

Федеральное государственное бюджетное  
образовательное учреждение высшего образования  
«Саратовская государственная юридическая академия»

*На правах рукописи*

**ОРЛОВА Анастасия Николаевна**

**ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГОСУДАРСТВА И НЕКОММЕРЧЕСКИХ  
ОРГАНИЗАЦИЙ ПО ОКАЗАНИЮ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ  
НАСЕЛЕНИЮ (ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)**

12.00.01 – теория и история права и государства;  
история учений о праве и государстве

**Диссертация**

на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Научный руководитель –  
доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный юрист РФ  
**И.Н. Сенякин**

Саратов – 2021

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	3
<b>ГЛАВА 1. КОМПЛЕКСНЫЙ ХАРАКТЕР ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА ПО ОКАЗАНИЮ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ НАСЕЛЕНИЮ</b> .....	20
1.1. Государственно-правовая политика развития функции оказания социальных услуг населению в современных условиях: состояние, проблемы, перспективы .....	20
1.2. Роль некоммерческих организаций в осуществлении государством функции оказания социальных услуг населению: понятие, виды и правовая основа функционирования .....	49
1.3. Сотрудничество социально ориентированных некоммерческих организаций с государственными и муниципальными учреждениями по оказанию социальных услуг населению.....	87
<b>ГЛАВА 2. МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ НАСЕЛЕНИЮ НЕКОММЕРЧЕСКИМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ</b> .....	129
2.1. Формы оказания социальных услуг населению некоммерческими организациями .....	129
2.2. Организационно-правовые средства государственной поддержки некоммерческих организаций, оказывающих социальные услуги населению .....	156
2.3. Специфика правовых отношений между государством и некоммерческими организациями в процессе оказания социальных услуг населению .....	190
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b> .....	222
<b>БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК</b> .....	231
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ</b> .....	257

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования.** Статья 7 Конституции РФ обозначает Россию как социальное государство, деятельность которого направлена на формирование условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Эволюция такого государства происходит через реализацию социальной функции, которая выступает звеном общей внутренней политики государства и осуществляется через воплощение в жизнь программ и практик социальной направленности в целях удовлетворения интересов отдельных групп и категорий граждан.

Содержание рассматриваемой государственной функции представлено следующими видами деятельности: формированием и обеспечением гарантий социального характера, социальной защитой, социальным обслуживанием, социальным партнерством и помощью. Итогом каждого из них является создание для граждан и организаций условий, в которых они могут реализовать свои социальные права и возможности, что составляет основу социальности российского государства, поддерживаемую федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ, деятельностью федеральных и региональных органов исполнительной власти, актами органов местного самоуправления.

Для осуществления социальной функции государства должны быть сформулированы цели социальной политики, разработано соответствующее нормативное сопровождение, а также определены механизмы реализации и финансового обеспечения. Так, целевые показатели современного социально-экономического развития России были установлены в Концепции, утвержденной Правительством РФ в 2008 году. В 2020 году истек срок действия этого документа, и в отношении ряда целевых показателей конечные сроки их достижения были продлены. Трудности были обусловлены экономическим кризисом и введенными против нашей страны санкциями со стороны других государств после воссоединения Крыма с Россией. Это послужило причиной замедления роста экономики, что, в свою

очередь, повлекло за собой сокращение расходов на социальную функцию государства, поэтому запланированные в Стратегии объемы затрат на социально-экономическое развитие фактически стали недостижимыми.

21 апреля 2021 года Президент РФ выступил с Посланием Федеральному собранию РФ, значительная часть которого была посвящена мерам социальной поддержки. Особо была отмечена необходимость приобретения нового опыта работы в социальной сфере на основе совместных усилий каждого уровня власти, бизнеса и институтов развития в целях повышения качества жизни людей. В связи с этим перед государством стоит задача по дальнейшему выстраиванию эффективного механизма реализации права на получение социальной услуги как важной гарантии обеспечения граждан, нуждающихся в помощи.

Система социальных услуг основана на конвергенции частных и публичных начал российской правовой системы. Эффективная конструкция социальной защиты и обслуживания населения, отдельных его категорий в современных реалиях невозможна без включения в ее состав общественных и иных организаций. Централизация правового регулирования и монопольное исполнение некоторых публичных функций только государством не во всех случаях приводят к созданию механизмов эффективного исследования и учета интересов всех участников правоотношений. В таких условиях некоммерческие неправительственные организации (далее — НКО), целью существования которых становится не прибыль, а общественная польза, становятся субъектом, способным обеспечить реализацию функции государства с максимальным учетом сложившихся у населения потребностей. Особую значимость это приобретает в социальной сфере, поскольку конкретная некоммерческая структура избирает для себя определенную нишу социальных услуг по удовлетворению потребностей отдельных категорий граждан. Без НКО государство не сможет выполнить все свои задачи и, как следствие, для него будет проблематично исполнить обязательства перед гражданами.

Назначение рассматриваемого института гражданского общества видится не только в предоставлении социальных услуг, но и в формировании баланса отношений межнационального и межрелигиозного характера. НКО задают этические ориентиры, ценности, влияющие на социальные и экономические отношения в обществе. Развитие идей становления и активного функционирования социально ориентированных НКО сейчас крайне актуально для ученых-правоведов, теоретиков и практиков. Чтобы социальная функция государства в ходе своей реализации была способна сформировать среду, обеспечивающую достойный образ жизни человека и его всестороннее свободное развитие, требуются два условия: научное определение стандартов социального обслуживания и наличие четкого механизма регулирования общественных отношений, в том числе и с участием НКО.

Успешное партнерство государственного и частного секторов в вопросе социального обслуживания населения — это перспективное направление реализации социально значимых проектов, предполагающее передачу исполнения ряда социальных обязательств государства некоммерческим структурам, что способно повысить качество услуг социального характера, предоставляемых населению страны, и сократить издержки бюджета. Подтверждением намерения государства развивать механизмы взаимодействия с представителями некоммерческого сектора стало принятие законов о социальном предпринимательстве и о государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере.

Доказательством значимости деятельности организаций социальной направленности стала пандемия коронавируса. Людям, которые были поставлены в сложные условия из-за быстрого и широкого территориального распространения этого вируса, по всей стране оказывают помощь почти 10 тысяч волонтеров. Их работа направлена на поддержку граждан пожилого возраста, вынужденных соблюдать режим самоизоляции, а также тех, в

отношении кого был установлен карантин. Многие представители российского волонтерского движения выбрали работу на переднем крае и трудятся в больницах. О признании государством значимости положения НКО в системе социального обслуживания свидетельствуют предоставление им наряду с иными организациями, которые пострадали от пандемии, налоговых льгот и внесение соответствующих изменений в Налоговый кодекс РФ.

Принятые к Конституции РФ поправки обязали Правительство РФ осуществлять поддержку волонтеров и НКО, а также проводить мероприятия, направленные на усиление положения и значимости гражданского общества в реализации государственной политики. Поправки гарантируют, что никакие экономические кризисы и иные виды потрясений не отразятся на объемах и регулярности оказания всех видов социальной помощи.

Не вызывает сомнений тот факт, что главная роль в реализации социальной функции принадлежит государству, только оно способно сформировать благоприятные условия для национальных НКО, определить механизмы сотрудничества с ними, уточнить их статусные признаки, правовое и финансовое обеспечение выполнения социальных услуг. Однако современные условия требуют партнерства и диалога между публичной властью и некоммерческим сектором. Становление таких связей вызвано потребностью в создании условий для эволюции государства, общества, его экономического базиса, а также в ликвидации дублирования функциональных задач государственных и общественных организаций.

