

УДК 349.3

Кручек Ирина Владимировна, преподаватель кафедры гражданского права, Крымский филиал ФГБОУ ВО «РГУП им. В.М. Лебедева», г. Симферополь, Россия

e-mail: kruchek.irina@gmail.com

НУЖДАЕМОСТЬ В СОЦИАЛЬНОМ ОБСЛУЖИВАНИИ. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ОЦЕНКИ

Аннотация. Автор рассматривает актуальные вопросы оценки нуждаемости в социальном обеспечении. Проанализировав специфику приемов и способов оценки нуждаемости гражданина в различных формах социального обслуживания, автор приходит к выводу о необходимости совершенствования и унификации социально-обеспечительных процедур в исследуемой области и вносит предложения, направленные на обеспечение единообразия правоприменительной деятельности и снижения риска субъективного подхода к решению вопроса о нуждаемости субъекта получателя в социальных услугах.

Ключевые слова: нуждаемость, социальные услуги, социальное обслуживание, юридический факт, социально-обеспечительные процедуры, индивидуальная программа предоставления социальных услуг, самообслуживание.

Kruchek Irina Vladimirovna, lecturer of the civil law department, Crimean branch of the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education “Russian State University of Economics named after V.M. Lebedev”, Simferopol, Russia

e-mail: kruchek.irina@gmail.com

NEED FOR SOCIAL SERVICES. THEORETICAL AND PRACTICAL
PROBLEMS OF ASSESSMENT

Abstract. The author examines current issues of assessing the need for social security. Having analyzed the specifics of the methods and techniques for assessing a citizen's need for various forms of social services, The author comes to the conclusion about the need to improve and unify social security procedures in the area under study and makes proposals aimed at ensuring uniformity of law enforcement activities and reducing the risk of a subjective approach to resolving the issue of the recipient subject's need for social services.

Key words: need, social services, social service, legal fact, social security procedures, individual program for the provision of social services, self-service.

Развитие системы социального обслуживания, повышение его доступности, эффективности, качества социальных услуг, с учетом его места и роли в социальной сфере и социальной политике обусловили возрастание внимания ученых юристов, социологов, специалистов в области социальной работы, социальных технологий к этой теме. В своих работах авторы сосредотачиваются на поиске путей повышения качества и расширения рынка социальных услуг, подготовки и переподготовки кадров, совершенствования разъяснительной и информационной работы в сфере социального обслуживания, а также предлагают пути решения отдельных вопросов, возникающих в правоприменительной деятельности. При этом социальное обслуживание рассматривается как подсистема социальной защиты¹, либо как ведущая составляющая социальной работы², либо как система правоотношений, поглощающих социальное обеспечение³], либо как некий социальный сервис.⁴ Такого рода фрагментарное изучение разрозненных практических проблем по организации предоставления социальных услуг, как представляется, не позволяет объективно оценить глубину проблемы и выработать комплексное ее решение. Так, например, улучшение, активизация разъяснительной работы и

информированности населения о социальном обслуживании, по мнению некоторых авторов, позволит решить проблему объективной оценки нуждаемости гражданина в социальном обслуживании, дескать, потому, что за социальным обслуживанием обращается тот, кто лучше информирован, а не тот, кто нуждается⁵.

С учетом вышеизложенного социальное обслуживание в контексте исследуемой проблематики будет рассматриваться как элемент генерального института социальных и медицинских услуг в системе права социального обеспечения, а социальная услуга – как один из видов социально-обеспечительного предоставления.

Общим (универсальным) основанием предоставления различных видов социального обеспечения является нуждаемость, таким образом, субъект-получатель социально-обеспечительного предоставления должен быть охарактеризован как нуждающийся гражданин⁶.

Понятие нуждаемости не закреплено в законодательстве о социальном обеспечении, оно сформулировано только на доктринальном уровне еще на социалистическом этапе развития науки права социального обеспечения⁷ но, тем не менее, оно все чаще используется не только в научной периодике, но и в законодательстве.

Е.И. Бутенко выделяет три характерных признака нуждаемости⁸, которые нам представляется целесообразным привести в настоящем исследовании:

- нуждаемость — это состояние, в котором гражданин находится достаточно продолжительное время;
- нуждающийся гражданин по объективным причинам не может удовлетворить свои алиментарные потребности и поэтому государство гарантирует их удовлетворение на алиментарном уровне за счет общественных или обобществленных средств;
- нуждающимся может быть признан только гражданин или семья, но не юридическое лицо и не животное.

Е.И. Бутенко называет нуждаемость генетической предпосылкой предоставления социального обеспечения⁹.

С учетом вышеизложенного нуждаемость представляется нам неким универсальным качеством, присущим субъекту – получателю социально-обеспечительного предоставления, на которое следует ориентироваться при закреплении в правовых нормах оснований предоставления гражданину содержания или помощи.

