

УДК 347.639+364.6

ДОГОВОР О ПРЕДОСТАВЛЕНИИ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ КАК ОСНОВА ПРАВОВОЙ КОНСТРУКЦИИ УСТРОЙСТВА ДЕТЕЙ В ОРГАНИЗАЦИЮ ДЛЯ ДЕТЕЙ-СИРОТ (ОБСУЖДАЕМ ПРОЕКТ ФЗ «ОБ ОСНОВАХ СОЦИАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»)

А.В. Барков

Московская академия экономики и права

Отмечаются концептуальные различия проекта ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» от действующего законодательства в данной сфере. Положительно оценивается предложение легализовать правовую конструкцию устройства детей, оставшихся без попечения родителей, в организации, оказывающие социальные услуги, как модель договорных правоотношений. Рассматривается правовая природа, существенные условия и особенности договора о предоставлении социальных услуг, содержащегося в проекте ФЗ, и выявляется его роль в формировании рынка социальных услуг.

***Ключевые слова:** устройство детей-сирот, договор о предоставлении социальных услуг, рынок социальных услуг.*

В настоящее время в научном сообществе России активно подвергается общественной экспертизе проект ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации»¹. Легализация настоящего законопроекта предполагает новый порядок оказания социальных услуг детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, специальными организациями социального обслуживания. В соответствии со ст. 155.1 гл. 22 Семейного кодекса РФ помещение таких детей в организации, оказывающие социальные услуги, рассматривается как одна из разновидностей форм воспитания детей, оставшихся без попечения родителей (раздел VI СК РФ). Несомненным достоинством обсуждаемого законопроекта является то, что правовая конструкция устройства детей, оставшихся без попечения родителей, в организации, оказывающие социальные услуги, как и все виды социального обслуживания лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации, рассматривается как модель договорных правоотношений и основа конструкции системы частноправовых и публично-правовых средств обеспечения интересов семьи².

¹ Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации : Проект Федерального закона ГД ФС РФ от 30 марта 2013 года № 249303-6 // Интернет-портал «Право.ру». URL: <http://docs.pravo.ru/document/view/32393053/34588464/> (дата обращения 15.12.2013)

² Ильина О.Ю. Частные и публичные интересы в семейном праве Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юр. наук. М., 2006. 42 с.

В предыдущих статьях автор неоднократно обращал внимание на то, что ранее, к сожалению, договорные формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей, предусматривались только для опеки (попечительства), приемной семьи и патроната, а в отношении «неиндивидуального устройства» несовершеннолетних в организации, оказывающие социальные услуги, правовые договорные конструкции игнорировались, что снижало эффективность правового регулирования данных отношений³. Доказывалось, что эти отношения мало чем отличаются от отношений по оказанию социальных услуг опекунами (попечителями) или приемными родителями и в связи с этим также требуют договорного правового режима. Автором предлагалось предусмотреть легальную возможность регулирования исследуемых отношений по модели договоров социального содействия, направленных на мобилизацию внутреннего ресурса личности для выхода из трудной жизненной ситуации⁴.

Сегодня нужно констатировать, что законодатель прислушался к научно-практическим рекомендациям, содержащимся в оригинальной концепции правового регулирования рынка социальных услуг, и авторскому разработанному проекту ФЗ «О социальных услугах»⁵, посчитав уместным легализовать договорную конструкцию отношений по оказанию социальных услуг всем категориям лиц, нуждающихся в социальном обслуживании.

В ст. 23 Законопроекта отмечается, что «социальные услуги гражданину предоставляются на основании договора о предоставлении социальных услуг, заключаемого между поставщиком социальных услуг и получателем социальных услуг либо его законным представителем, по результатам оценки индивидуальной нужды гражданина в социальных услугах». К существенным условиям данного договора законодатель отнес условия, содержащиеся в индивидуальной программе предоставления социальных услуг (п. 2 ст. 23). В ст. 22 Законопроекта дается пояснение, что под Индивидуальной программой предоставления социальных услуг понимается «документ, определяющий виды, условия, сроки, стоимость предоставления гражданину социальных услуг, условия и размер их оплаты, содержащий в виде приложения перечень рекомендуемых поставщиков социальных услуг из числа включенных в реестр поставщиков субъекта Российской Федерации». Следовательно, существенными условиями договора о предоставлении социальных услуг являются виды, условия, сроки, стоимость предоставления гражданину социальных услуг, условия и размер их оплаты.

