляющих социальное обслуживание (к поставщикам социальных услуг теперь относятся не только государственные учреждения, но и юридические лица, включая социально ориентированные некоммерческие организации, а также индивидуальные предприниматели). Данные элементы также обнаруживаются в ст. 9 Закона № 442-ФЗ, закрепляющей право получателя социальных услуг на выбор поставщика социальных услуг, а также в ст. 4 Закона № 442-ФЗ, в которой провозглашен принцип достаточности количества поставщиков социальных услуг для обеспечения потребностей граждан в социальном обслуживании.

Однако наибольшую озабоченность вызывает такое законодательное решение вопроса предоставления социальных услуг негосударственными поставщиками социальных услуг, как использование гражданско-правовой конструкции «договор».

Использование договора в социальном обслуживании (и в целом в праве социального обеспечения) представляется крайне негативной тенденцией, демонстрирующей желание законодателя коммерциализировать данную сферу общественных отношений. Вопреки позиции некоторых ученых, полагаем, что на сегодняшнем этапе развития законодательства о социальном обеспечении отсутствуют всякие основания выделять такие договоры в особый вид [21, с. 446]. Такой подход влечет размывание отраслевых границ. Он затушевывает сущность социального обслуживания и служит основой для поиска

необычных путей совершенствования действующего законодательства [22, с. 27; 23, с. 20].

Отметим, что договорные конструкции в сфере социального обслуживания были известны и ранее действовавшему законодательству. Так, в статье 5 Закона № 122-ФЗ содержалось положение, согласно которому социальное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов осуществляется по решению органов социальной защиты населения в подведомственных им учреждениях либо по договорам, заключаемым органами социальной защиты с учреждениями социального обслуживания иных форм собственности. Примечательно, что одной из сторон в таких договорах выступал орган социальной защиты, за счет чего обеспечивалась гарантированность предоставления социального обслуживания. Кроме того, возможность получения социального обслуживания на договорных началах была ограничена и предусматривалась только в определенных законодательством случаях [11, с. 40].

Договоры по действующему законодательству заключаются со всеми получателями социальных услуг, вне зависимости от формы их предоставления (стационарной, полустационарной или на дому), «напрямую» между поставщиками и получателями социальных услуг. При этом невключение поставщика социальных услуг в специализированный реестр не препятствует заключению договора, поскольку такие действия отнесены к правомочиям, а не к обязанностям поставщика социальных услуг (ст. 11 Закона № 442-ФЗ).

По словам Т. К. Мироновой, использование идентичной терминологии в различных отраслях права приводит к тому, что она будет тяготеть в сторону более устойчивой отрасли права, что с учетом механизма финансирования социального обеспечения повлечет вытеснение социально обусловленного содержания. Поэтому подведение под договорное регулирование социального обслуживания опасно тем, что из сферы действия права социального обеспечения будет выведена большая часть социальных услуг [18, с. 156].

Действительно, перед гражданским законодательством (где преимущественно используется данная юридическая конструкция) стоят совершенно иные цели правового регулирования. Договор в социальном обслуживании (и в целом в праве социального обеспечения) не может использовать свой регулятивный потенциал.

Не меняет ситуации и подход исследователей, согласно которому основное назначение договора связано с «общими целями поднормативного регулирования общественных отношений, а именно целями индивидуализации, уточнения, применения положений закона к конкретной жизненной ситуации» [6, с. 108]. Отметим, что учет потребностей получателя социальных услуг достигается не за счет заключения договора, а путем составления индивидуальной программы – документа, в котором отражены форма социального обслуживания, виды, объем, периодичность и иные необходимые для предоставления социальной услуги элементы.

Использование договора в социальном обслуживании порождает и ряд проблем практического порядка. В частности, п. 3 ст. 17 Закона № 442-ФЗ, регулирующий вопросы исполнения договора, имеет отсылочный характер («в соответствии с законодательством Российской Федерации»), что существенно затрудняет использование нормативного материала [12, с. 352–353]. Очевидно, что в данном случае законодатель отсылает нас к положения Гражданского кодекса Российской Федерации, применение которых в данной сфере реализуется с трудом. Полагаем, заслуживает поддержки позиция тех ученых, которые не усматривают позитивных тенденций в использовании договора при регулировании социально-обеспечительных отношений [20, с. 100].