Считаем возможным утверждать, что нуждаемость нельзя отождествлять с основанием для предоставления социально-обеспечительной помощи или содержания. Основание — это главный юридический факт, который определяет цель социальной помощи или содержания, предоставляемых государством нуждающемуся лицу, а нуждаемость, как известно, таковым не является. Основание представлено в подавляющем большинстве случаев одним юридическим фактом – событием, поскольку нуждаемость гражданина в помощи и/или содержании со стороны государства должна наступить по причинам, независимым от его воли и действий, и носить объективный характер.

Задача оценки нуждаемости в социальном обеспечении для оказания нуждающемуся гражданину помощи и/или содержания в денежной форме юридической наукой в основном рассмотрена и разрешена. Эта задача решается сегодня через призму факторов нуждаемости, которые дифференцированы по группам на физиологические, природные, антропогенные, материально-бытовые, а также иные факторы.

Нуждаемость при назначении пенсии выступает в виде презюмируемой нетрудоспособности вследствие достижения пенсионного возраста либо в виде фактических стойкого расстройства функций организма, приводящего к инвалидности; или утраты кормильца.

Нуждаемость в целях предоставления гражданину и\или семье социальной помощи в связи с отсутствием или недостаточностью их дохода оценивается путем сравнения среднедушевых доходов малоимущего гражданина\семьи с прожиточным минимумом, установленным в субъекте РФ, с использованием

адресного, категориального, адресно-категориального или ресурсного подходов¹⁰.

Нуждаемость при назначении страховых пособий проявляется в необходимости временного замещения заработка, утраченного застрахованным лицом в случае временной утраты трудоспособности или в связи с вынашиванием, рождением ребенка, а также ухода за новорожденным, а при назначении государственных пособий – в связи с предполагаемой необходимостью восполнить недостающие доходы или компенсировать дополнительные расходы, которые неизбежно несет семья в связи с появлением новорожденного¹¹.

В контексте исследуемой проблематики считаем необходимым напомнить, что процедуры установления социально-обеспечительных юридических фактов принято закреплять в подзаконных нормативных актах, как правило, федерального уровня. Соблюдение закреплённого в подзаконном акте алгоритма действий по подтверждению факта объективной действительности, с которым правовые нормы связывают возникновение социально-обеспечительного правоотношения, служит своего рода гарантом правомерности принятого решения о предоставлении нуждающемуся гражданину помощи и содержания. При этом установленный юридический факт подлежит фиксации в документе, составленном уполномоченным органом и выполненном в письменной форме, как правило, на бумажном носителе.

Процедуры эти очень индивидуализированы, каждая имеет свою специфику. Считаем возможным утверждать, что для установления каждого юридического факта предусмотрена своя отдельная процедура. Достичь их унификации даже в условиях всеобщей цифровизации не представляется возможным, так как сегмент этапов процедуры, поддающихся унификации крайне незначителен по объему.

Для того чтобы убедиться в справедливости выше сказанного, достаточно сравнить процедуры установления социально-обеспечительных юридических фактов в пенсионном праве, в генеральном институте государственных пособий,

государственной социальной помощи малоимущим и в социальном обслуживании.

Основанием назначения страховых и государственных пенсий, пособий, государственной социальной помощи являются юридические факты, зафиксированные в соответствующих документах уполномоченными органами, чья компетенция никак не связана с решением задач социального обеспечения, до того момента, а иногда – задолго до того момента, когда гражданин обратится с заявлением в Социальный фонд или в органы социальной защиты за социально-обеспечительным предоставлением, приобщив эти документы, к своему заявлению. Социально-обеспечительные процедуры предусматривают также возможность получения этих документов в порядке межведомственного взаимодействия после принятия такого заявления.

Специфика процедуры установления социально-обеспечительных фактов в социальном обслуживании заключается в том, что:

- юридический факт – основание для предоставления социальной услуги – должен быть установлен и зафиксирован органом социальной защиты только непосредственно после обращения гражданина в уполномоченный орган с заявлением о предоставлении социальной услуги;
- порядок признания гражданина нуждающимся в социальном обслуживании утверждается нормативным актом субъекта Российской Федерации;
- решение о признании гражданина нуждающимся в социальном обслуживании принимается организациями и учреждениями социального обслуживания, которые отнесены к ведению министерства труда и социальной защиты субъекта Российской Федерации.

Основанием для признания гражданина нуждающимся в социальном обслуживании является ухудшение условий его жизнедеятельности вследствие обстоятельств, открытый перечень которых содержится в ст. 15 закона №442-ФЗ. На данном этапе следует установить полную или частичную утрату способности к самообслуживанию, способности самостоятельно передвигаться, обеспечивать

основные жизненные потребности в силу заболевания, возраста или наличия инвалидности на момент обращения за социальным обслуживанием или любой другой юридический факт из приведенного перечня.