Данная программа для гражданина либо его законного представителя носит рекомендательный характер (т. е. потребитель социальных услуг вправе отказаться от социального обслуживания), однако для поставщика – обязательный даже в случае

³ Барков А. В. О совершенствовании правовой конструкции устройства детей, оставшихся без попечения родителей, в организации, оказывающие социальные услуги // Семейное право на рубеже XX-XXI веков: к 20-летию Конвенции ООН о правах ребенка: матер. Междунар. науч.-практ. конф. : г. Казань, Казанский (Приволжский) федеральный университет. 18 декабря 2010 г. / Отв. ред. О.Н. Низамиева. М.: Статут, 2011. С. 318.

⁴ Барков А.В. Цивилистическая концепция правового регулирования рынка социальных услуг: монография. М.: Юрист, 2008. С. 260-310.

⁵ Там же. С. 472-491.

безвозмездного оказания социальных услуг, установленных п. 2 ст. 31 Законопроекта. При этом социальные услуги оказываются бесплатно детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, детям-инвалидам наряду с другими льготными категориями лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации. Однако поставщик вправе получить компенсацию за оказание социальных услуг в размере и порядке, определенном нормативно-правовыми актами субъекта Российской Федерации. Таким образом, бесплатной социальной услугой является только для лиц, имеющих на это право (п. п. 1-5 п. 2 ст. 37). Для поставщика социальных услуг, к которым Законопроект относит все виды юридических лиц независимо от их организационно-правовых форм, а также индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность по социальному обслуживанию (п. 4 ст. 3), оказание данных услуг является возмездным, поскольку оплата их осуществляется из средств бюджетной системы Российской Федерации и других законных источников финансового обеспечения социального обслуживания (ст. 36). В связи с этим договорная природа данных отношений сомнению не подлежит.

Существенные условия договора о предоставлении социальных услуг формируются «по результатам оценки индивидуальной нуждаемости» (п. 1 ст. 23), необходимой для определения трудной жизненной ситуации и (или) предупреждения причины ее возникновения (п. 7 ст. 3). При определении нуждаемости в социальных услугах учитывается: а) потребность в постоянной, периодической или разовой посторонней помощи вследствие частичной или полной утраты способности к самообслуживанию и (или) самостоятельному передвижению; б) наличие или отсутствие совместно проживающих родственников (иных членов семьи) либо иных лиц, которые обязаны в соответствии с законодательством Российской Федерации обеспечить им помощь и уход, попечение несовершеннолетних; в) психологическое состояние, представляющее опасность для жизни или здоровья; г) доходы и жилищные условия граждан, совместно проживающих с ними родственников (иных членов семьи) либо иных лиц, которые обязаны в соответствии с законодательством Российской Федерации обеспечить им помощь и уход, попечение несовершеннолетних; д) иные (дополнительные) условия, определяющие индивидуальную нуждаемость граждан в социальных услугах, устанавливаемые нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (п. 3 ст. 21). Следовательно, существенные условия договора по предоставлению социальных услуг для каждой категории нуждающихся могут обладать определенной спецификой, что является особенностью данных видов договоров социального содействия.

Выделение договоров социального содействия различным категориям граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, вызвано необходимостью законодательного совершенствования их правового режима. Обоснованность выделения этой группы договоров в системе договоров обуславливается тем, что их юридическому режиму присущи следующие черты: а) специфическая направленность договора на достижение экономического и социального результата (социальное содействие в преодолении лицом трудной жизненной ситуации), возможный непредпринимательский (социально-предпринимательский) характер отношений; б) их особый субъектный состав (обязательное участие лица, находящегося в трудной жизненной ситуации, а также обязательное или в ряде случаев возможное участие публичного образования в качестве стороны договора); в) предметом договоров является оказание социальных услуг; г) фидуциарный, возможный безвозмездный и неэквивалентный характер исследуемых договорных обязательств; д) иные особые

требования, предъявляемые законодательством к договорным отношениям в данной сфере (публичность договоров; заключение договоров путем присоединения; обязательная нотариальная форма или письменное разрешение органов опеки и попечительства для некоторых из них и др.) и обычаям делового оборота (требования к сертификации и стандартизации социальных услуг, устанавливаемые саморегулируемыми организациями usługодателей социальных услуг)⁶.

В проекте Федерального закона договор о предоставлении социальных услуг (договор социального содействия) предполагается заключать между поставщиком социальных услуг и получателем социальных услуг либо его законным представителем. К сожалению, в отношении детей-сирот, детей-инвалидов и детей, оставшихся без попечения родителей, то есть несовершеннолетних недееспособных граждан, предложенная Законопроектом конструкция неэффективна. Поставщик социальной услуги (учреждение социального обслуживания) выступает одновременно и представителем данных несовершеннолетних лиц, а получатель не может быть стороной договора, поскольку недееспособен. Поэтому оптимальной конструкцией может быть только договор между социальным учреждением и органом опеки и попечительства в пользу третьего лица – подопечного ребенка⁷. Данное предложение должно найти отражение в обсуждаемом Проекте.