Таким образом, внедрение «конкурентных элементов» правового регулирования вряд ли способствует достижению цели обеспечения качества предоставления социальных услуг. Полагаем, реально действенным способом в достижении поставленной цели являлось бы построение системы государственных гарантий в сфере социального обслуживания, а также совершенствование правового регулирования в вопросах ответственности со стороны органов социальной защиты, а также получателей социальных услуг [1, с. 81].

С первых статей Закона № 442-ФЗ прослеживается другая цель его принятия – обеспечение доступности социального обслуживания. Данное обстоятельство находит свое подтверждение в обновленной системе принципов, к которым относятся принципы приближенности поставщиков социальных услуг к месту жительства получателей социальных услуг, достаточности

количества поставщиков социальных услуг для обеспечения потребностей граждан в социальном обслуживании, достаточности финансовых, материально-технических, кадровых и информационных ресурсов у поставщиков социальных услуг (подп. 3 п. 2 ст. 4). Следует отметить, что и в ранее действовавшем законодательстве были закреплены такие принципы, как доступность социального обслуживания (ст. 4 Закона № 195-ФЗ) и обеспечение равных возможностей в получении социальных услуг, их доступности для граждан пожилого возраста (ст. 3 Закона № 122-ФЗ). Вместе с тем из действующей системы принципов исчезли такие важные основополагающие начала, как предоставление государственных гарантий в сфере социального обслуживания, а также ответственность органов государственной власти и учреждений, должностных лиц за обеспечение прав граждан пожилого возраста и инвалидов в сфере социального обслуживания (ст. 3 Закона № 122-ФЗ). Таким образом, с сожалением следует отметить, что действующее законодательство уже не может гарантировать социальное обслуживание каждому.

Кроме того, в целях единообразного толкования и практического использования пересмотрен терминологический аппарат законодательства о социальном обслуживании. Обращает на себя внимание «исчезновение» такого важного понятия, как «трудная жизненная ситуация». И хотя содержащееся в Законе № 195-ФЗ легальное определение указанного термина нуждалось в совершенствовании, тем не менее оно позволяло достаточно гибко подходить к вопросу признания того или иного гражданина нуждающимся в социальном обслуживании.

В Законе № 442-ФЗ использован совершенно иной подход. Законом определен перечень обстоятельств, которые позволяют признать гражданина нуждающимся в социальном обслуживании. Данный перечень не имеет исчерпывающего характера и может быть расширен на региональном уровне (подп. 8 п. 1 ст. 15). Вместе с тем, как правило, в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации содержатся нормы, либо отсылающие к Закону № 442-ФЗ (например, ст. 5 Закона города Севастополя от 30 декабря 2014 г. № 103-ЗС «О социальном обслуживании граждан в городе Севастополе»⁷), либо дословно воспроизводящие положения

⁷ Севастопольские известия. 2014. 31 дек.

ст. 15 Закона № 442-ФЗ (ст. 9 Закона Республики Хакасия от 7 ноября 2014 г. № 94-ЗРХ «О социальном обслуживании граждан в Республике Хакасия»⁸).

Случаи расширения указанного перечня на региональном уровне единичны. Например, ст. 7 Закона Республики Татарстан от 18 декабря 2014 г. № 126-ЗРТ «О регулировании отдельных вопросов в сфере социального обслуживания граждан в Республике Татарстан»⁹ в качестве дополнительного основания признания гражданина нуждающимся в социальном обслуживании указывает последствия чрезвычайных ситуаций, вооруженных межнациональных (межэтнических) конфликтов, а п. 1 постановления Правительства Забайкальского края от 3 октября 2014 г. № 563 «Об определении обстоятельств, ухудшающих или способных ухудшить условия жизнедеятельности граждан»¹⁰ к таким ситуациям отнесено наличие трудностей в социальной адаптации, связанных с судимостью.

Следует согласиться с Л. Н. Шипулиной, что «законодатель не может предвидеть все жизненные обстоятельства, которые могут привести к необходимости оказания социальных услуг» [25, с. 13]. Поэтому полагаем, что сохранение в законодательстве о социальном обслуживании понятия «трудная жизненная ситуация» способствовало более полной правовой регламентации рассматриваемых общественных отношений.

