

## ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ ПРИ ОКАЗАНИИ СОЦИАЛЬНО ЗНАЧИМЫХ УСЛУГ НАСЕЛЕНИЮ

© 2018 г. П. Н. Байматов

ФГАОУ ВО «Тюменский государственный университет»

E-mail: Baymatov.pavel@yandex.ru

Поступила в редакцию 16.04.2018 г.

Изменение роли негосударственных некоммерческих организаций в социальной сфере государства требует детального правового регулирования их деятельности. Предметом исследования настоящей статьи является проблематика деятельности некоммерческих организаций при оказании социально значимых услуг населению с точки зрения дальнейшего законодательного закрепления деятельности негосударственного сектора, в том числе в сфере социального обслуживания населения.

Названный вопрос исследуется с помощью логического и системного методов, анализа и синтеза, формально-юридического, сравнительно-правового и структурно-функционального методов познания.

В статье выдвигается и обосновывается тезис о необходимости более подробной правовой регламентации и стандартизации оказания негосударственными организациями социально значимых услуг населению в социальной сфере Российской Федерации.

**Ключевые слова:** социально ориентированные некоммерческие организации, стандартизация, право на социальное обеспечение, социально значимые услуги, негосударственный сектор, рынок социальных услуг, общественный совет, пакт.

DOI: 10.31857/S013207690001524-8

Статьей 7 Конституции РФ сформулировано положение – Российская Федерация является социальным государством, что на практике означает направленность политики на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека<sup>1</sup>. Огромное, если не сказать определяющее, значение в реализации названной государственной политики имеет система закрепленных Конституцией РФ социальных прав человека.

Особое место в системе основных конституционных социальных прав занимает право на социальное обеспечение. Конституция РФ признает право каждого гражданина на социальное обеспечение и одновременно возлагает на государство обязанность создавать все необходимые условия для беспрепят-

ственного осуществления этого права; перечисляет условия, наступление которых является основанием для социального обеспечения.

Статьей 39 Конституции РФ каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом. Государственные пенсии и социальные пособия устанавливаются законом. Поощряются добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность.

В настоящее время механизм реализации права на социальное обеспечение кардинальным образом подвергается реформированию, что по масштабам сопоставимо с «монетизацией» льгот, проведенной в Российской Федерации в 2005 г.

Одной из основных тенденций эволюции современной России является изменение экономики в сфере предоставления социальных услуг, в том числе и в сфере социального обслуживания населения, а

<sup>1</sup> См.: Добрынин Н.М. Конституционно-правовые аспекты бюджетной обеспеченности реализации социальных гарантий граждан в Российской Федерации и проблема монетизации льгот // Право и политика. 2005. № 11. С. 4.

именно: развитие сектора негосударственных некоммерческих организаций (НКО) в области оказания социальных услуг, в том числе:

преобразование большинства государственных и муниципальных учреждений системы социальной защиты, оказывающих услуги пожилым и инвалидам, в некоммерческие организации и создание механизма привлечения их на конкурсной основе к выполнению государственного заказа по оказанию социальных услуг;

обеспечение равенства условий налогообложения поставщиков социальных услуг различных организационно-правовых форм, сокращение административных барьеров в сфере деятельности негосударственных некоммерческих организаций;

создание прозрачной и конкурентной системы государственной поддержки негосударственных некоммерческих организаций, оказывающих социальные услуги населению, введении налоговых льгот для негосударственных некоммерческих организаций, предоставляющих социальные услуги;

содействие развитию практики благотворительной деятельности граждан и организаций, а также распространению добровольческой деятельности (волонтерства)<sup>2</sup>.

Развитие негосударственной составляющей социальной сферы впервые было отмечено в Послании Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2013 г. Президента РФ В.В. Путина: "Развитие реальной конкуренции, открытие бюджетной сферы для НКО и социально ориентированного бизнеса"<sup>3</sup> – вот та задача, которая должна решаться в ближайшее время.

Тема сектора негосударственных организаций, предоставляющих социальные услуги, получила свое дальнейшее развитие в Послании Президента РФ Федеральному собранию от 4 декабря 2014 г.: "Гражданина не должно заботить, где он получает социальную услугу – в государственной, муниципальной, частной организации. Его право – обратиться к тем, кто будет работать профессионально, с душой, с полной отдачей. Всё остальное, включая решение технических, организационных, юридических вопросов предоставления социальных услуг, – это обязанность государства, обязанность организовать соответствующим образом работу..."<sup>4</sup>.