Далее предлагаем рассматривать особенности указанной процедуры на примере законодательства Республики Крым.

Согласно приказу Министерства труда и социальной защиты Республики Крым от 20 марта 2020 г. № 160 порядок признания гражданина нуждающимся в социальном обслуживании на дому предполагает 2 этапа:

1) определение индивидуальной потребности гражданина в социальных услугах, которое производится путем коллегиальной оценки группой уполномоченных специалистов организации социального обслуживания условий его жизнедеятельности, в т.ч. степени его зависимости от посторонней помощи в самообслуживании, с выездом по месту проживания заявителя.

2) изучение возможности выполнения гражданином различных видов жизнедеятельности в целях определения функционального и когнитивного статуса гражданина посредством расспроса, беседы с ним.

Полученные в процессе расспроса ответы оцениваются в баллах по специально утвержденной нормативным актом субъекта РФ методике.

По итогам осуществления обоих мероприятий составляется акт установленной формы. По сумме полученных баллов определяется степень потребности гражданина в постоянной или периодической посторонней помощи, на основе которой уполномоченный орган социального обслуживания делает вывод о признании гражданина нуждающимся в социальном обслуживании в форме социального обслуживания на дому или в стационарной форме.

На их основе составляется проект индивидуальной программы предоставления социальных услуг (далее – ИППСУ) и комиссией по признанию граждан нуждающимися в социальном обслуживании принимается решение о наличии права на социальное обслуживание на дому.

Изучение и анализ указанных социально-обеспечительных процедур приводит к выводу, что действия уполномоченных специалистов недостаточно

регламентированы подзаконными актами субъектов РФ, и не регламентированы нормативными актами федерального уровня, а объективность принятого решения обеспечивается в значительной мере коллегиальным способом его принятия.

Очевидно, что традиционные для права социального обеспечения способы установления социально-обеспечительных юридических фактов в данном случае неприменимы. Оптимальным методом оценки уровня зависимости гражданина от посторонней помощи в данном случае в настоящее время признается расспрос, беседа самого гражданина, его родственников, лиц, осуществляющих уход за ним, а также непосредственное наблюдение уполномоченных специалистов в процессе расспроса, беседы.

По нашему мнению, этапы работы по подготовке ИППСУ, по сути выступающей социальным сертификатом на получение государственных услуг в социальной сфере, имеющей для поставщика социальных услуг обязательный характер, следует регламентировать на федеральном уровне.

На сегодня в РФ имеется опыт выработки социально-обеспечительных процедур по определению права на социально-обеспечительные предоставления, которые по своему содержанию очень близки к социальному обслуживанию на дому, – услуги по сопровождаемому проживанию и социальный пакет долговременного ухода.

В целях совершенствования и унификации законодательства в области установления юридических фактов – оснований для предоставления социального обслуживания, – обеспечения единообразия в правоприменительной деятельности и снижения риска субъективного подхода представляется целесообразным:

– в условиях отсутствия в отрасли кодифицированного акта понятие нуждаемости необходимо закрепить в тех нормативных правовых актах, которые сегодня принято называть кодифицированными законами, как, например Федеральный закон №442-ФЗ, а также раскрыть ее причины, признаки и факторы¹².

– распространить алгоритм действий по определению индивидуальной потребности гражданина в социальном обслуживании, в т.ч. в социальных услугах на дому, в рамках социального пакета долговременного ухода на общий порядок признания гражданина нуждающимся в социальном обслуживании, установив единый механизм в обоих случаях;

– разработать и утвердить приказом Минтруда и соцзащиты РФ порядок признания гражданина нуждающимся в социальном обслуживании и критерии, применяемые для установления нуждаемости в данном случае;

– определение индивидуальной потребности в социальном обслуживании и подготовку проекта ИППСУ осуществлять экспертами по оценке нуждаемости;

– обеспечить подготовку экспертов по оценке нуждаемости по программам повышения квалификации или программам профессиональной переподготовки.

Список литературы

1. Бутенко Е.И. Нуждаемость как общая предпосылка предоставления социального обеспечения // сборник: Правовые проблемы укрепления российской государственности. Редакторы Б.Л. Хаскельберг, В.М. Лебедев, Г.Л. Осокина; Томский государственный университет. Томск, 2009. С. 160–161.

2. Бутенко Е.И. Особенности юридических фактов в праве социального обеспечения России (теоретический аспект): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2010. 29 с.

3. Воронов А.Н. Социальное обслуживание семьи и детей в Российской Федерации: постановка проблемы // Вестник Санкт-Петербургского университета. 2014. № 4. С.300–309.