Однако на данный момент механизм участия НКО в деятельности по предоставлению социальных услуг, их взаимодействия с органами публичной власти несовершенен. Это вызвано отсутствием в законодательстве единого понимания социальных услуг (их видов, субъектного состава отношений, возникающих при их оказании), неразрешенностью некоторых процедурных вопросов, а также сочетанием

полярных основ правовой системы частного и публичного права в развитии института социального обслуживания населения, формируемого на основе принципа партнерства государства и «третьего сектора». Поэтому в представленной работе предпринята попытка теоретического и практического исследования статуса НКО как поставщиков социальных услуг, а также подвергнуты анализу тенденции законодательного оформления и развития каналов государственно-частного партнерства в сфере социального обслуживания.

**Степень разработанности темы.** Теория функций государства, достаточно подробно разработанная в советский период (М.И. Байтин, А.П. Глебов, И.Л. Загайнов, Л.А. Морозова, С.Н. Туманов, В.Е. Чиркин и др.), в современных условиях нуждается в определенном переосмыслении и развитии. Особый интерес ученых в последние годы вызывает функция государства по оказанию социальных услуг населению. Сопутствующим ей явлениям «социальное государство», «функция государства», «функция по предоставлению социальных услуг», «публичная услуга», «социальная услуга», «социальное обслуживание», их правовой природе и содержанию посвящены научные работы: А.В. Баркова, М. Грушевского, А.А. Иванова, Л.А. Кельник, Е.Е. Мачульской, Е.В. Морозовой, М.В. Путило, В.Н. Хропанюка и др.

Особенности взаимоотношений государственных структур и институтов гражданского общества, функционирующих в форме некоммерческих неправительственных организаций, исследуются в трудах российских и зарубежных теоретиков (U. Ascoli, D. Biemensderfer, G. Esping-Andersen, A. Kosaras, L. Salamon, R. Struyk, В.Б. Беневоленского, О.С. Белокуровой, Д.Н. Грошевой, К.Е. Косыгиной, Т.А. Минеевой, А.Н. Самойловой, О.Д. Сафоновой, М.Н. Федоровой, А.Н. Чернышовой), юристов-практиков (М. Каневской, Т. Крупеной, Д. Милославской, А. Синева, Е. Разумного, О. Шумбуровой), а также политологов (С. Гаврилова, А. Кошкина, Л. Михеевой, А. Ткаченко), экономистов

(S. Toepler, Н.В. Лисина, Б.Л. Рудник, Л.И. Якобсона) и др. В России начало изучения некоммерческого сектора пришлось лишь на 90-е годы XX века. В разных аспектах он определяется и исследуется в трудах В.Б. Беневоленского, Е.И. Борисовой, Р.И. Бунеевой, В.К. Крутикова, И.В. Мерсиановой, Г.А. Миннигалеевой, Л.И. Полищук, Е.Л. Шелковой, В.Н. Якимец, Л.И. Якобсона, и др. Работы многих ученых посвящены анализу правового статуса НКО, предоставляющих социальные услуги, его законодательному обеспечению (К.М. Карпун, А.А. Кирилловых, А.В. Косарев, Е.Е. Никитина, Е.В. Оболонкова, Ю.В. Соболева, А.А. Уваров). Другие ученые подробно исследуют инструменты финансовой поддержки функционирования рассматриваемых общественных формирований со стороны государства и органов власти разного уровня (А.В. Барков, Е.Г. Беликов, И.В. Котов, Д.Г. Копылов, Ю.Г. Лескова, О.А. Серов и др.).

Для России вопросы привлечения к социальному обслуживанию населения некоммерческого сектора являются крайне актуальными, поскольку долгое время социальное обслуживание населения ассоциировалось только с работой уполномоченных государственных учреждений и их прямым сметным финансированием. Исторически сформированный управленческий подход сменился маркетинговым, сервисным подходом, при котором главным объектом реализации государством функции по оказанию социальных услуг населению становится непосредственно услуга, для которой определяются объемы финансирования, устанавливаются критерии экономической и социальной эффективности деятельности поставщиков социальных услуг и требования к ее качеству. Общим проблемам использования маркетингового подхода к процессу оказания услуг посвящены труды экономистов Ф. Котлера, Ж.-Ж. Ламбена и др. При этом исследования по применению такого подхода для социального обслуживания населения незначительны. Для государства функция оказания услуг смещается на выполнение связанных с ней процедур по мониторингу и прогнозированию социальной среды, ресурсному обеспечению,



формированию государственного заказа, контролю и оценке результатов, а также качества предоставляемых услуг. Переход к новым способам предоставления социальных услуг требует реформирования законодательства и установления путей сотрудничества НКО с властными публичными органами, в том числе осуществления государством поддержки деятельности подобных структур.

**Объект и предмет исследования.** *Объектом* диссертационного исследования являются отношения, в рамках которых оказываются социальные услуги населению, а также реализуются механизмы сотрудничества государства и социально ориентированных организаций, выступающего как одно из направлений реализации социальной функции государства и (одновременно) функцией по поддержке развития некоммерческого сектора.

*Предметом* исследования являются теоретические подходы к пониманию деятельности по предоставлению социальных услуг (как одного из направлений реализации социальной функции государства, роли в ней НКО), а также нормы законодательства о социальной политике государства, основанной на расширении перечня механизмов сотрудничества государства с социально ориентированными общественными организациями (НКО), способными создать условия для повышения уровня жизни населения.

**Цель и задачи диссертационной работы.** *Целью* настоящей работы является выявление особенностей существующих связей государства с общественными организациями, а также нормативно-правовой базы о вовлечении НКО в деятельность по предоставлению общественно полезных услуг.

Цель определила *задачи исследования*:

–изучить содержание социальной функции государства в современных условиях и на основе полученных данных определить состояние, проблемы и перспективы исполнения государственными властными структурами функций по оказанию социальных услуг населению;

–показать роль НКО в работе по обеспечению населения услугами социального характера в настоящее время;

–определить главные направления, механизмы установления и последующего динамичного развития взаимоотношений публичных и общественных институтов в рассматриваемой сфере;

–установить формы снабжения граждан социальными услугами, которые предоставлены в распоряжение НКО;

–выявить организационно-правовые инструменты государственной протекции социально ориентированных НКО и рассмотреть характерные особенности их использования;

–раскрыть специфику правовых отношений между государством и некоммерческими организациями в процессе социального обслуживания граждан РФ на основе действующего законодательства.

**Методологическая основа диссертации.** *Методологическую основу диссертации составляет системный подход к вопросам научно-теоретического исследования развития социально ориентированных НКО на общероссийском и региональном уровнях. Данный подход помогает определить понятие и содержание деятельности НКО в сфере социального обслуживания, охарактеризовать правовое регулирование, формы предоставления социальных услуг, установить основные правовые и организационные инструменты поддержки современных НКО. В процессе подготовки текста работы использованы также общенаучные, частные и специальные методы познания, способствующие глубокому рассмотрению явлений окружающей действительности в их взаимосвязи, взаимозависимости и взаимообусловленности (сравнительно-правовой, формально-юридический, конкретно-исторический, синтез, индукция, дедукция и др.). Их использование позволило автору рассмотреть НКО сквозь призму взаимодействия с государством, оценить продуктивность деятельности государства (в лице органов власти) по формированию среды*

для результативного участия НКО в разрешении вопросов развития социально-экономической сферы, а также исследовать реальность и проблемы правового, организационно-материального и социального характера, препятствующих развитию НКО.

Применение автором конкретно-исторического подхода в данном исследовании предоставило возможность изучить гражданское общество и НКО в историческом аспекте с целью определения причин, которые становятся барьерами для укрепления в реальности принципов социального партнерства, увеличения степени социальной ответственности органов исполнительной государственной власти, НКО. Сравнительно-правовой анализ позволил соотнести принципы построения фундамента для создания такого института гражданского общества как социально ориентированные НКО в зависимости от динамики экономических, социальных условий развития правовой действительности.

