

© Зелепукин Р.В., 2019

DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-11-325-335

УДК 342

## **ПРАВОВАЯ ПРИРОДА, СОДЕРЖАНИЕ И ЗНАЧЕНИЕ СТАНДАРТА СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ**

**Р.В. Зелепукин**

Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина

392000, Российская Федерация, г. Тамбов, ул. Интернациональная, 33

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0307-4385>, e-mail: [lexcomlex@yandex.ru](mailto:lexcomlex@yandex.ru)

**Аннотация.** Поднята тема существующей сегодня системы социальных услуг, места и значения в ней некоммерческих организаций. Отмечена тенденция передачи в некоммерческий сектор социальных услуг населению с последующим возмещением затрат из бюджета. Проанализированы различные барьеры участия НКО в оказании социальных услуг, в контексте чего предлагается предусмотреть авансовый механизм возмещения некоммерческим организациям затрат на оказание социальных услуг. Подчеркнуто значение стандарта социальных услуг, раскрывается его содержание и дается попытка раскрыть правовую природу стандарта социальных услуг. Отмечено содержание стандарта, установленное федеральным законодательством. Также обращено внимание на то, что утверждение порядка предоставления социальных услуг поставщиками социальных услуг отнесено к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Представлен анализ стандарта предоставления социальных услуг в Тамбовской области по формам социального обслуживания, утвержденный приказом Управления социальной защиты и семейной политики Тамбовской области от 1 апреля 2016 г. № 463-ф. Выявлены моменты, требующие корректировки с точки зрения юридической техники, а также указаны другие предложения по внесению изменений в указанный нормативный правовой акт. В итоге сделан вывод, что стандарт оказания социальных услуг, во-первых, выражает объем гарантированной государством социальной помощи, во-вторых, представляет собой исчерпывающую совокупность требований к самой услуге, позволяющую планировать деятельность и ресурсы и, в-третьих, представляет собой комплекс требований для контроля качества социальных услуг и защиты прав и законных интересов их получателей.

**Ключевые слова:** социально ориентированная некоммерческая организация; социальные услуги; поставщик социальных услуг; стандарт социальных услуг

На сегодняшний день ярко прослеживается тенденция в стремлении государства привлечь некоммерческий сектор в сферу оказания социальных услуг. Наряду с участием некоммерческих организаций (далее также – НКО) в контрактной системе и грантами из бюджетов различных уровней государство ведет работу над делегированием НКО социальных услуг. С принятием Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» социально ориентированные некоммерческие организации (далее также – СО НКО) стали поставщиками социальных услуг. Это привело к формально-юридическому уравниванию условий участия в предоставлении услуг по социальному обслуживанию граждан социально ориентированных НКО с бюджетными и коммерческими учреждениями и организациями.

Тем самым получатель услуг имеет право выбора поставщика. Однако в рамках его индивидуальной программы (выдается потребителю уполномоченным органом субъекта РФ или уполномоченной организацией) в числе прочего указывается перечень рекомендуемых данному потребителю поставщиков социальных услуг (часть 1 статьи 16), что, как считают Б.В. Рудник и Е.В. Куштанина, ставит под вопрос объективность и прозрачность отбора поставщика [1, с. 118].

При этом заметна тенденция передачи государственных функций по оказанию социальных услуг именно в некоммерческий сектор. Специалистами отмечается, что, исполняя поручения Президента Российской Федерации, федеральные и региональные органы власти в последнее время весьма активно работают над созданием условий подключения некоммерческого сектора к решению задач социальной политики [2, с. 83].