Принципиальное участие НКО в предоставлении социально значимых услуг населению отмечено в Послании Президента РФ Федеральному собранию от 3 декабря 2015 г.: "В таких вопросах, как помощь пожилым людям и инвалидам, поддержка семей и детей, нужно больше доверять и гражданскому обществу, некоммерческим организациям. Они часто работают эффективнее, качественнее, с искренней за-

ботой о людях, меньше бюрократизма в их работе..."<sup>5</sup>.

Правовой основой оказания социально значимых услуг населению некоммерческими организациями является Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ "О некоммерческих организациях". В соответствии со ст. 31.1. указанного Закона органы государственной власти и органы местного самоуправления могут оказывать поддержку социально ориентированным некоммерческим организациям при условии осуществления ими в соответствии с учредительными документами следующих видов деятельности:

1) социальное обслуживание, социальная поддержка и защита граждан;

2) подготовка населения к преодолению последствий стихийных бедствий, экологических, техногенных или иных катастроф, к предотвращению несчастных случаев;

3) оказание помощи пострадавшим в результате стихийных бедствий, экологических, техногенных или иных катастроф, социальных, национальных, религиозных конфликтов, беженцам и вынужденным переселенцам;

4) охрана окружающей среды и защита животных;

5) охрана и в соответствии с установленными требованиями содержание объектов (в том числе зданий, сооружений), территорий, имеющих историческое, культовое, культурное или природоохранное значение, и мест захоронений;

6) оказание юридической помощи на безвозмездной или на льготной основе гражданам и некоммерческим организациям и правовое просвещение населения, деятельность по защите прав и свобод человека и гражданина;

7) профилактика социально опасных форм поведения граждан;

8) благотворительная деятельность, а также деятельность в области содействия благотворительности и добровольчества;

9) деятельность в области образования, просвещения, науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, пропаганды здорового образа жизни, улучшения морально-психологического состояния граждан, физической культуры и спорта и содействие указанной деятельности, а также содействие духовному развитию личности;

10) формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению;

11) развитие межнационального сотрудничества, сохранение и защита самобытности, культуры, языков и традиций народов Российской Федерации;

12) деятельность в сфере патриотического, в том числе военно-патриотического, воспитания граждан Российской Федерации;

13) проведение поисковой работы, направленной на выявление неизвестных воинских захоронений и непогребенных останков защитников Отечества, установление имен погибших и пропавших без вести при защите Отечества;

<sup>2</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. №1662-р "О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года" // СЗ РФ. 2008. № 47, ст. 5489.

<sup>3</sup> См.: Послание Президента РФ Федеральному собранию от 12 декабря 2013 г. // Росс. газ. 2013. 13 дек.

<sup>4</sup> См.: Послание Президента РФ Федеральному собранию от 4 декабря 2014 г. // Там же. 2014. 5 дек.

<sup>5</sup> См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 3 декабря 2015 г. // Там же. 2015. 4 дек.

14) участие в профилактике и (или) тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ;

15) социальная и культурная адаптация и интеграция мигрантов;

16) мероприятия по медицинской реабилитации и социальной реабилитации, социальной и трудовой реинтеграции лиц, осуществляющих незаконное потребление наркотических средств или психотропных веществ;

17) содействие повышению мобильности трудовых ресурсов.

Для признания некоммерческих организаций социально ориентированными законами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований могут устанавливаться наряду с предусмотренными указанным законом видами деятельности другие виды деятельности, направленные на решение социальных проблем, развитие гражданского общества в Российской Федерации.

Следующим уровнем правовой регламентации деятельности социально ориентированных НКО является ее регулирование подзаконными актами федерального и регионального уровней.

Так, на федеральном уровне принят ряд постановлений Правительства РФ и ведомственных актов, регламентирующих деятельность НКО: постановление Правительства РФ от 23 августа 2011 г. № 713 «О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям»; постановление Правительства РФ от 27 октября 2016 г. № 1096 «Об утверждении перечня общественно полезных услуг и критериев оценки качества их оказания»; Приказ Минэкономразвития России от 8 сентября 2011 г. № 465 «О реализации Постановления Правительства Российской Федерации от 23 августа 2011 г. № 713 «О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям» и др.

Таким образом, созданная правовая основа деятельности некоммерческих организаций в целом обеспечивает реализацию того предназначения, какое отводится некоммерческим организациям в рамках рыночной экономики.