Снижение уровня доходов граждан, увеличение объема социальных услуг и сокращение государственных учреждений социального обслуживания актуализируют проблему обеспечения доступности социальных услуг. Следует учитывать и процесс старения населения, влекущий возрастание потребности в социальном обслуживании в стационарной форме, удовлетворить которую негосударственные субъекты на сегодняшний момент не способны. Вовлечение в сферу социального обслуживания негосударственных организаций может иметь вспомогательное, дополнительное значение, но никогда не станет ведущим в названной сфере [26, с. 301–328], даже несмотря на отдельные правовые положения, закрепляющие предоставление субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации. Рассматривая вопрос о возможности передачи отдельных государ-

ственных функций частному сектору, Н. В. Кисилева совершенно справедливо отмечает, что «в условиях российской действительности пока нельзя социальные услуги представить полностью на рынке, так как большая часть населения, заинтересованная в их получении, окажется не удовлетворена. Наша страна еще не достигла такого уровня развития, чтобы переложить на частные компании... социальное обеспечение граждан» [17, с. 38]. Тезис о неспособности развития «квази-рынков» в сфере социального обслуживания и фактическом отсутствии конкуренции на нем подтверждается и отдельными исследованиями специалистов в области экономики [27, с. 3].

Вопреки предложениям исследователей, использование отдельных финансовых инструментов, в частности, предоставление банковских гарантий либо усовершенствование механизма государственных закупок, не способно в полной мере решить проблему устойчивого финансового обеспечения негосударственных организаций, а значит – и обеспечить их постоянное присутствие на рынке социальных услуг [5, с. 118]. По всей видимости, происходящие изменения в законодательном регулировании вопросов финансового обеспечения социального обслуживания свидетельствуют о разгосударствлении социального обслуживания. Поэтому даже те ученые, которые всецело выступали за внедрение законодательных новаций, вынуждены критически оценивать результаты реформирования системы социального обслуживания [4, с. 354].

Еще одним подтверждением тезиса о недостижении цели доступности социального обслуживания является ситуация сохраняющейся очередности на поступление в стационарные учреждения социального обслуживания. В ряде регионов данная проблема решается весьма оригинальным путем. Так, в отдельных субъектах Российской Федерации, как и ранее, до вступления в силу Закона № 442-ФЗ, осуществляется внедрение так называемых стационарозамещающих технологий. В частности, достаточно широкое распространение получила приемная семья для инвалидов и одиноко проживающих граждан [9, с. 147–151].

Законодательство субъектов Российской Федерации свидетельствует, что создание таких

⁸ *Вестник Хакасии*. 2014. № 72(1502).

⁹ *Республика Татарстан*. 2014. 20 дек.

¹⁰ *Забайкальский рабочий*. 2014. 7 окт.

приемных семей также основывается на договорных конструкциях. Однако в отличие от тех, что закреплены в Законе № 442-ФЗ, они имеют трехсторонний характер, где помимо получателя социальных услуг и гражданина, который будет осуществлять уход за ним, стороной соглашения выступает орган социальной защиты в лице соответствующего государственного учреждения, который и является ответственным субъектом за предоставление социального обслуживания.

Вместе с тем использование стационарозамещающих технологий порождает ряд теоретических и практических проблем. В частности, достаточно сложно определить правовую природу складывающихся отношений. Например, А. В. Барков полагает, что данные отношения сходны с патронажем [2, с. 45], что вытекает из положений п. 3 ст. 41 Гражданского кодекса Российской Федерации¹¹. Однако если исходить из цели организации таких приемных семей (обеспечение доступности социального обслуживания), то данные общественные отношения можно квалифицировать в качестве социально-обеспечительных. В то же время они не согласуются с существующим законодательным регулированием на федеральном уровне. Так, в ст. 3 Закона № 442-ФЗ закреплено, что поставщиками социальных услуг являются юридические лица, независимо от организационно-правовых форм, и (или) индивидуальные предприниматели, осуществляющие социальное обслуживание. Кроме того, субъекты, которые включены в систему социального обслуживания, перечислены в ст. 5 Закона № 442-ФЗ, где отсутствует указание на возможность предоставления социальных услуг физическими лицами. Предоставление социального обслуживания требует неукоснительного соблюдения стандартов социальных услуг, которые вряд ли могут быть обеспечены физическими лицами. Кроме того, данная деятельность является объектом государственного контроля (надзора), в том числе и общественного контроля. Возможность соблюдения всех вышеназванных условий физическими лицами, не являющимися поставщиками социальных услуг, объективно подвергается сомнению.