Развитие участия НКО в оказании социальных услуг набирает свои обороты и находится в непосредственной взаимосвязи с региональным нормативно-правовым регулированием и его особенностями. Согласно данным Управления социальной защиты и семейной политики области, в Тамбовской области по состоянию на настоящий момент действуют 46 поставщиков социальных услуг. Большинство из них действуют в форме областного государственного бюджетного учреждения. Общественных объединений и автономных некоммерческих организаций, имеющих статус поставщиков социальных услуг, в реестре 12<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Управление социальной защиты и семейной политики Тамбовской области. Реестр поставщиков социальных услуг (по состоянию на 29.12.2018). URL: <http://uprsoc.tmbreg.ru/reestrpsu.htm#reestr> (дата обращения: 15.07.2019).

Данный статус влечет необходимость соблюдения ряда требований, закрепленных на различных уровнях нормативно-правового регулирования, со стороны некоммерческого сектора.

С учетом того, что СО НКО являются одной из предусмотренных законом разновидностей поставщиков социальных услуг, наряду с которыми могут быть также бюджетные учреждения, коммерческие организации, индивидуальные предприниматели, следует отметить о положительных и негативных сравнительных характеристиках СО НКО с иными видами поставщиков социальных услуг.

В качестве положительных характеристик назовем:

- практическую возможность привлечения дополнительных ресурсов (труд добровольцев и частные пожертвования);
- способность СО НКО продолжать свою деятельность в условиях сокращения или приостановления выделяемого на нее государственного финансирования, в том числе либо за счет внутренних ресурсов, либо пожертвований, спонсорской помощи либо волонтеров;
- способность обеспечить комплексный подход к решению проблем;
- оперативность и гибкость в осуществлении текущей и проектной деятельности.

В качестве негативных характеристик отметим:

- ограниченность собственных оборотных средств и отсутствие доступа к заемному капиталу, а также отсутствие собственных средств на покрытие расходов, не предусмотренных целевым финансированием деятельности;
- участие в системе оказания социальных услуг реализуется на условиях возмещения затрат по завершению оказания услуг и предоставления отчетности, в связи с чем у СО НКО образуется временной лаг между расходами на ведение деятельности и поступлением возмещения, что может привести к возникновению кассового разрыва в конкретной СО НКО;
- невозможность СО НКО покрыть общеорганизационные накладные расходы за счет возмещения расходов, связанных с оказанием социальных услуг;
- более низкий, по сравнению с государственными или коммерческими поставщиками, уровень профессиональных навыков кадров.

Оказание социальных услуг со стороны НКО с последующей компенсацией затрат невозможно без включения НКО в реестр поставщи-

ков социальных услуг. Такой порядок определяется субъектами Российской Федерации самостоятельно.

Специалистами отмечается, что в большинстве регионов правовые основы привлечения НКО к оказанию социальных услуг сформированы в следующих областях социальной сферы: дошкольное и общее образование, среднее профессиональное образование, отдых детей, медицинская помощь в рамках реализации территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, социальное обслуживание на дому граждан пожилого возраста и инвалидов, реабилитация инвалидов, в том числе детей-инвалидов, социальная реабилитация больных наркоманией [3, с. 117].

Порядок формирования и ведения реестра поставщиков социальных услуг в Тамбовской области утвержден постановлением администрации области от 31 октября 2014 г. № 1336. В составе документов, необходимых для включения в реестр поставщиков социальных услуг, требуется предоставить информацию об организации согласно утвержденной форме. На практике основная трудность заключается в указании информации об опыте работы за последние 5 лет. Фактически преодоление этого барьера заключается в том, что отсутствие таких сведений не является основанием для отказа во включении в реестр. Вместе с этим, среди документов, предоставляемых для включения в реестр, имеет место документ об установлении тарифов на предоставляемые социальные услуги по формам социального обслуживания и видам социальных услуг, что является административным барьером организационного характера для включения в реестр. Несмотря на объективную необходимость разработки такого документа у СО НКО, претендующих на включение в реестр поставщиков социальных услуг, его разработка вызывает сложности, в связи с чем предлагается внедрить рекомендуемую (примерную) форму документа об установлении тарифов на предоставляемые социальные услуги по формам социального обслуживания и видам социальных услуг. При этом выявлено, что сведения о тарифах дублируют сведения, предоставляемые в информации о поставщике социальных услуг в разделе «Социальные услуги», где указываются форма социального обслуживания, вид социальных услуг, наименование услуги, оказание услуги, номера подразделений, оказывающих услугу, условия предоставления услуги, единица измерения и сам тариф. Ввиду этого предлагается исключить из перечня документов, необходимых для включения в реестр поставщиков социальных услуг, документ об установлении тарифов на предоставляемые

социальные услуги по формам социального обслуживания и видам социальных услуг.