**Теоретическая основа диссертации** представлена, прежде всего, специальной юридической литературой. В качестве основы использовались работы российских и зарубежных авторов по проблемам формирования гражданского общества и механизмов его связи с органами государственной власти. В ходе исследования автор опирался на труды специалистов в области теории государства и права, а также в области конституционного, административного, гражданского права, других его отраслей. Это работы С.И. Григорьева, Е. Звягина, К.Е. Косыгиной, Д.С. Макушина, М. Рубникович, А.Н. Самойловой, Н.В. Шевченко. Также были изучены работы по политологии и социологии, затрагивающие различные аспекты формирования механизмов взаимодействия государства и некоммерческих организаций в сфере оказания социальных услуг населению.

**Нормативно-эмпирическую базу исследования** составили Конституция РФ, международные правовые акты в сфере социальной защиты населения, федеральные и региональные законы РФ, указы Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, нормативные правовые

акты субъектов РФ, ведомственные нормативные правовые акты, судебная практика, статистические данные, материалы печатных и электронных изданий, сообщений радиальных и телевизионных средств массовой информации и т. д.

**Научная новизна диссертационной работы** состоит в том, что это одно из первых комплексных теоретических исследований, проведенных в период модернизации форм осуществления социальной функции российского государства путем привлечения НКО к деятельности по предоставлению социальных услуг населению.

В работе дано авторское определение категорий «социальная политика», «социальная функция государства» и «функция оказания социальных услуг». Выделены признаки, разграничивающие государственные и публичные услуги. Определены особенности НКО, проведена их классификация. Установлен характер взаимоотношений государства и НКО с позиции теории непрямого государственного управления и партнерства в сфере социального обслуживания граждан РФ. Сформулировано авторское определение социально ориентированных НКО и механизма обеспечения предоставления ими социальных услуг. Выявлена двойственная правовая природа отношений между НКО и государством в процессе оказания социальных услуг, обусловленная особенностями объекта и состава участников таких правоотношений. Проанализировано современное законодательство, регламентирующее взаимодействие НКО и государства в сфере оказания социальных услуг населению. Исследована роль волонтерского движения в оказании социальных услуг НКО.

**На защиту выносятся следующие основные теоретические положения:**

1. Сформулировано определение *социальной функции государства*, которая представляет собой направления его деятельности, относящейся к ведению особых профессиональных субъектов государственного и муниципального управления, цель которых состоит в формировании

определенного стандарта качества жизни населения и условий, способствующих снижению потребностей в государственной помощи для удовлетворения минимальных нужд.

*Функция государства по оказанию социальных услуг населению* - это разновидность функций государства, его целенаправленная деятельность, реализуемая уполномоченными органами и подведомственными организациями (учреждениями и предприятиями социального обслуживания) для удовлетворения потребностей нуждающихся в данных услугах, отнесенных к категории социально незащищенных субъектов, а также для создания равных возможностей для получения данных услуг на основе установленных в законодательстве Российской Федерации норм.

2. Выделены направления и виды деятельности, включенные в механизм обеспечения социальной функции государства: защитные (формирование условий, создающих для граждан состояние социальной безопасности); регулирующие (разработка нормативной и ресурсной базы в обоснование особенностей ценообразования в сфере социальных услуг, а также для повышения конкуренции в сфере социального обслуживания и для эффективного перераспределения доходов); стабилизирующие (инновационное развитие форм социального партнерства и сотрудничества); контрольно-охранительные (контроль над соблюдением гарантий прав человека, отдельных групп населения, ответственность субъектов отношений по социальному обслуживанию при возникновении ситуации, влекущей за собой нарушение требований законодательства); социально-ориентирующие (повышение уровня культуры потребления, установление социальных ориентиров развития общества и т.д.).

3. Обосновывается, что неотъемлемым элементом инструментария современной социальной политики и обеспечения благосостояния населения является *партнерство между некоммерческим сектором и государством* как способ взаимодействия, основанный на консенсусе интересов общественных, частных и публичных субъектов, а также на принципе взаимоуважения при

обсуждении социально значимых вопросов и организации совместной деятельности по социальному обслуживанию населения и разрешению социальных проблем. Главная цель такого партнерства — обеспечение интересов социально незащищенных групп граждан и отдельных индивидов.

4. Дается авторская трактовка *социальной услуги* как комплекса мер, реализуемых органами государственной (муниципальной) власти и институтами гражданского общества на базе совместного бюджетного и частного финансирования, нацеленного на ликвидацию социальной напряженности, удовлетворение социальных потребностей населения, обеспечение условий, способствующих реализации социально незащищенными категориями граждан прав, предоставленных им законом, на бесплатной основе или по специальным льготным тарифам.

5. *Механизм обеспечения социальных услуг населению некоммерческими организациями* предлагается рассматривать как организационно определенную в законодательстве РФ многоуровневую систему процедур и систематических действий, исходящих от разнообразных субъектов сферы социального обслуживания (граждан-потребителей, государства, НКО, социально ориентированных НКО, бизнес-структур) и осуществляемых в целях воплощения в жизнь нормативных предписаний с использованием юридических средств, находящихся в распоряжении каждого субъекта, результатом чего является включение НКО в деятельность по удовлетворению жизненных потребностей конкретного индивида и решение социальных проблем общества в целом на основе принципа равного удовлетворения социальных и экономических интересов сторон. Все элементы, образующие данный механизм, сочетаются, находятся в постоянном взаимодействии и дополняют друг друга.

6. Утверждается, что механизм обеспечения социальных услуг населению со стороны НКО включает в себя *четыре формы поддержки их деятельности: правовые, организационные, консультативные и*

*информационно-коммуникационные*. Также может быть выделена дополнительная форма поддержки временного характера – *событийная*.

Правовые формы сводятся к созданию нормативной базы деятельности по предоставлению гражданам социальных услуг, расчету тарифов, определению критериев предоставления услуг, а также статуса и требований к субъектам системы социального обслуживания.

Организационные формы представляют собой допустимые формы реализации на практике (как со стороны непосредственно НКО, так и со стороны государства) определенных законодателем процедур, воплощающихся в следующих направлениях деятельности: содействие финансового, имущественного, информационного, консультационного характера, а также осуществление подготовительных процедур для работников НКО, способствующее переподготовке и повышению уровня квалификации работников, добровольцев — членов НКО; обеспечение льготными инструментами для выполнения обязанности по уплате налоговых платежей, сборов, регламентированных правовыми нормами о налогах и сборах; производство закупок товаров, работ, услуг для нужд государства и муниципальных образований у социально ориентированных НКО согласно процедуре, установленной законодательством РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Информационно-коммуникационные формы поддержки НКО — это механизмы, способствующие повышению взаимопонимания между участниками взаимодействия при предоставлении социальных услуг населению, принятию верного решения для каждой конкретной ситуации, обмену достоверными сведениями об участниках данного процесса, адекватному восприятию состояния дел при учете позиций других участников. Эти формы воплощаются, в частности, в публичных дискуссиях, в том числе в онлайн-пространстве.

Консультативная поддержка предполагает осуществление разъяснительной работы по следующим вопросам: взаимодействие с органами власти и местного самоуправления; подготовка компетентных сотрудников НКО; выявление лучших практик социального обслуживания граждан и организации каналов обмена позитивным опытом. В этих целях разрабатываются методические материалы по проведению конкурсов, правила получения грантов и субсидий, обзоры и доклады аналитического содержания о деятельности НКО, а также проводятся конференции, круглые столы, форумы, в рамках которых устанавливается диалог некоммерческого сектора и государства для решения актуальных проблем.

Событийные меры поддержки вводятся федеральными органами власти для представителей некоммерческого сектора в сложных и кризисных условиях развития общества, в целях поддержания их работоспособности и «выживания» на рынке социального обслуживания

7. Дано авторское определение категории *«социально ориентированные НКО»* на основе выявления признаков целевой направленности деятельности НКО и особенностей их финансового обеспечения. Социально ориентированные НКО (далее – СО НКО) — это организации, создание которых не связано с желанием получения прибыли, а направлено на организацию благотворительной и социальной поддержки граждан, защиту их прав и свобод в условиях наступления неблагоприятных социальных рисков, удовлетворение различных общественных потребностей и решение социальных проблем на основе систематического и долговременного характера деятельности, реализуемой за счет средств бюджетных ассигнований, субсидий, средств потребителя и имеющей следствием признание данных организаций в качестве некоммерческих поставщиков социальных услуг со стороны органов управления и общества.