Вряд ли можно считать стационарозамещающие технологии реально эффективным сред-

ством решения проблемы доступности социального обслуживания. Несмотря на значительный интерес граждан, возникший на начальных этапах внедрения данных технологий, достаточно низкий уровень оплаты, получаемой за осуществление ухода за одинокими гражданами и (или) инвалидами, не позволяет отнести это направление к перспективно развивающимся.

Подводя итог анализу эффективности применения отдельных инновационных положений Закона № 442-ФЗ, следует признать, что стоящие перед законодателем задачи не были решены в полной мере. С сожалением отметим, что привнесенные Законом № 442-ФЗ законодательные новеллы не смогли коренным образом изменить ситуацию в сфере социального обслуживания. В современных условиях негосударственные субъекты не способны заменить государственные учреждения социального обслуживания, следовательно, не могут гарантировать качество предоставления социальных услуг. В такой ситуации разгосударствление сферы социального обслуживания неотвратимо повлечет ущемление прав граждан.

Отдельные инновации в сфере социального обслуживания, в целом, имеют положительный эффект (например, организация приемных семей для инвалидов и одиноко проживающих граждан [10, с. 149]). Однако дальнейшее их распространение требует серьезных изменений правового регулирования социального обслуживания.

Представляется, что реализация заложенного в Законе № 442-ФЗ потенциала возможна лишь в том случае, если негосударственные организации (либо стационарозамещающие технологии) будут выполнять вспомогательную, но не основную роль. В свете приведенных рассуждений вызывает обоснованные сомнения оправданность распространения отдельных рыночных элементов (например, предоставление социального обслуживания на договорных началах).

Полагаем, что дальнейший этап совершенствования законодательства о социальном обслуживании должен базироваться на сочетании преимуществ законодательства и обеспечении учета новых подходов к социальному обслуживанию, направленных на преодоление существующих проблем в данной сфере.

¹¹ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 1994. № 32, ст. 3301.