4. Гречук Л. А. Субъекты-получатели в праве социального обеспечения России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2002. 169 с.

5. Дорошенко Н.Н. Социальное обслуживание в реализации социальной политики государства //Современные проблемы науки и

образования. 2013. № 6. URL: <https://science-education.ru/ru/article/view?id=10905> (дата обращения: 21.01.2025).

6. Замараева З.П. Игошина Д.А. Оценка ресурсного потенциала нуждающегося в социальной защите // Вестник пермского университета. 2017. № 2. С. 268–274.

7. Ивакина Т.В. Проблемы правового регулирования распределения общественных фондов потребления. Л.: Изд-во ЛГУ, 1979. 102 с.

8. Кочьян Л.М. Социальное обслуживание и социальная защита как парадигма российской социальной работы // Ученые записки Российского государственного социального университета. 2013. № 6. Т. 2. С. 45–54.

9. Кручек, И. В. К вопросу о месте материнского (семейного) капитала в системе социально-обеспечительных предоставлений // Крымский научный вестник. 2021. № 1(30). С. 30–36.

10. Кручек И.В. Кодификация социально-обеспечительного законодательства Российской Федерации. Теоретические и практические проблемы // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки. 2023. № 2. Т. 9 (75). С. 64–69.

11. Садыков Р.М. Социальное обслуживание населения в условиях его модернизации: теоретические аспекты // Вестник университета. 2021. № 3. С. 156–161.

12. Социальные услуги населению в сфере социального обслуживания: независимая оценка качества: коллективная монография/ колл. авторов; отв. ред. А.Н. Малолетко, Т.Н. Юдина. М.: РУСАЙНС, 2020. С. 4–5.

13. Черкасская Г.В. Исследование теоретических основ организации и управления системой социальной защиты // Отечественный журнал социальной работы. 2014. № 1. С. 11–42.

14. Хубулури Е.И. Теоретические основы маркетинговой модели организации государственной политики и управления социальной защитой населения в современной России // Отечественный журнал социальной работы. 2014. № 2. С. 11–42.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Воронов А.Н. Социальное обслуживание семьи и детей в Российской Федерации: постановка проблемы // Вестник Санкт-Петербургского университета. 2010. № 4. С. 300–302; Дорошенко Н.Н. Социальное обслуживание в реализации социальной политики государства // Современные проблемы науки и образования. 2013. № 6. URL: <https://science-education.ru/ru/article/view?id=10905> (дата обращения: 21.01.2025).

² Кочьян Л.М. Социальное обслуживание и социальная защита как парадигма российской социальной работы // Ученые записки Российского государственного социального университета. 2013. № 6. Т. 2. С. 45; Социальные услуги населению в сфере социального обслуживания: независимая оценка качества: коллективная монография / колл. авторов; отв. ред. А.Н. Малолетко, Т.Н. Юдина. Москва: РУСАЙНС, 2020. С. 4–5.

³ Черкасская Г.В. Исследование теоретических основ организации и управления системой социальной защиты // Отечественный журнал социальной работы. 2014. № 1. С. 11–14.

⁴ Хубулури Е.И. Теоретические основы маркетинговой модели организации государственной политики и управления социальной защитой населения в современной России // Отечественный журнал социальной работы. 2014. № 2. С. 11–13.

⁵ Садыков Р.М. Социальное обслуживание населения в условиях его модернизации: теоретические аспекты // Вестник университета. 2021. № 3. С. 157.

⁶ Гречук Л. А. Субъекты-получатели в праве социального обеспечения России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2002. С. 6–7, 14.

⁷ Ивакина Т.В. Проблемы правового регулирования распределения общественных фондов потребления. Л.: Изд-во ЛГУ, 1979. С. 46.

⁸ Бутенко Е.И. Нуждаемость как общая предпосылка предоставления социального обеспечения // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Редакторы Б.Л. Хаскельберг, В.М. Лебедев, Г.Л. Осокина; Томский государственный университет. Томск, 2009. С. 160–161.

⁹ Бутенко Е.И. Особенности юридических фактов а праве социального обеспечения России (теоретический аспект): Автореф дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2010. С 17–18.

¹⁰ Замараева З.П. Игошина Д.А. Оценка ресурсного потенциала нуждающегося в социальной защите // Вестник пермского университета. 2017. № 2. С. 268–274.

¹¹ Кручек И. В. К вопросу о месте материнского (семейного) капитала в системе социально-обеспечительных предоставлений // Крымский научный вестник. 2021. № 1 (30). С. 31–33.

¹² Кручек И.В. Кодификация социально-обеспечительного законодательства Российской Федерации. Теоретические и практические проблемы // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки. – 2023. – № 2. Т. 9 (75). – С. 65