8. Раскрывается специфика правовых отношений, возникающих и развивающихся между государством и НКО по предоставлению социальных услуг населению, проявляющаяся в следующих аспектах: А) в основе данных



отношений (принцип партнерства частного сектора и государства, равного диалога в разрешении вопросов социального обслуживания граждан); Б) в субъектном составе (услугополучатели — лица, находящиеся в трудной жизненной ситуации; поставщик социальных услуг — государственные учреждения или социально ориентированные частные организации, органы государственной власти, обеспечивающие финансирование предоставляемых социальных услуг, выполняющие мониторинг затрат и контроль качества услуг); В) в предмете правоотношений (оказание социальных услуг, являющихся разновидностью публичных услуг); Г) в социальной направленности, связанной с мобилизацией внутреннего ресурса личности для преодоления сложной жизненной ситуации, в которой индивид оказался, а также для преодоления ее последствий; Д) в сложной правовой природе правоотношений, имеющей межотраслевой характер.

9. Обосновывается необходимость организации диалога с добровольческими движениями и активного включения их лидеров в осуществление механизма социального партнерства, так как *волонтерство* — это внутренний актив общества, источник формирования его социального капитала, а также дополнительный ресурс обеспечения населения социальными услугами НКО. Волонтерство может стать первоначальной площадкой для обучения граждан умениям и навыкам оказания социальной помощи и тем самым для подготовки «кадров», способных на основе полученных знаний создать надежные и ответственные некоммерческие объединения, способные эффективно решать социальные проблемы, с которыми сталкивается общество.

**Теоретическая значимость работы** заключается в разработке основ характеристики СО НКО, их роли и места в социальном обслуживании населения, а также направлений их деятельности на основе федерального и регионального законодательства. При анализе специфики взаимодействия рассматриваемых общественных объединений с государством, форм сотрудничества выявлены проблемы правового обеспечения статуса НКО,

расширения сферы их деятельности, а также предложены механизмы разрешения этих проблем в целях формирования благоприятной среды в системе социального обслуживания граждан. Результаты работы будут способствовать дальнейшему изучению феноменов гражданского общества, социального предпринимательства и СО НКО.

**Практическая значимость исследования** состоит в возможности использования полученных выводов для совершенствования законодательства, закрепляющего правовой статус СО НКО, форм их взаимодействия с государственными структурами, а также основы практики внедрения НКО в сферу социального обслуживания граждан на базе принципа конкретности. В работе сформулированы практические предложения по оптимизации процесса постоянного и последовательного общественного диалога, имеющего практическое воплощение в законотворческой деятельности в целях обеспечения баланса интересов государства и гражданского общества. Также результаты диссертации могут применяться в учебном процессе при преподавании курсов «Теория государства и права», «Проблемы теории государства и права», «Право социального обеспечения», при написании выпускных квалификационных работ.

**Апробация результатов исследования.** Основные теоретические положения и выводы диссертационной работы нашли отражение в рецензируемых научных периодических изданиях, а также были обсуждены на кафедре теории государства и права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».

По теме исследования соискатель выступал на IX Всероссийской межвузовской научной конференции «Всероссийские научные Зворыкинские чтения» (17 февраля 2017 года, г. Муром), Международной научно-практической конференции (8 ноября 2017 года, г. Челябинск), Международной научно-практической конференции «Трансформация научной мысли в XXI веке» (13 декабря 2017 года, г. Москва), III

региональной научно-практической конференции «Молодые исследователи — поколение будущего» (2019 год, г. Муром), IX Всероссийской межвузовской научной конференции «Всероссийские научные Зворыкинские чтения» (8 февраля 2019 года, г. Муром), II Международной научно-практической конференции (2 июня 2020 года, г. Уфа).

**Структура работы** обусловлена целью и задачами исследования. Настоящая работа состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, библиографического списка и приложения.

## **ГЛАВА 1. КОМПЛЕКСНЫЙ ХАРАКТЕР ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА ПО ОКАЗАНИЮ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ НАСЕЛЕНИЮ**

### **1.1. Государственно-правовая политика развития функции оказания социальных услуг населению в современных условиях: состояние, проблемы, перспективы**

Социальная сфера — это одна из фундаментальных составляющих системы общества, которая складывается из реализуемой им деятельности, образующей социальную политику государства. Такая деятельность формирует условия для благополучного существования граждан, обеспечения их потребностей, а также достижения достойного уровня благосостояния.

Законодателем не предусмотрено правовое закрепление понятия и содержания термина «социальная сфера». В широком понимании данный феномен рассматривают как сферу услуг. Философская наука подходит к социальной сфере как к области человеческого производства и воспроизводства, в которой человек проявляет себя как существо биологическое, социальное и духовное. Экономика рассматривает социальную сферу как совокупность разного рода отраслей, предприятий, которая становится отображением уровня жизни людей и их благополучия. Социальная сфера изначально отождествляется с такими включенными в ее состав институтами, как труд, семья, социальное обеспечение, образование, наука, культура, спорт, жилищные условия, то есть все, что связано с жизнедеятельностью и обеспечением интересов окружающих. Она становится главной подсистемой общества, в которой происходит реализация социальной политики, нацеленной на формирование условий для достойного существования, удовлетворения потребностей граждан в духовном и материальном развитии.

В свою очередь, социальная функция государства выступает частью государственной политики, представляющей собой совокупность экономических, правовых и организационных мероприятий по формированию среды, способствующей полному удовлетворению имеющихся у граждан социальных потребностей благодаря передаче им ресурсов социального назначения. Характер таких мероприятий определяется в соответствии с существующими в тот или иной исторический период развития государства и общества ценностями. Сущность данной функции сводится к работе по формированию доступа к социальным благам, которые способны удовлетворить биологические, социальные и духовные желания и нужды человека.

Важно сказать, что успешность подобных действий государства обусловлена формированием в обществе состояния социальной стабильности и справедливости. Достижение цели находится в зависимости от продуктивности внедрения социальных благ в жизнь, от всестороннего осмысления главных инструментов и критериев, сформулированных в концепции социального развития, от поэтапного обеспечения социальных политических идей в рамках децентрализации, от точности и единства деятельности властных структур, наделенных специальными полномочиями в рассматриваемой сфере существования общества.

Значимой видится проблема эволюции социальной функции государства, детерминированная долгим поиском приемлемого баланса между реализуемой государством функцией по поддержанию благосостояния населения, оказанию качественных услуг и интересами частного характера. Влияет на этот процесс антагонистическая направленность интересов, неподготовленность граждан к существенной трансформации в социальной области, несформированность общественных институтов, причастных к моделированию и претворению в жизнь инновационных и реформационных процессов.

Современное состояние социальной сферы свидетельствует о ее модернизации путем изменения субъектного состава участников социальной политики и внедрения новых инструментов и форм управления этими субъектами, взаимодействия с ними. Все происходящие изменения преследуют цель развития конкурентоспособности общества, в котором сложились реальные механизмы для получения значимых результатов деятельности НКО, повышения уровня благосостояния граждан<sup>1</sup>.

В 1993 году положения статьи 7 Конституции РФ<sup>2</sup> обозначили Российскую Федерацию как социальное государство, деятельность которого направлена на формирование условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Развитие такого государства происходит через реализацию социальной функции. С.С. Олейникова в своем исследовании пришла к выводу, что социальным может быть названо государство, в котором ведущее значение приобретает социальная функция<sup>3</sup>.