Список литературы

1. Антипьева Н. В. Особенности юридической ответственности за правонарушения в сфере социального обеспечения // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2015. № 4 (30). С. 78–90.
2. Барков А. В. Институт приемной семьи в частном праве России: некоторые тенденции и перспективы развития // Гражданское право. 2010. № 3. С. 43–47.
3. Барков А. В. К дискуссии о тенденциях развития правового института социального обслуживания и его соотношения со смежными отраслями права // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2013. № 3 (21). С. 17–26.
4. Барков А. В. О необходимости совершенствования законодательства о социальном обслуживании в условиях формирования модели социального предпринимательства // Седьмой Пермский конгресс ученых-юристов : сб. науч. ст. / отв. ред.: В. Г. Голубцов, О. А. Кузнецова. М. : Статут, 2017. С. 354–361.
5. Барков А. В. Публичная гарантия как способ обеспечения обязательства поставщика социальных услуг // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 6 (79). С. 99–104.
6. Барышникова Т. Ю. К вопросу о социальной услуге как предмете договорного регулирования в праве социального обеспечения // Вестник трудового права и права социального обеспечения. 2016. № 10. С. 100–111.
7. Благодар А. Л. Правовое регулирование социального обслуживания граждан : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 30 с.
8. Благодар А. Л. Система права социального обеспечения : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. 430 с.
9. Блинова М. Г., Шипулина Л. Н. О необходимости применения инновационных механизмов и технологий предоставления социальных услуг населению в современной России // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2012. № 3. С. 39–41.
10. Блинова М. Г., Шипулина Л. Н. Обслуживание инвалидов и пожилых граждан на дому: проблемы и инновации // Бизнес, менеджмент и право. 2010. № 2 (22). С. 147–151.
11. Буянова М. О. Социальное обслуживание граждан России в условиях рыночной экономики (теоретико-правовой аспект) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003. 63 с.
12. Васильева Ю. В. Кодификация российского законодательства о социальном обеспечении: теоретические и практические проблемы : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. 402 с.
13. Дитятковский М. Ю. О реализации конституционного права граждан на социальное обслуживание в Российской Федерации // Вестник Омского университета. Сер.: Право. 2014. № 4 (41). С. 116–120.
14. Кисилева Н. В. Финансирование социальных услуг в условиях Российской Федерации // Финансовое право. 2018. № 12. С. 36–39.
15. Комилова З. А. Управление социальным обслуживанием уязвимого населения через государственный социальный заказ // Власть. 2018. № 7. С. 117–121. DOI: 10.31171/vlast.v26i7.5940.
16. Майфат А. В., Шипулина Л. Н. Публично-правовые и частноправовые начала в сфере социального обслуживания населения // Российский юридический журнал. 2008. № 2. С. 140–144.
17. Мачульская Е. Е. Актуальные вопросы социального обслуживания // Формы и методы социальной работы в различных сферах жизнедеятельности : материалы VIII междунар. науч.-практ. конф. Улан-Удэ : Изд-во ВСГУТУ, 2019. С. 162–164.
18. Миронова Т. К. Новации в понятийном аппарате права социального обеспечения и их влияние на предмет отрасли // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 9 (82). С. 153–162.
19. Павловская О. Ю. Социальное обслуживание по новым правилам: проблемные аспекты теории и практики // Вестник Воронежского государственного университета. Сер.: Право. 2019. № 2. С. 242–248.
20. Проблемы Общей части права социального обеспечения : моногр. М. : Проспект, 2017. 416 с.
21. Тарусина Н. Н., Лушников А. М., Лушникова М. В. Социальные договоры в праве : моногр. М. : Проспект, 2017. 480 с.
22. Туршук Л. Д. Проблемы разграничения договорной и деликтной ответственности при оказании социальных услуг // Социальное и пенсионное право. 2019. № 2. С. 26–30.
23. Хамитова Г. М., Гимадиева Р. Р. Анализ разработанности нормативно-правовой базы Российской Федерации о платных услугах социального обслуживания // Социальное и пенсионное право. 2019. № 1. С. 19–21.
24. Шайхатдинов В. Ш. Проблемы российской системы социального обслуживания в контексте Федерального закона № 442-ФЗ // Российское право: образование, практика, наука. 2017. № 6 (102). С. 92–99.
25. Шипулина Л. Н. Социальное обслуживание населения в Российской Федерации (правовые вопросы) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2012. 28 с.
26. Aman A. C. An Administrative Law Perspective on Government Social Service Contracts: Outsourcing Prison Health Care in New York City // Indiana Journal of Global Legal Studies. 2007. Vol. 14, iss. 2. P. 301–328.
27. Suslova S. V. The Quasi-Markets of Social Services: The Competitiveness of Russian Nonprofit Organizations Against For-Profit Organizations and Public Providers // Higher School of Economics Research Paper. 2014. № WP BRP 16/PA/2014. 21 p.

References

1. Antipeva N. V. Osobennosti yuridicheskoi otvetstvennosti za pravonarusheniya v sfere sotsial'nogo obespecheniya [Peculiarities of Legal Liability for Offences in the Sphere of Social Security]. *Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki*, 2015, no. 4, pp. 78–90.
2. Barkov A. V. Institut priemnoi sem'i v chastnom prave Rossii: nekotorye tendentsii i perspektivy razvitiya [Institute of Foster Home in Private Law of Russia: Certain Tendencies and Perspectives of Development]. *Grazhdanskoe pravo – Civil Law*, 2010, no. 3, pp. 43–47.