Следующим этапом включения НКО в процесс оказания услуг в социальной сфере является собственно сама передача оказания данных услуг гражданам с обязательным и достаточным финансированием из средств соответствующего бюджета. Разгосударствление социальных услуг является базальтернативным вариантом развития рынка социальных услуг в Российской Федерации, однако требует постоянного содействия со стороны органов государственной власти, и в первую очередь в силу компетенции со стороны органов государственной власти субъектов Российской Федерации. На наш взгляд, органы государственной власти субъектов Российской Федерации должны выполнять роль заказчика социальных услуг, координатора и контролирующего органа. Перечень передаваемых услуг законодательно определен, и на сегодняшний день задачей как федеральных, так и региональных органов государственной власти становится нормативное оформление самого процесса аутсорсинга с определением конкретных сроков и ответственных органов по передаче данных услуг. В рассматриваемой ситуа-

ции одной из основных проблем становится собственно само наличие, а также готовность потенциальных поставщиков социальных услуг – социально ориентированных некоммерческих организаций – к оказанию такого рода услуг на качественном уровне, что обусловлено прежде всего недостаточным кадровым и материальным обеспечением новых игроков формирующегося рынка социально значимых услуг.

Разгосударствление, а по сути, приватизация, рынка социальных услуг несет значительные риски и дополнительные проблемы, что потребует однозначной поддержки населением такого рода инициативы. В связи с этим хотелось бы напомнить слова русского мыслителя и философа И.А. Ильина, который отмечал, что «ни одна реформа невозможна до тех пор, пока не наступит известный сдвиг в правосознании, и всякая реформа, несообразная состоянию правосознания населения, может оказаться для него и для государства губительной»<sup>6</sup>.

Мы не являемся сторонниками резких движений и радикальных изменений, тем более в столь чувствительной для большинства россиян сфере, как социальное обеспечение. Соответственно, любые изменения и новации должны сопровождаться основательной предварительной проработкой, в том числе в сфере правосознания, а одним из направлений деятельности органов публичной власти должны стать правовое воспитание населения, формирование гражданского правосознания, базирующегося на ином восприятии социального обеспечения, – лишь как сферы ответственности государства.

В связи с проводимым в России поэтапным расширением доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере актуализируется необходимость внедрения единого стандарта оказания услуг как процесса и единого стандарта оценки этих социальных услуг, в том числе и в сфере социального обеспечения населения, что позволит существенно упростить осуществление контроля качества оказываемых услуг. Причем разработка и утверждение такого рода единых стандартов либо, как минимум, методических рекомендаций по их разработке или, как вариант, модельных (типовых) стандартов в сфере социального обеспечения, содержащих минимальные требования к оказываемой услуге, должны быть прерогативой федеральных органов государственной власти, что будет способствовать формированию единого социально-правового пространства страны. Появление негосударственных организаций, прямо не подчиненных государственным органам управления, определяет необходимость поиска новых механизмов управления качеством социальной помощи на федеральном, территориальном и муниципальном уровнях. Один из таких действенных механизмов – это система стандартизации в сфере социального обеспечения, направленная на совершенствование управления отраслью, обеспечение ее целостности за счет единых подходов к планированию, нормированию и сертификации. Это, в свою очередь, должно привести к повышению качества оказания услуг в сфере социального обеспече-

<sup>6</sup> См.: *Ильин И.А.* Теория права и государства / под ред. В.А. Томсинова. М., 2003. С. 273.

ния, рациональному использованию финансовых, материальных, трудовых, информационных ресурсов.

Учитывая, что основными тенденциями развития и трансформации механизма реализации права на социальное обеспечение в настоящее время являются «развитие сектора негосударственных некоммерческих организаций в области оказания социальных услуг», «разгосударствление рынка социальных услуг», что чревато значительными рисками в его применении и исполнении, основным способом нивелировать негативные последствия такого рода изменений является наличие эффективно действующей системы защиты права граждан. Именно в связи с вышесказанным необходимо уделить внимание одному из существенных элементов реализации права — защите права на социальное обеспечение.

Основными организационными институтами, обеспечивающими реализацию права граждан на социальное обеспечение, служат государственные и общественные органы и организации, как национальные, так и международные. Одной из главных функций всех структур являются защита субъективных прав и охраняемых законом интересов и разрешение юридических дел. В контексте данного вопроса считаем возможным расширить компетенцию общественных советов, создаваемых при органах исполнительной власти на федеральном и региональном уровнях, полномочием по рассмотрению жалоб граждан на нарушения их прав и свобод независимо от обращения в судебные органы.

Названное предложение исходит из соображения необходимости и возможности учета рекомендаций Комитета по экономическим, социальным и культурным правам ООН, изложенных в Замечаниях общего порядка № 19, обращенных к государствам — участникам Международного пакта от 16 декабря 1966 г. «Об экономических, социальных и культурных правах», по праву на социальное обеспечение, принятых 23 ноября 2007 г. Экономическим и Социальным Советом ООН (ЭКОСОС).