Первое определение категории «социальное государство» было дано Л. фон Штайном. Согласно его позиции задача социального государства — это формирование состояния равенства прав общественных классов и поддержание возможности самоопределения отдельной личности путем реализации государственной и муниципальной власти. В нем поддерживаются взаимосвязанные процессы, способствующие экономическому и общественному прогрессу граждан: один влечет за собой изменения в содержании и сущности другого. Большинство трактовок социального государства происходит через аспект его функциональности —

---

<sup>1</sup> См.: Волкова Н.С. Государственное управление социальной сферой: состояние и модернизация // Журнал российского права. 2013. № 7. С. 5–16.

<sup>2</sup> См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ). СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

<sup>3</sup> См.: Олейникова С.С. Становление социальной функции государства в системе его внутренних функций // Вестник Волгоградского государственного университета. 2011. № 2. С. 59–63.

это государство, в котором достигнут высокий уровень защищенности социальных прав граждан путем воплощения в жизнь активных действий государства по регулированию социальной, экономической и других сфер жизнедеятельности общества, установлению в нем социальной справедливости и солидарности. В настоящее время статусу социального соответствуют признаки демократического государства с развитыми рыночными отношениями, внутри которого проводится активная социальная политика в целях достижения достойного уровня жизни граждан, повышения его качества, социального обеспечения и организации системы поддержки малообеспеченных граждан и лиц, пострадавших от социальных рисков.

Можно выделить свойства, характерные для социальных государств и помогающие понять природу такого государства как политико-правового явления:

определенный объем обязанностей государства по сохранению стабильности, развитию институтов гражданского общества и признанию социальных прав граждан, что обеспечивает легитимность государственной власти;

равенство граждан в предоставленных им социальных правах;

поддержка независимости граждан, форм проявления гражданской активности и деятельности формируемых ими объединений;

выполнение государством функции правового определения социальной политики, форм реализации социальных прав, предоставленных гражданам, а также возложение на государство социальной ответственности за формирование достаточного уровня благосостояния его граждан;

существование реального интереса со стороны государства к проведению активной и результативной социальной политики.

Как социальное можно позиционировать государство, в котором созданы законодательные нормы, определяющие права граждан социального характера, по количеству и содержанию олицетворяющие минимальные

международные стандарты, а деятельность государства призвана создать гарантии и инструменты для непосредственного воплощения этих прав.

При сопоставлении с иными правами социальные права больше других требуют качественной юридической регламентации в законах и подзаконных актах государства из-за гарантированности доступа каждого человека к благам, которыми обладает общество. Юридическая сущность социальных прав основана на деятельности по созданию условий для достойного существования каждого индивида в обществе, особенно в ситуации, когда применение иных возможностей, предусмотренных законом, не принесло ожидаемых результатов. О достижении достойного уровня жизни можно говорить только тогда, когда любой гражданин будет обладать возможностью получения благ для обеспечения потребностей первичного характера (в труде, питании, жилище, охране здоровья, образовании и культуре)<sup>1</sup>.

Эффективная система социальных прав открывает для немногих категорий граждан (не способных самостоятельно достичь нормального уровня жизни: инвалиды, дети, безработные, старики) возможности их реализации. В подобных ситуациях использование социальных прав выступает в качестве компенсации негативных последствий социальных рисков, с которыми столкнулись эти люди. Социальные права — это гарантированный государством минимальный уровень благосостояния для всех. Поэтому они налагают на государство обязанности по формированию механизмов для их реализации<sup>2</sup>.

Конституционно-правовое определение базовых инструментов для осуществления социальных правомочий (а к таковым инструментам принято относить систему налогообложения и экономического развития страны,

---

<sup>1</sup> См.: *Арбузов С.Ю.* Социальное государство: предпосылки и этапы формирования // Социальное и пенсионное право. 2017. № 1. С. 39–44.

<sup>2</sup> См.: *Захаров А.А.* Некоторые проблемы формирования понятийного аппарата федерального законодательства о социальной защите населения // Российский юридический журнал. 2015. № 4. С. 113–126.



особенности перераспределения) придает социальным правам положение реально действенных<sup>1</sup>. Перераспределение, по мнению Дж. Ролза, выступает в роли «общественного сотрудничества», помогающего жить так, как лучше для всех. Такая жизнь более приоритетна, чем та, где индивиды рассчитывали исключительно на свои силы<sup>2</sup>. Концепции взаимности и солидарности стали катализаторами для эволюции социальных прав — от предписаний моральной сущности, обеспеченных только благодеянием некоторых лиц и объединений, до юридически сформированных, законодательно зафиксированных, подкрепленных государственной властью<sup>3</sup>.

Целевые установки и задачи, лежащие в основе социальной политики, с успехом воплощаются в жизнь благодаря всестороннему законодательному их определению на всех уровнях власти. Это вступление в силу ряда федеральных законов и производных от них подзаконных актов в многообразных «отсеках» социальной сферы. Значительно усовершенствованы нормативные предписания об охране здоровья граждан. Сегодня имеются Федеральный закон «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»<sup>4</sup>, Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»<sup>5</sup>, Федеральный закон «О донорстве крови и ее компонентов»<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: *Путило Н.В.* Юридические критерии социального государства: новые подходы // Журнал российского права. 2016. № 10. С. 15–25.

<sup>2</sup> См.: Джон Ролз. Теория справедливости / пер. с англ. В. Целищев, В. Карпович, А. Шевченко. Новосибирск, 1995. С. 532.

<sup>3</sup> См.: *Путило Н.В.* Юридические критерии социального государства: новые подходы // Журнал российского права. 2016. № 10. С. 15–25.

<sup>4</sup> См.: Федеральный закон от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ (ред. от 24.02.2021) «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» // Российская газета. 2010. 3 дек.; 2021. 26 февр.

<sup>5</sup> См.: Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ (ред. от 22.12.2020) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Российская газета. 2011. 23 нояб.; 2020. 28 дек.

<sup>6</sup> См.: Федеральный закон от 20 июля 2012 г. № 125-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О донорстве крови и ее компонентов» // Российская газета. 2012. 23 июля; 2020. 11 дек.

Активное участие государства в социальной сфере обусловлено причинами объективного характера, к числу которых принято относить последствия индустриальной революции, деформировавшей внутренний и внешний облик общества и вызвавшей преобразования модернизационной направленности, зарождение новых потребностей, увеличение их количества, повышение уровня материальной обеспеченности отдельных представителей общества. Сказалась и специфика политического реагирования на происходящее: возрастает необходимость формирования условий для социально-экономического равенства и перехода к социальной интеграции в обществе<sup>1</sup>.

Социальная политика начинает выступать не просто государственным комплексом, состоящим из решений и функций Правительства РФ, а становится частью преобразований, происходящих в обществе<sup>2</sup>.

Основным государственным актом — Конституцией РФ — обозначен главный субъектный состав участников социальной политики, куда включены все граждане Российской Федерации (ч. 1 ст. 7, ст. 37, 39, 41, 43 и др.), лица, включенные согласно положениям законодательства в круг маргинальных групп населения: пожилые граждане, инвалиды, малоимущие, семьи с детьми (ч. 2 ст. 7, ч. 1 ст. 38, ч. 3 ст. 40). Законодателем установлены уровни и приоритеты для государства в деле социального обслуживания и защиты их прав.

Государство определяет свою политику в данной сфере на базе следующих принципов:

принцип поощрительной поддержки и одобрения публичной властью деятельности некоторых общественных групп, способных создать общественно-политический резонанс в отношении значимых событий

---

<sup>1</sup> См.: *Шайхатдинов В.Ш.* Совершенствование правового механизма реализации государственной политики в сфере социальной защиты населения // *Российский юридический журнал.* 2016. № 3. С. 179–186.

<sup>2</sup> См.: *Ходусов А.А.* Некоторые вопросы государственно-правового обеспечения социальной политики // *Современное право.* 2017. № 4. С. 31–36.