3. Barkov A. V. K diskussii o tendentsiyakh razvitiya pravovogo instituta sotsial'nogo obsluzhivaniya i ego sootnosheniya so smezhnymi otraslyami prava [On Discussion of the Social Service Legal Institution Trends of Development Its Correlation with Related Branches of Law]. *Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki*, 2013, no. 3 (21), pp. 17–26.
4. Barkov A. V. O neobkhodimosti sovershenstvovaniya zakonodatel'stva o sotsial'nom obsluzhivanii v usloviyakh formirovaniya modeli sotsial'nogo predprinimatel'stva [On the Need to Improve Legislation on Social Services in the Context of the Formation of a Model of Social Entrepreneurship]. *Sed'moi Permskii kongress uchenykh-yuristov – Seventh Perm Congress of Legal Scientists*. Moscow, Statut Publ., 2017, pp. 354–361.
5. Barkov A. V. Publichnaya garantiya kak sposob obespecheniya obyazatel'stva postavshchika sotsial'nykh uslug [A Public Guarantee as a Way of Securing Obligations of the Social Service Provider]. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava – Actual Problems of Russian Law*, 2017, no. 6 (79), pp. 99–104.
6. Baryshnikova T. Yu. K voprosu o sotsial'noi usluge kak predmete dogovornogo regulirovaniya v prave sotsial'nogo obespecheniya [About Social Service as an Object of Contractual Regulation in Social Security Law]. *Vestnik trudovogo prava i prava sotsial'nogo obespecheniya*, 2016, no. 10, pp. 100–111.
7. Blagodir A. L. *Pravovoe regulirovanie sotsial'nogo obsluzhivaniya grazhdan*. Avtoref. dis. kand. yurid. nauk [Legal Regulation of Social Services for Citizens. Ext. Abstr. Cand. Legal Sci. Dis.]. Moscow, 2002. 30 p.
8. Blagodir A. L. *Sistema prava sotsial'nogo obespecheniya*. Dis. d-ra yurid. nauk [The System of Social Security Law. Dr. Legal Sci. Dis.]. Moscow, 2014. 430 p.
9. Blinova M. G., Shipulina L. N. O neobkhodimosti primeneniya innovatsionnykh mekhanizmov i tekhnologii predostavleniya sotsial'nykh uslug naseleniyu v sovremennoi Rossii [On the Need to Use Innovative Mechanisms and Technologies for the Provision of Social Services to the Population in Modern Russia]. *Elektronnoe prilozhenie k Rossiiskomu yuridicheskomu zhurnalu – Electronic Supplement to Russian Juridical Journal*, 2012, no. 3, pp. 39–41.
10. Blinova M. G., Shipulina L. N. Obsluzhivanie invalidov i pozhilykh grazhdan na domu: problemy i innovatsii [Service Disabled and the Elderly at Home: Challenges and Innovations]. *Biznes, menedzhment i pravo – Business, Management and Law*, 2010, no. 2 (22), pp. 147–151.
11. Buyanova M. O. *Sotsial'noe obsluzhivanie grazhdan Rossii v usloviyakh rynochnoi ekonomiki (teoretiko-pravovoi aspekt)*. Avtoref. dis. d-ra yurid. nauk [Social Services for Russian Citizens in a Market Economy (Theoretical and Legal Aspect)]. Ext. Abstr. Dr. Legal Sci. Dis.]. Moscow, 2003. 63 p.
12. Vasil'eva Yu. V. *Kodifikatsiya rossiiskogo zakonodatel'stva o sotsial'nom obespechenii: teoreticheskie i prakticheskie problemy*. Dis. d-ra yurid. nauk [Codification of Russian Legislation on Social Security: Theoretical and Practical Problems. Dr. Legal Sci. Dis.]. Moscow, 2010. 402 p.
13. Dityatkovskiy M. Yu. O realizatsii konstitutsionnogo prava grazhdan na sotsial'noe obsluzhivanie v Rossiiskoi Federatsii [About Realization of a Constitutional Right of Citizens on Social Service in the Russian Federation]. *Vestnik Omskogo universiteta. Ser.: Pravo – Herald of Omsk University. Series: Law*, 2014, no. 4 (41), pp. 116–120.
14. Kisileva N. V. Finansirovanie sotsial'nykh uslug v usloviyakh Rossiiskoi Federatsii [Financing of Social Services in the Conditions of the Russian Federation]. *Finansovoe pravo – Financial Law*, 2018, no. 12, pp. 36–39.