Согласно указанным Замечаниям одним из способов, посредством которого могут быть приняты меры по защите социальных прав, является деятельность национальных учреждений по защите прав человека, к которым относятся национальные комиссии по защите прав человека, управления омбудсмена (Уполномоченного по правам человека), общественные организации, «защитники» прав человека, народные посредники и народные защитники, создаваемые правительством, которые в значительной степени независимы от исполнительной и законодательной властей и учитывают международные стандарты в области защиты прав человека. Так, одним из мероприятий, которые могут быть возложены на подобные организации, Комитетом определяется рассмотрение жалоб в отношении нарушения норм в области экономических, социальных и культурных прав, действующих в государстве.

В рамках исполнения указанных замечаний мы частично соглашаемся с О.В. Ерофеевой<sup>7</sup>, что в целях по-

вышения эффективности внесудебных способов защиты необходимо создание такого органа, который являлся бы средством правовой защиты в случае нарушения социальных прав граждан, способствовал бы устранению этих нарушений при реализации определенного вида социального обеспечения на внутригосударственном уровне и отвечал бы требованиям, предъявляемым Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам. Причем данный орган должен быть независим от органа, осуществляющего социальное обеспечение, а в его состав должны входить представители-специалисты от различных органов государственной власти и независимых национальных учреждений.

Кроме того, полагаем, что создание именно специализированного органа либо, на наш взгляд, наделение существующего (например, общественных советов) соответствующими полномочиями было бы целесообразным и решило бы проблему, которая неизбежно возникнет при ратификации Российской Федерацией Факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, предусматривающего рассмотрение Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам ООН сообщений о нарушении государством в том числе социальных прав. Полная исчерпанность внутригосударственных средств правовой защиты может наступить только тогда, когда такой орган будет наделен соответствующей компетенцией по рассмотрению обращений в связи с нарушением прав граждан на социальное обеспечение.

Развитие государственно-правового регулирования деятельности некоммерческих организаций при оказании социально значимых услуг населению детерминировано необходимостью снижения роли государства, что обусловлено прежде всего императивом функционирования государства как социального, политика которого направлена на создание лишь условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Мы не претендуем на авторство идеи о снижении роли государства, но лишь разделяем точку зрения, существующую в научной литературе. Так, К.В. Арановский и С.Д. Князев отмечают: «Если граждане не смирились с тем, что их народное существование завершено, им нельзя уповать на всемогущее государство, чтобы на него сложить попечение о стариках, детях, родителях, соседях и обязать его всем помочь и всех накормить, поселить, обогреть, вылечить и выручить... Конституционным же основам расширение государственно-вспомоществования опасно — оно может незаметно перейти границы, за которыми гражданская свобода пресекается. Когда бы не эта опасность, социальные права следовало бы наращивать настолько, насколько позволяют средства...»<sup>8</sup>.

об экономических, социальных и культурных правах // Социальное и пенсионное право. 2013. № 3.

<sup>8</sup> См.: Арановский К.В., Князев С.Д. К вопросу об основаниях социальных прав и о субъектах правоотношений, с ними связанных // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11.

<sup>7</sup> См.: Ерофеева О.В. О защите права на социальное обеспечение в рамках реализации Международного пакта

**PROSPECTS OF DEVELOPMENT OF STATE REGULATION  
OF ACTIVITIES OF NON-PROFIT  
ORGANIZATIONS IN THE PROVISION OF SOCIALLY  
IMPORTANT SERVICES TO THE POPULATION**

© 2018 P. N. Baymatov

*Federal STATE Autonomous educational institution "Tyumen state University"*

*E-mail: Baymatov.pavel@yandex.ru*

Received 16.04.2018

Changing the role of non-governmental non-profit organizations in the social sphere requires detailed legal regulation of their activities. The subject of this article is the problem of non-profit organizations in the provision of socially important services to the population from the point of view of further legislative consolidation of the activities of the private sector, including in the field of social services.

Named question is investigated using logical and systematic methods of analysis and synthesis, formal legal, comparative legal and structural-functional methods of learning.

The article presents and substantiates the thesis on the need for more detailed legal regulation and standardization of the provision of socially important services to the population in the social sphere of the Russian Federation by non-governmental organizations.

**Key words:** socially oriented non-profit organizations, standardization, right to social security, socially significant services, non-governmental sector, social services market, public Council, Pact.