социальной направленности или прилагающих усилия для содействия в осуществлении задач государственной важности, выработке решений, нацеленных на помощь отдельным социальным группам, а в некоторых случаях — индивидам;

принцип заявительности — предоставление помощи ставится в зависимость от обращения заинтересованного гражданина или иных заинтересованных субъектов с просьбой об оказании ему (им) услуг социального характера;

принцип патернализма, олицетворяющий опеку государства в отношении социально и экономически слабых слоев населения.

Реформирование отношений между федеральным и местным уровнями власти оказало влияние на создание иных механизмов распределения полномочий, с их помощью были выработаны правила регулирования межбюджетных отношений. Произошло четкое определение объема правомочий для каждого из публично-властных субъектов, но с возможностью делегирования или добровольного исполнения при соответствующем изменении источников финансирования полномочий.

Характер взаимоотношений между государством и обществом олицетворяет сущность реализуемой социальной политики. Еще в древности философы и юристы называли в качестве основной задачи государства заботу о его жителях. По утверждению Платона, любая власть «поскольку она власть, имеет в виду благо не кого иного, как тех, кто ей подвластен», а «подлинный правитель имеет в виду не то, что пригодно ему, а то, что пригодно подвластному»<sup>1</sup>. Аристотель полагал, что в основе создания государства подразумевается не просто его существование, а счастливая жизнь в его пределах: «государство — союз в целях оказания помощи», а «наилучшим государственным строем должно признать такой, организация которого дает возможность всякому человеку благоденствовать и жить счастливо». Идеи Аристотеля о «государстве, состоящем из средних людей»

---

<sup>1</sup> См.: Платон. Государство. М., 2015. С. 206.

(имеющих «средний достаток»), сегодня приобретают высокую степень значимости и актуальности в условиях развития «среднего класса» как фактора стабилизации общества<sup>1</sup>.

Социальная политика современного российского государства определяется двумя направлениями. Одно из них — это реализация такого количества программ социального характера, которое требуется для попадания в международный рейтинг социально благополучных стран. Другое направление обеспечивает развитие гражданского общества, его институтов, повышение уровня гражданской активности и ответственности государства за реализацию на его территории социальных проектов<sup>2</sup>.

Ранее в отечественной научной литературе было распространено мнение, что социальная политика государства осуществляет функцию «регулятора труда и потребления». В последующих трудах определение этой функции было расширено в результате включения в него дополнительных элементов: ученые стали говорить о «функции повышения благосостояния народа», «функции оказания социальных услуг населению».

Реализуемая государством социальная политика характеризуется наличием конкретного адресата и отображением в ее содержании приоритетных направлений развития социальной сферы, которые закрепляются в программных документах.

Социальная политика современного государства должна сочетать в себе принцип индивидуальной ответственности гражданина и принцип солидарности с обществом. На федеральные и региональные органы власти возложена обязанность осуществлять действия, направленные на поддержку деятельности социальных групп, функционирующих в системе социального страхования, взаимопомощи и защиты. К числу таких групп относятся профессиональные структуры, местные общины, кооперативы, региональные

---

<sup>1</sup> См.: *Аристотель*. Политика М., 2012. С. 231.

<sup>2</sup> См.: *Губанкова Т.Н.* Эволюция теоретико-правовых воззрений о социальном государстве в контексте развития социальной доктрины Российской Федерации // Вестник ТГУ. 2016. № 2. С. 7–82.

организации, общественные объединения и иные созданные для этой цели институты. Вектор деятельности социального государства должен быть направлен не только на создание условий для поддержки ущемленных слоев населения через распределение материальных благ, но и на содействие проявлениям общественной инициативы и активности в наращивании общественного богатства.

В теории права существует несколько трактовок социальной политики. Часто ее рассматривают исключительно как помощь государственных структур социально незащищенным гражданам, их социальное обеспечение. Подобный подход сужает внутреннее содержание социальной политики, создавая для государства, провозглашающего себя социальным, возможность уклонения от претворения в жизнь конституционных обязательств, то есть от формирования условий для достойного существования и безграничной эволюции человека (ст. 7 Конституции РФ).

Надо отметить, что Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года<sup>1</sup> основана на вышеупомянутом понимании правовых предписаний. В содержании раздела «Социальное благополучие и согласие» в качестве главного вектора деятельности государства предусмотрено оказание помощи уязвимым группам граждан с целью понижения уровня расслоения общества.

Более широкое понимание социальной политики сводится к ее исследованию как совокупности механизмов и приемов, реализуемых государством для урегулирования взаимоотношений среди социальных групп, повышения уровня благосостояния граждан, качества их жизни, для разумного, целесообразного потребления трудового резерва и укрепления на этой базе экономической стабильности страны. Из этого следует принцип

---

<sup>1</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (ред. от 28.09.2018) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489; 2018. № 41. Ст. 6246.

общности социальной политики, распространяющей свое действие на защиту всех граждан при соблюдении баланса прав и обязанностей индивидов, обладающих разнообразными интересами.

В законодательстве РФ не предусмотрен нормативный источник в отношении социальной политики, несмотря на имевшие место предложения по разработке соответствующих законопроектов. Еще 3 ноября 1999 года депутаты Государственной Думы предлагали для обсуждения законопроект Федерального закона № 99102728-2 «Об основах социальной политики в Российской Федерации»<sup>1</sup>, однако он был отклонен. В заключении о содержании этого документа отмечалось, что предложенный акт вступает в противоречие с положениями Конституции РФ. К примеру, в статьях 12 и 21 были упомянуты категории «минимальная потребительская корзина» и «прожиточный минимум, регламентированный нормативными источниками», что противоречило Закону от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации»<sup>2</sup>, содержащему правило об определении размера прожиточного минимума по России Правительством РФ, а в регионах — структурами исполнительной власти. Понимание же категории «минимальная потребительская корзина» в проекте отсутствовало вовсе. В большинстве своем положения законопроекта ограничивались декларативным содержанием, дублировались и предусматривали ограничения для деятельности местных и региональных структур<sup>3</sup>.

Важно сказать, что каждое из определений рассматриваемой категории дается через функциональную характеристику государства, так как применение такого анализа наиболее полно раскрывает содержание и

---

<sup>1</sup> См.: Паспорт проекта Федерального закона № 99102728-2 «Об основах социальной политики в Российской Федерации» (внесен депутатами Государственной Думы ФС РФ В.А. Лисичкиным, В.В. Жириновским) (снят с рассмотрения).

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ (ред. от 24.10.1997) «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 43. Ст. 4904.

<sup>3</sup> См.: *Скачкова Г.С.* Социальная политика Российского государства и трудовое законодательство // Трудовое право в России и за рубежом. 2017. № 4. С. 3–6.

сущность социального государства, его цели, способы реализации его функций.

Теория государства и права трактует функции государства как направления его деятельности, а не саму деятельность. Слово «функция» (от лат. *functio*) — это исполнение, совершение, обязанность, исполняемая по службе. Рассматриваемая категория представляет собой термин, который широко применяется в разнообразных сферах деятельности, в связи с чем и приобретает разные трактовки. Общепринято ее рассматривать в качестве находящегося в зависимости от других явления, изменяющегося под их влиянием, либо в качестве работы (обязанности, деятельности), производимой определенными органами<sup>1</sup>. Юриспруденция наиболее часто оперирует определением функций в качестве действий государства, проявляющихся в разных формах влияния на людей и отношения, возникающие между ними. В связи с этим признаки функций государства можно представить следующим образом:

1) Воплощают социальное назначение государства, для которого характерно наличие разнообразных целей и задач во всех сферах общественной жизни, раскрыть которые можно только через познание его функций;

2) Становятся фактором, определяющим структуру и методы организации управленческой деятельности.

Важно сказать, что понимание функций, их сущности ставится в зависимость от исторических особенностей развития государства, его экономической и политической среды. Например, в середине XX века через них выражались идеи классовой организации общества. То есть функции отображают предметно-политическую сущность государства в конкретный исторический период развития, представляют собой содержание его деятельности, а также определяют приоритетные векторы его эволюции.