Еще одним несомненным достоинством данного Законопроекта является отнесение к основным принципам социального обслуживания населения принципа социального сопровождения получателя социальных услуг. Ценность данного принципа заключается в том, что в условиях формирования рынка социальных услуг в Российской Федерации объявлено о качественно новом векторе развития российской социальной политики – «политики социального развития»⁸, содержание которой не должно ограничиваться выплатой пособий и финансированием социальных учреждений. Как подчеркнул В. В. Путин, речь идет о формировании современной социальной среды вокруг человека, работающей на улучшение его здоровья, образования, жилья, условий труда, повышения конкурентоспособности и доходов, в конечном счете – на развитие российского народа, не просто на сбережение, а на развитие.

Ранее при формировании концепции правового регулирования рынка социальных услуг, развивая взгляды Л. Ю. Михеевой⁹, одной из первых обратившей внимание на несоответствие современной модели социальной защиты российского населения концепции социального государства, автор пришел к выводу, что вводимый исследователем в научный оборот термин «социальная забота» мало отличается от подвергнутых Л.Ю. Михеевой критике понятий «социальная помощь», «социальное обслуживание», «социальная защита» и «социальное обеспечение» и в не меньшей мере соответствует патерналистскому характеру государства. В связи с этим

⁶ См.: Барков А.В. Рынок социальных услуг: проблемы правового регулирования : автореф. ... дис. ... д-ра. юр. наук. М., 2009. С. 14-15.

⁷ Подробнее см.: Кулаков В.В. Формы участия третьих лиц в обязательстве // Рос. судья. 2009. № 7. С. 18-24.

⁸ Кузьмин В. Все вокруг человека // Рос. газ. 2008. 16 янв.

⁹ Михеева Л.Ю. Опека и попечительство: теория и практика. М.: Волтерс Клувер, 2004. С. 1-11.

предлагалось все эти термины, не отвечающие современным реалиям, заменить наиболее точным понятием – «социальное сопровождение», подчеркивающим роль государства в современных условиях, по аналогии с термином «психологическое сопровождение», применяемым известным психологом М. Р. Битяновой. Идеология психологического сопровождения состоит в том, чтобы не ограждать человека от трудностей, а создавать условия, используя внутренний потенциал личности, для осознанного, свободного выбора ею своего жизненного пути.

Автор полагал, что деятельность современного социального государства в сфере оказания социальных услуг имеет много общего с идеей психологического сопровождения, и в связи с этим концепцию рынка социальных услуг целесообразно строить на этой идеологической основе. Речь шла о качественном изменении подхода к механизму правового регулирования отношений, в результате которых гражданин становился не объектом, а субъектом социальной политики с платежеспособным спросом на качественные социальные услуги. При данном подходе правовая регламентация процесса социального сопровождения должна обеспечиваться двумя режимами: императивным – в случае невозможности самостоятельно справиться с трудной жизненной ситуацией и диспозитивным, предполагающим выбор самостоятельного решения возникших проблем.

В первом случае нуждающееся лицо, находящееся в трудной жизненной ситуации, вправе рассчитывать на поддержку со стороны государства. Эту группу правовых инструментов по оказанию социального обеспечения в виде пенсий, социальных пособий, компенсационных выплат, льгот и материальной помощи автор предлагал обозначить термином «социальная поддержка».

Во втором случае отношения по удовлетворению имущественных потребностей в социальных услугах, правовое регулирование которых построено на диспозитивных началах и связано с мобилизацией внутреннего потенциала личности в преодолении трудной жизненной ситуации, составляет группу правовых средств, обозначаемых понятием «социальное содействие». В этом случае государство выступает как законодатель и посредник, что диктуется необходимостью сокращения прямых бюджетных расходов. «Социальное содействие», являющееся наряду с «социальной поддержкой» составной частью «социального сопровождения», специфика которого обуславливается особенностями воздействия частноправовых и публично-правовых средств и межотраслевым характером законодательства. Позитивной стороной предложенной модели «социального сопровождения» как альтернативы существующей модели является то, что она позволяет сохранить достоинства современной модели социального обеспечения, основанной на императивных началах, и при этом усиливает ее частноправовыми средствами регламентирования отношений, требующих дозволительного режима регулирования, без чего в силу объективных обстоятельств формирование рыночного механизма невозможно. Автором отмечалось, что введение в научный оборот термина «социальное сопровождение» позволит не только сформулировать представление о правовых основах формирования рынка социальных услуг, но и обосновать новое

научное направление – социальное содействие лицам, находящимся в трудной жизненной ситуации¹⁰.