Размер и порядок предоставления компенсации за предоставление социальных услуг поставщику или поставщикам социальных услуг, включенным в реестр поставщиков социальных услуг Тамбовской области, утверждены постановлением администрации области от 1 марта 2018 г. № 206.

В литературе отмечаются некоторые проблемы при формировании Реестра поставщиков социальных услуг. Так, например, услуги, которые оказывает НКО, могут быть очень близкими к тем, которые оказывают учреждения социального обслуживания, но не равны им. Зачастую услуги НКО не совпадают с рубрикацией на установленные бюджетные услуги. Организации могут испытывать определенные трудности при переходе от той услуги, которую они оказывали, к той, которая требуется [4, с. 117].

Сам алгоритм компенсации предполагает первоначальное расходование необходимых средств и ресурсов с последующим их возмещением, то есть необходим так называемый «стартовый капитал», но возможны ситуации, когда СО НКО физически не имеет необходимого объема ресурсов, о чем отмечено в негативных сравнительных характеристиках СО НКО как поставщиков социальных услуг. Данное обстоятельство является основным нормативным барьером для фактической реализации оказания социальных услуг СО НКО в качестве их поставщика, для доступа СО НКО на рынок социальных услуг. В связи с этим предлагается предусмотреть авансовый механизм предоставления средств для оказания социальных услуг СО НКО на основании предоставленных договоров с получателями социальных услуг и иных предусмотренных установленным порядком документов перед оказанием социальных услуг, а не по факту их оказания. Однако авансовый механизм возмещения затрат должен быть совмещен с компенсационным в случаях, когда фактическое оказание услуг произошло после получения авансового предоставления компенсации на оказание социальных услуг.

Порядок предоставления компенсации поставщику социальных услуг предусматривает направление пакета документов, подтверждающих понесенные расходы, а также включающий заявление о выплате субсидии, расчет размера компенсации, копии индивидуальных программ получателей социальных услуг, копии договоров о предоставлении социальных услуг, копии соответствующих актов, а также копии

документов, подтверждающих внесение платы за получение социальных услуг. Безусловно, положительной тенденцией является сокращение дублирующихся документов при предоставлении указанного пакета. Так, постановлением администрации области от 6 августа 2018 г. № 789 были внесены изменения в порядок возмещения, согласно которым в случае если копии индивидуальных программ и договоров об оказании социальных услуг были представлены ранее и содержатся в актуальном состоянии, предоставление этих документов при обращении за получением субсидии в следующем месяце не требуется. Данное изменение сократило барьеры организационного характера при получении компенсации за оказание социальных услуг.

Ключевым элементом в организации социального обслуживания населения является стандарт социальной услуги, который определяется законодательством как «основные требования к объему, периодичности и качеству предоставления социальной услуги получателю социальной услуги, установленные по видам социальных услуг»<sup>2</sup>.

Стандарт социальной услуги является одним из элементов порядка предоставления социальных услуг, который устанавливается по формам социального обслуживания. Также порядок включает наименование социальной услуги, правила предоставления социальной услуги бесплатно либо за плату или частичную плату, требования к деятельности поставщика, перечень необходимых для предоставления социальной услуги документов, иные положения в зависимости от формы социального обслуживания, видов социальных услуг.