---

<sup>1</sup> См.: *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. 10-е изд. / под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1973. С. 789.

Для уяснения сущности современного российского общества и деятельности государства в социальной сфере правовая наука вводит категории «функция государства» и «социальная функция государства»<sup>1</sup>. При этом необходимо учитывать следующие ключевые моменты:

1) Функции — это реальное отображение социального назначения государства как сложного государственно-политического образования;

2) Функции оказывают воздействие на внутреннюю структуру государства и способы формирования его элементов.

В науке сложилось большое количество теорий понимания функции государства, содержание которых ставится в зависимость от истории развития государственного образования, его экономической стабильности. Как уже было отмечено, в середине XX века государственные функции соотносились с классовой идеологией общества. Впоследствии функции стали определять содержательную сторону деятельности государства. В связи с этим интерес к функциям обусловлен их постоянным динамичным развитием, поскольку каждая функция и способы ее реализации требуют всестороннего планирования с учетом содержания влияющих на них факторов. Рассмотрим некоторые подходы к пониманию функций государства.

Л.И. Каск и Л.И. Денисов понимают функции как воплощение содержания деятельности государства, отражающей его классовое и общесоциальное назначение<sup>2</sup>. По мнению А.Б. Венгерова, функция государства — это деятельность государства, реализуемая им как целостным механизмом с определенной структурной и территориальной организацией<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: *Кочкалова Л.И.* Социальная функция Российского государства: теоретико-правовой аспект // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 12. С. 14–19.

<sup>2</sup> См.: *Каск Л.И.* Функции и структура государства / отв. ред. Д.А. Керимов. Л. Изд-во Ленингр., 1969. С. 9; *Денисов А.И.* Сущность и формы государства. М., 1960. С. 9–10.

<sup>3</sup> См.: *Венгеров А.Б.* Теория государства и права: учебник для юридических вузов. М., 1998. С. 181.



Л.А. Морозова также рассматривает функции в качестве механизма, определяющего направления и внутреннее содержание деятельности по управлению и воздействию на общественные процессы и отношения. Применение данного подхода способствует эффективному определению социально значимых направлений государственной деятельности, выстраиванию системы средств, методов и приемов, используемых для воздействия на состояние и динамику общественных процессов<sup>1</sup>.

По мнению В.Е. Усанова, неверно рассматривать функции государства только как деятельность государства, его цели и задачи в конкретный временной исторический отрезок, правильнее определять их как форму осуществления его властных актов<sup>2</sup>. Н.А. Власенко под функциями государства понимает главные направления его деятельности по управлению делами общества благодаря применению механизма государственного воздействия на развитие общественных процессов<sup>3</sup>. Позиция Л.И. Загайнова состоит в том, что каждая функция государства — это способ претворения в действительность идей и деятельности правящей элиты.

Т.Н. Радько отмечает, что базовые функции государственных образований — это главные векторы государственной деятельности, обусловленные социальным назначением государства и преследующие цели разрешения наиболее значимых внутренних задач<sup>4</sup>. В.М. Сырых сводит функции государства к управлению общественными отношениями, методы которого определяются конкретным историческим этапом государственного существования<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Морозова Л.А. Современная российская государственность: проблемы теории и практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1998. С. 19.

<sup>2</sup> См.: Усанов В.Е. Общая теория государства и права: государство / отв. ред. В.Е. Усанов. М., 2009. С. 112.

<sup>3</sup> См.: Власенко Н.А. Теория государства и права: научно-практическое пособие. М., 2009. С. 55.

<sup>4</sup> См.: Радько Т.Н. Теория государства и права: учебное пособие. М., 2001. С. 57–58.

<sup>5</sup> См.: Сырых В.М. Теория государства и права: учебник для вузов. 4-е изд. М.: Былина, 2005. С. 30.

Анализ научной литературы позволяет сделать вывод о том, что функции рассматриваются с позиции активности государства в разнообразных областях человеческой жизни. Большинство трактовок объединяет конструкция «основные направления деятельности государства», что в первую очередь способствует определению формы воплощения в жизнь функций государства, но не раскрывает содержания такой деятельности. Между тем, считается, что понятие функций государства должно это отображать<sup>1</sup>, поскольку они находятся в состоянии динамики. Любые перемены в их сущности и содержании происходят под влиянием большого количества факторов (в том числе существующих объективно), однако это не уменьшает степень значимости тщательного планирования изменений. Таким образом, на основе общепринятых в юридической науке определений функций государства в качестве главных направлений его деятельности, осуществляемых в разнообразных сферах определенными органами государственного управления путем применения специальных методов, можно заключить, что к функциям следует относить предмет, цели, методы, формы управления и средства их претворения в жизнь.

Можно предложить следующее определение социальной функции государства — это те направления деятельности, которые претворяются в жизнь посредством государственной политики, вопросы которой отнесены к ведению особых профессиональных субъектов государственного управления т.е. органов власти, представленных лицами, занимающими федеральные и региональные государственные должности, государственными и муниципальными служащими, нацеленной на формирование и повышение определенного стандарта качества жизни населения, а также условий, в которых у граждан будет отсутствовать потребность в государственной помощи для удовлетворения минимальных нужд.

---

<sup>1</sup> См.: *Кочкалова Л.И.* Социальная функция Российского государства: теоретико-правовой аспект // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 12. С. 14–19.

Функция государства — это вид постоянной конкретно-направленной деятельности государственных органов на федеральном и местном уровнях, как правило, она закреплена за ними в законодательных актах. При этом каждый орган, их сотрудники способны претворять в жизнь не только закрепленную за ними функцию, но и помогать другим структурам, в том числе и институтам гражданского общества, в их осуществлении или привлекать их к выполнению своих функций.

Фундаментальная задача государства в области социальных отношений — это формирование условий для повышения уровня качества жизни граждан, его обеспечения и определения гарантий для индивидов, не способных по определенным причинам самостоятельно реализовать свой потенциал. Социальную функцию государства отличает признак целенаправленности.

Политолог Х.Ю. Урбан называет следующие социальные функции государства<sup>1</sup>: компенсаторная (функция возмещения) — представлена существованием в государстве системы обязательного социального страхования, охватывающей все формы занятости; инвестиционная — нацелена на создание и применение предпосылок для модернизации социальной сферы и составляющих ее институтов; эмансипаторская — это система мероприятий по защите от социальных рисков, восстановлению состояния личности, существующего до момента их возникновения, а также способных обеспечить возможность для ее индивидуального развития<sup>2</sup>.

М. Грушевским выделены такие социальные функции государства как: защитная (формирующая и поддерживающая должный уровень социальной безопасности человека, его жизни, здоровья и достоинства, поддержки семьи и материнства, заботы о безработных и лицах преклонного возраста, молодежи);

---

<sup>1</sup>См.: *Urban H.-J. Sozialpolitik in der globalisierten «Wissengesellschaft» // SozialerForschung. В.; Munchen, 2000. №. 11–12. P. 301–309.*

<sup>2</sup> См.: *Ахмадеев А.С. Генезис социального государства в постсоветской России: опыт региональной практики: дис. ... канд. полит. наук. Казань, 2004. С. 25.*

регулирующая (заключающаяся в проведении реформ структурного характера в целях укрепления правовых основ социальной сферы, перераспределения доходов и организации бюджетного финансирования);

стабилизирующая (создание в обществе состояния социального согласия и партнерства, социальной справедливости);

контрольно-охранительная (контрольные мероприятия по соблюдению предписаний и требований законодательства, а также соответствия сложившимся в обществе нормам морали закрепленных гражданских прав)<sup>1</sup>.

Развитие основ и идей построения сильного социального государства в условиях российской действительности особо повышает уровень его значимости при экономической нестабильности, способной оказать воздействие на процесс осуществления им всех функций<sup>2</sup>. Функция включает в свой состав цель, достижение которой возможно при осуществлении определенной деятельности со стороны государства. Реализация рассматриваемой функции нацелена на достижение результатов в социальной сфере.