Представляется, что в Законопроекте в полной мере найдла отражение разработанная ранее авторская концепция социального сопровождения. Весь законопроект проникнут идеей мобилизации внутреннего ресурса в преодолении трудной жизненной ситуации и отказа от иждивенчества, предполагающей использование договорного инструментария. Эти отношения, связанные с исполнением договора о предоставлении социальных услуг, соответствуют идеологии социального содействия. В то же время при предоставлении гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации, срочных социальных услуг в целях неотложной помощи разового характера договор о предоставлении социальных услуг не заключается (п. 4 ст. 23 Законопроекта). Это и понятно, поскольку в соответствии с идеологией социальной поддержки срочная помощь требует императивного правового режима и оказывается лицам, которые уже не в состоянии самостоятельно справиться с трудной жизненной ситуацией.

Таким образом, несмотря на обоснованную критику ряда положений законопроекта «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации»¹¹, в том числе редакционного характера, концептуально законопроект, предполагающий договорную форму отношений по предоставлению социальных услуг лицам, находящимся в трудной жизненной ситуации, в том числе детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, выгодно отличается от действующих законов, содержащих правовые основы современной модели социального обслуживания. Данный законопроект, несомненно, будет способствовать развитию рынка социальных услуг в условиях формирования правовой модели социального предпринимательства.

Список литературы

1. Барков А. В. О совершенствовании правовой конструкции устройства детей, оставшихся без попечения родителей, в организации, оказывающие социальные услуги // Семейное право на рубеже XX-XXI веков: к 20-летию Конвенции ООН о правах ребенка: матер. Международ. науч.-практ. конф. : г. Казань, Казанский (Приволжский) федеральный университет. 18 декабря 2010 г. / отв. ред. О.Н. Низамиева. М.: Статут, 2011. С. 315-319.
2. Барков А.В. Цивилистическая концепция правового регулирования рынка социальных услуг: монография. М.: Юрист, 2008. 494 с.

¹⁰ Барков А.В. Рынок социальных услуг... автор. ... дис... д-ра. юр. наук. М., 2009. С. 11.

¹¹ См., например: Мачульская Е.Е. Основы социального обслуживания: обсуждение нового законопроекта // Законодательство. 2013. № 11. С. 50-55; Зубарев С. М. К вопросу о совершенствовании правовой основы государственного управления в социальной сфере: обсуждаем проект Федерального закона «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 6. С. 31-34.

3. Барков А.В. Рынок социальных услуг: проблемы правового регулирования : автореф. ... дис. ... д-ра. юр. наук. М., 2009. 60 с.
4. Зубарев С. М. К вопросу о совершенствовании правовой основы государственного управления в социальной сфере: обсуждаем проект Федерального закона «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» // Гос. власть и местное самоуправление. 2013. № 6. С. 31-34.
5. Ильина О.Ю. Частные и публичные интересы в семейном праве Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юр. наук. М., 2006. 42 с.
6. Кузьмин В. Все вокруг человека // Российская газета. 2008. 16 января.
7. Кулаков В.В. Формы участия третьих лиц в обязательстве // Рос. судья. 2009. № 7. С. 18-24.
8. Мачульская Е.Е. Основы социального обслуживания: обсуждение нового законопроекта // Законодательство. 2013. № 11. С. 50-55.
9. Михеева Л.Ю. Опекa и попечительство: теория и практика. М.: Волтерс Клувер, 2004. 368 с.
10. Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации : Проект Федерального закона ГД ФС РФ от 30 марта 2013 года № 249303-6 // Интернет-портал «Право.ру». URL: <http://docs.pravo.ru/document/view/32393053/34588464/> (дата обращения 15.12.2013)

**CONTRACT FOR THE PROVISION OF SOCIAL SERVICES
AS A BASIS OF THE LEGAL STRUCTURE OF ARRANGEMENT
OF CHILDREN IN ORGANIZATION FOR CHILDREN-ORPHANS (DISCUSSING
THE DRAFT OF FEDERAL LAW
«ON FUNDAMENTALS OF SOCIAL SERVICES FOR THE POPULATION IN THE
RUSSIAN FEDERATION»**

A.V. Barkov

Moscow Academy of Economics and Law

In this article it is noted the conceptual differences of the Federal law «On fundamentals of social services for the population in the Russian Federation» from the existing legislation in this area. Positively evaluated the proposal to legalize the legal structure of arrangement of children deprived of parental care, in organizations that provide social services, as well as all kinds of social services for persons in difficult situations, as model of contractual relations. It is considered the legal nature, essential conditions and peculiarities of the contract for provision of social services, contained in the draft of Federal law, and revealed its role in formation of the market of social services.

Keywords: *arrangement of children-orphans, contract for the provision of social services, market of social services.*

Об авторе:

БАРКОВ Алексей Владимирович – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин Московской академии экономики и права. e-mail: kgoiva@mail.ru