Согласно статье 27 Федерального закона «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», стандарт социальной услуги включает в себя:

- 1) описание социальной услуги, в том числе ее объем;
- 2) сроки предоставления социальной услуги;
- 3) подушевой норматив финансирования социальной услуги;
- 4) показатели качества и оценку результатов предоставления социальной услуги;
- 5) условия предоставления социальной услуги, в том числе условия доступности предоставления социальной услуги для инвалидов и других лиц с учетом ограничений их жизнедеятельности;

---

<sup>2</sup> Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации: федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ (ред. от 01.05.2019) // СЗ РФ. 2013. № 52 (ч. I). Ст. 7007.

б) иные необходимые для предоставления социальной услуги положения.

Утверждение порядка предоставления социальных услуг поставщиками социальных услуг отнесено к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Таким образом, важной характеристикой стандарта является то, что его фактическое содержание определяется исходя из региональных особенностей по критериям, установленным на федеральном уровне.

Стандарт предоставления социальных услуг в Тамбовской области по формам социального обслуживания утвержден приказом Управления социальной защиты и семейной политики Тамбовской области от 1 апреля 2016 г. № 463-ф<sup>3</sup>.

По итогам анализа указанного нормативного правового акта с точки зрения юридической техники предлагается перенести сведения об объеме (периодичности предоставления) социальной услуги (столбец 3) в сведения о сроках предоставления социальной услуги (столбец 6) в разделе I «Социальное обслуживание на дому», учитывая, что фактически они дублируют друг друга.

В разделе III «Срочные социальные услуги» предлагается уточнить единицу измерения в сроках предоставления социальных услуг (столбец 4).

По тексту установленного стандарта предлагается исключить бланкетные нормы, отсылающие к иным актам (столбец 5 всех разделов – «Подушевой норматив оказания социальной услуги»), а также по мере унификации данных в столбец 7 отдельных разделов стандарта – «Показатели качества и оценки результатов предоставления социальной услуги»). Изменения подобного рода значительно облегчат восприятие порядка организации и оказания социальных услуг со стороны поставщиков, в том числе СО НКО.

В ряде случаев стандарт предусматривает участие «работника поставщика социальных услуг» (например, пункт 1.5 раздела II – социальная услуга «Предоставление в пользование мебели», пункт 2.7 раздела II – социальная услуга «Осуществление сопровождения получателя социальных услуг в стационарные медицинские организации для госпитализации и посещения его в этих организациях» и др.). Однако понятие «работник» предполагает трудовые правоотношения постав-

---

<sup>3</sup> Об утверждении Стандарта предоставления социальных услуг в Тамбовской области по формам социального обслуживания: приказ Управления социальной защиты и семейной политики Тамбовской области от 1.04.2016 № 463-ф. Доступ из СПС «Гарант» (дата обращения: 15.07.2019).

щика социальных услуг с его представителем. То есть, если ту или иную социальную услугу, которую согласно стандарту должен оказывать работник поставщика социальных услуг, окажет лицо, с которым заключен договор гражданско-правового характера, или волонтер поставщика, то факт оказания этой услуги не будет соответствовать стандарту. С одной стороны, формулировка «работник поставщика социальных услуг» создает гарантии для профессионального оказания социальных услуг конкретным исполнителем. При этом фактически заключение трудового договора само по себе не свидетельствует об уровне профессионализма работника. С другой стороны, нивелируются «плюсы» СО НКО как поставщиков социальных услуг, так как становится нецелесообразным привлекать волонтеров или специалистов на основании договоров гражданско-правового характера между поставщиком социальных услуг как заказчиком и специалистом – физическим лицом как фактическим исполнителем социальной услуги. Кроме того, обязанность заключать трудовые договоры с работниками поставщиков социальных услуг может привести к дополнительным организационным и финансовым обременениям, когда по факту специалист может привлекаться для участия в поставке конкретных социальных услуг конкретному лицу, в том числе без предоставления рабочего места для специалиста. В связи с этим предлагается слова «работник поставщика социальных услуг» по тексту Стандарта предоставления социальных услуг в Тамбовской области по формам социального обслуживания заменить на «представитель поставщика социальных услуг». Следует отметить, что данная корректировка не исключает возможности заключения трудового договора поставщика социальных услуг со специалистом, а только расширяет возможные формы привлечения специалистов на трудовой, гражданско-правовой, в том числе волонтерской, форме.