15. Kamilova Z. A. Upravlenie sotsial'nym obsluzhivaniem uязvimogo naseleniya cherez gosudarstvennyi sotsial'nyi zakaz [Governing Provision of Social Care Services to Vulnerable People through State Social Commissioning]. *Vlast' – The Power*, 2018, no. 7, pp. 117–121. DOI: 10.31171/vlast.v26i7.5940.
16. Mayfat A. V., Shipulina L. N. Publichno-pravovye i chastnopravovye nachala v sfere sotsial'nogo obsluzhivaniya naseleniya [Public-Legal and Private-Legal Bases of the Social Service for People]. *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal – The Russian Juridical Journal*, 2008, no. 2, pp. 140–144.
17. Machul'skaya E. E. Aktual'nye voprosy sotsial'nogo obsluzhivaniya [Topical Issues of Social Services]. *Formy i metody sotsial'noi raboty v razlichnykh sferakh zhiznedeyatel'nosti – Forms and Methods of Social Work in Various Spheres of Life*. Ulan-Ude, East Siberia State University of Technology and Management Publ., 2019, pp. 162–164.
18. Mironova T. K. Novatsii v ponyatiinom apparate prava sotsial'nogo obespecheniya i ikh vliyanie na predmet otrasli [New in the Conceptual Framework of Social Security Law and its Impact on the Field in Question]. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava – Actual Problems of Russian Law*, 2017, no. 9 (82), pp. 153–162.
19. Pavlovskaya O. Yu. Sotsial'noe obsluzhivanie po novym pravilam: problemnye aspekty teorii i praktiki [Social Services Under New Rules: Problematic Aspects of Theory and Practice]. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Ser.: Pravo – Proceedings of Voronezh State University. Series: Law*, 2019, no. 2, pp. 242–248.
20. *Problemy Obshchei chasti prava sotsial'nogo obespecheniya* [Problems of the General Part of Social Security Law]. Moscow, Prospekt Publ., 2017. 416 p.
21. Tarusina N. N., Lushnikov A. M., Lushnikova M. V. *Sotsial'nye dogovory v prave* [Social Contracts in Law]. Moscow, Prospekt Publ., 2017. 480 p.
22. Turshuk L. D. Problemy razgranicheniya dogovorno i deliktnoi otvetstvennosti pri okazanii sotsial'nykh uslug [Issues of Demarcation Between Contractual and Delictual Liability at Social Service Rendering]. *Sotsial'noe i pensionnoe pravo – Social and Pension Law*, 2019, no. 2, pp. 26–30.
23. Khamitova G. M., Gimadieva R. R. Analiz razrabotannosti normativno-pravovoi bazy Rossiiskoi Federatsii o platnykh uslugakh sotsial'nogo obsluzhivaniya [An Analysis of the Degree of Development of the Statutory Basis of the Russian Federation Concerning Fee-Based Social Support Services]. *Sotsial'noe i pensionnoe pravo – Social and Pension Law*, 2019, no. 1, pp. 19–21.
24. Shaykhatdinov V. Sh. Problemy rossiiskoi sistemy sotsial'nogo obsluzhivaniya v kontekste Federal'nogo zakona № 442-FZ [Problems of the Russian System of Social Services in the Context of the Federal Law no. 442-FZ]. *Rossiiskoi pravo: obrazovanie, praktika, nauka – Russian Law: Education, Practice, Research*, 2017, no. 6 (102), pp. 92–97.

25. Shipulina L. N. *Sotsial'noe obsluzhivanie naseleniya v Rossiiskoi Federatsii (pravovye voprosy)*. Avtoref. dis. kand. yurid. nauk [Social Services for the Population in the Russian Federation (Legal Issues). Ext. Abstr. Cand. Legal Sci. Dis.]. Yekaterinburg, 2012. 28 p.

26. Aman A. C. An Administrative Law Perspective on Government Social Service Contracts: Outsourcing Prison Health Care in New York City. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 2007, vol. 14, iss. 2, pp. 301–328.

27. Suslova S. V. The Quasi-Markets of Social Services: The Competitiveness of Russian Nonprofit Organizations Against For-Profit Organizations and Public Providers. *Higher School of Economics Research Paper*, 2014, № WP BRP 16/PA/2014, 21 p.

Дата поступления статьи | Article received date

04.09.2020

Дата поступления после рецензирования и доработки | Article after peer review and revision received date

23.10.2020

Дата приема к публикации | Article accepted date

24.11.2020