Подводя итоги, отметим, что стандарт оказания социальной услуги является одним из центральных элементов всей системы социальных услуг. Его правовая природа заключается в том, что стандарт является частью порядка предоставления социальных услуг поставщиками социальных услуг.

Критерии и форма стандарта оказания социальных услуг определяются на уровне федерального закона, но утверждение самого порядка предоставления социальных услуг, а вместе с ним и фактическое содержание стандарта находятся в ведении субъектов Российской Федерации.

Так, федеральным законом определено, что форму стандарта должны составлять описание социальной услуги, в том числе ее объем, сроки ее предоставления, подушевой норматив финансирования услуги, показатели качества и оценку результатов предоставления социальной услуги, условия предоставления социальной услуги, в том числе условия доступности предоставления социальной услуги для инвалидов и других лиц с учетом ограничений их жизнедеятельности, а также иные необходимые для предоставления социальной услуги положения. Но наполнение этих критериев происходит уже на уровне конкретного субъекта Российской Федерации.

Значение стандарта социальных услуг заключается в том, что, с одной стороны, стандарт выражает объем гарантированной государством социальной помощи. С другой стороны, стандарт социальной услуги представляет собой исчерпывающую совокупность требований к самой услуге, позволяющую планировать деятельность и ресурсы. С третьей стороны, это комплекс требований для контроля качества социальных услуг и защиты прав и законных интересов их получателей.

#### **Список литературы**

1. Рудник Б.Л., Куштанова Е.В. Привлечение НКО к оказанию социальных услуг: прозрачность применяемых процедур // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 3. С. 117-137.
2. Мерсиянова И.В., Беневоленский В.Б. НКО как поставщики социальных услуг: верификация слабых сторон // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 2. С. 83-104.
3. Рудник Б.Л., Куштанова Е.В., Романова В.В. Привлечение НКО к оказанию услуг социальной сферы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 2. С. 105-129.
4. Ульянова И.В. Стимулирование гражданской инициативы НКО современным российским законодательством // Вестник государственного и муниципального управления. 2015. № 3. С. 114-121.

БЛАГОДАРНОСТИ: Выполнено в рамках реализации гранта для поддержки прикладных исследований молодых ученых 2018 года Управления образования и науки Тамбовской области по проекту «Социально ориентированные некоммерческие организации в системе социальных услуг: современное состояние и перспективы развития на территории Тамбовской области», выполняемого на основании Соглашения 5-МУ-18.

Поступила в редакцию 19.07.2019 г.

Поступила после рецензирования 16.08.2019 г.

Принята к публикации 03.10.2019 г.

### **Информация об авторе**

*Зеленукин Роман Валерьевич* – кандидат юридических наук, заместитель директора по научной работе Института права и национальной безопасности. Тамбовский государственный университет им. Г.П. Державина, г. Тамбов, Российская Федерация.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0307-4385>, e-mail: [lexcomlex@yandex.ru](mailto:lexcomlex@yandex.ru)

### **Для цитирования**

*Зеленукин Р.В.* Правовая природа, содержание и значение стандарта социальных услуг // Актуальные проблемы государства и права. 2019. Т. 3. № 11. С. 325-335. DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-11-325-335

DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-11-325-335

## **LEGAL NATURE, CONTENT**

## **AND SOCIAL SERVICES STANDARD SIGNIFICANCE**

### **R.V. Zelepukin**

Derzhavin Tambov State University

33 Internatsionalnaya St., Tambov 392000, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0307-4385>, e-mail: [lexcomlex@yandex.ru](mailto:lexcomlex@yandex.ru)

**Abstract.** We raise the topic of the social services current system, the place and importance of nonprofit organizations in it. It is noted that the tendency of social services nonprofit sector transfer to the population with the subsequent reimbursement of expenses from the budget. We analyze various barriers of nonprofit organizations participation in the social services provision in the context of which it is proposed to provide an advance mechanism for reimbursement of nonprofit organizations for the social services provision. The importance of the social services standard is emphasized, its content is revealed and an attempt is made to reveal the legal nature of the standard of social services. We note the content of the standard established by the federal legislation; also we draw attention to the fact that the procedure approval for the social services provision by social service providers is attributed to the powers of public authorities of the subjects of the Russian Federation. We present the analysis of the social services provision standard in the Tambov Region by forms of social services approved by the order of Social Protection and Family Policy Department of the Tambov Region dated April 1, 2016 no. 463-ф. The points requiring adjustment from the point of view of legal technique are revealed, and also other offers on modification of the specified regulatory legal act are specified. As a result, we conclude that the social services standard, firstly, expresses the amount of social assistance guaranteed by the state, secondly, it is an exhaustive set of requirements for the service itself, allowing to plan activities and resources, and, thirdly, it is a set of requirements for quality control of social services and protection of the rights and legitimate interests of their recipients.

**Keywords:** socially oriented nonprofit organization; social services; social services provider; social services standard

## References

1. Rudnik B.L., Kushtanina E.V. Privlecheniye NKO k okazaniyu sotsial'nykh uslug: prozrachnost' primenyayemykh protsedur [Engaging nonprofit organizations in providing social services: transparency of procedures used]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya – Public Administration Issues*, 2018, no. 3, pp. 117-137. (In Russian).
2. Mersiyanova I.V., Benevolenskiy V.B. NKO kak postavshchiki sotsial'nykh uslug: verifikatsiya slabykh storon [Nonprofit organizations as social services providers: organizational weaknesses verification]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya – Public Administration Issues*, 2017, no. 2, pp. 83-104. (In Russian).
3. Rudnik B.L., Kushtanina E.V., Romanova V.V. Privlecheniye NKO k okazaniyu uslug sotsial'noy sfery [Involvement of nonprofit organizations in providing social sphere services]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya – Public Administration Issues*, 2017, no. 2, pp. 105-129. (In Russian).
4. Ulyanova I.V. Stimulirovaniye grazhdanskoy initsiativy NKO sovremennym rossiyskim zakonotvorchestvom [Stimulation of civil initiative of nonprofit organizations by modern Russian legislation]. *Vestnik gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya – Journal of Public and Municipal Administration*, 2015, no. 3, pp. 114-121. (In Russian).

ACNOWLEDGMENTS: The research is fulfilled under the financial support of grant for young scientists applied research support 2018. Tambov Region Education and Science Department project “Socially oriented nonprofit organizations in the social services system: the current state and prospects of development in the Tambov Region”, carried out on the basis of the agreement 5-MY-18.

Received 19 July 2019

Reviewed 16 August 2019

Accepted for press 3 October 2019

## Information about the author

*Zelepukin Roman Valerevich* – Candidate of Jurisprudence, Deputy Director of Law and National Security Institute for Scientific Work. Derzhavin Tambov State University, Tambov, Russian Federation.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0307-4385>, e-mail: [lexcomplex@yandex.ru](mailto:lexcomplex@yandex.ru)

## For citation

Zelepukin R.V. Pravovaya priroda, sodержaniye i znacheniye standarta sotsial'nykh uslug [Legal nature, content and social services standard significance]. *Aktual'nye problemy gosudarstva i prava – Current Issues of the State and Law*, 2019, vol. 3, no. 11, pp. 325-335. DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-11-325-335 (In Russian, Abstr. in Engl.)