С.Е. Мазаева целью социальной функции называет обеспечение для членов общества достойного уровня жизни<sup>3</sup>. Такую же позицию поддерживает С.Е. Коробов, дополняющий ее целью разрешения социальных противоречий, имеющих в обществе, и согласования интересов граждан<sup>4</sup>. Противоположную точку зрения предлагает Е.И. Старых, считающий, что сущность социальной функции сводится не к обеспечению достойного уровня жизни, а к созданию гарантий для потребления основных социальных

---

<sup>1</sup> См.: *Грушевский М.* Актуальные проблемы теории современного демократического государства. Киев, 2000. С. 158.

<sup>2</sup> См.: *Беляева Ю.Н.* О социальных функциях государства // Журнал российского права. 2016. № 1. С. 99–106.

<sup>3</sup> См.: *Мазаева Е.С.* Социальная функция современного Российского государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2001.

<sup>4</sup> См.: *Коробов С.Е.* Социальная функция государства: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000.

благ, исключая состояние нуждаемости, которое одновременно умоляет достоинство человека<sup>1</sup>.

Ряд других ученых видят цель социальной функции в обеспечении потребностей граждан и поддержании соответствующего качественного показателя их жизни. К примеру, Л.А. Морозова определяет, что «главное ее назначение — обеспечить общественное благополучие, создать равные возможности для всех граждан в его достижении»<sup>2</sup>. Особенно социальная функция обязана защищать малообеспеченные слои населения, испытывающие нужду в организации мер государственной материальной поддержки. В государстве должны устанавливаться одинаковые для всех стартовые возможности для дальнейшего развития дееспособных субъектов<sup>3</sup>.

В.Н. Хропанюк формулирует цель социальной функции в реальном оказании гражданам социальной помощи через выстраивание условий жизни, удовлетворяющих интерес каждого члена общества вне зависимости от их вклада в процесс производства общественных благ<sup>4</sup>. Ключевым принципом в его определении выступает всеобщность социальной функции, ее широкий круг воздействия на всех граждан, так как в соответствии с требованиями международных правовых актов каждый обладает и пользуется равным объемом социальных прав.

Верной считаем позицию А.А. Иванова, определяющего цель социальной функции «в формировании достойной среды для свободного развития индивида путем гарантированности и финансирования со стороны государства определенного объема благ: защита субъектов, неспособных в силу разнообразных причин быть участником трудовых отношений (инвалиды, больные, пенсионеры, дети, студенты); организация поддержки

---

<sup>1</sup> См.: *Старых Е.И.* Механизмы реализации социальной функции государства в системе межбюджетных отношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000.

<sup>2</sup> *Морозова Л.А.* Функции Российского государства на современном этапе // Государство и право. 1993. № 6. С. 98–108.

<sup>3</sup> См.: *Воробьева Н.Ю.* Государство как субъект социальной политики (историко- и теоретико-правовые аспекты): дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005.

<sup>4</sup> См.: *Хропанюк В.Н.* Теория государства и права. М., 2006.

социальных сфер, которые с точки зрения экономики являются неприбыльными и поэтому игнорируются держателями финансов — потенциальными инвесторами, однако их существование требуется для обеспечения жизнедеятельности всего общества (здравоохранение, транспорт и связь, строительство жилья для малообеспеченных категорий населения)»<sup>1</sup>.

В итоге, можно заключить, что для каждого вида социальной функции государства основным правилом является формирование для граждан и организаций условий, в которых они могут реализовать свои социальные права и возможности. Все это соответствует конституционным положениям, закрепленным в главе второй Конституции РФ<sup>2</sup> о правах и обязанностях человека и гражданина, составляя тем самым основу социальности Российского государства, поддерживаемую федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ, деятельностью федеральных и региональных органов исполнительной власти, актами органов местного самоуправления. В современной действительности социальная функция занимает главенствующую и приоритетную позицию среди внутренних функций государства. Это обусловлено ее задачами по формированию условий, обеспечивающих достойный уровень жизни каждого человека. Именно человек, признающийся в демократическом и правовом государстве наивысшей ценностью, выступает фундаментом для особого положения социальной функции.

В широком понимании эта функция представлена проводимой государством социальной политикой, структура которой складывается из направлений деятельности государства в социальной сфере, копирующих основные его социальные функции, механизмы их претворения в жизнь

---

<sup>1</sup>Иванов А.А. Теория государства и права / под ред. В.П. Малахова. 2-е изд. М., 2009. С. 165.

<sup>2</sup> См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ). СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

государственными и общественными структурами на основе принципа социального партнерства.

Радикальные изменения, произошедшие в российском обществе, оказали влияние на особенности социальной политики и изменили роль государства в ее реализации, сейчас социальная сфера в большей степени становится не только государственным, но и общественным явлением, в котором государство сохраняет более значимую позицию в кругу институтов гражданского общества. Наиболее часто некоммерческий сектор изучается социологической и политической наукой как одна из главных составляющих именно гражданского общества, цели и задачи которых направлены на разнообразные, дифференцированные социальные группы<sup>1</sup>.

В соответствии со ст. 26 Постановления ВС РСФСР от 22 ноября 1991 г. № 1920-1 «О Декларации прав и свобод человека и гражданина»<sup>2</sup> государством поощряется создание общественных фондов социального обеспечения и благотворительность.

Неотъемлемым элементом механизма социального государства принято считать систему социальных услуг. Зарождение и развитие данного элемента означает выделение независимой стадии в эволюции государства, признанного социальным, и подтверждает значимость исследования социальных услуг как стороны совместной деятельности государственных, общественных структур в социальной сфере. При этом государство всегда и во все времена своего развития оказывало социальные услуги.

Социальное государство в процессе реализации определенной части своих задач может быть названо сервисным. При этом сервисные задачи занимают ведущую позицию среди направлений деятельности государства, но не способны исчерпать функций органов государственной и местной власти в социальной сфере.

---

<sup>1</sup> См.: Чернова О.В. Социальная политика государства и благотворительность в изменяющейся России // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 1.

<sup>2</sup> См.: Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1865.

Признаки социальных услуг специфичны в силу их публичного характера, а также благодаря источнику их возникновения — социальным правам граждан, которым соответствуют конкретные обязательства государства.

Таким образом, функция оказания государством социальных услуг — это разновидность функций государства, его целенаправленная деятельность, реализуемая уполномоченными органами и подведомственными организациями для удовлетворения потребностей нуждающихся в этом граждан, отнесенных к категории социально незащищенных субъектов. Реализация социальных услуг происходит в определенной сфере — образование, социальная поддержка, медицина и т.д.

Особо следует остановиться на вопросе отнесения рассматриваемой функции к категории государственная услуга или публичная услуга. В качестве субъектов, уполномоченных на предоставление государственных услуг, могут выступать исключительно органы государственной власти. При этом аналогичные услуги, оказываемые органами местного самоуправления, не обладают статусом государственных. Это обусловлено особенностями конституционного статуса органов на местах. Понятие «публичные услуги» является более широким по отношению к «государственным услугам», так как право на их предоставление принадлежит не только государственным властным структурам, но и негосударственному сектору. Признаком, объединяющим эти два вида услуг, становится значимость и заинтересованность в них как отдельных граждан, так и общества в целом. Вопрос о субъективном составе лиц, предоставляющих такие услуги, является вторичным, главное — эффективность и качество их исполнения.

В литературе выделены следующие особенности публичных услуг:

- 1) обеспечение общезначимой деятельности, результатом которой должен быть положительный социальный эффект;
- 2) широкий круг субъектов, их использующих;



3) возможность их предоставления не только государственными и муниципальными властными структурами, но и другими субъектами;

4) публичная и частная собственность как материальная база для их предоставления.

Таким образом, для деятельности по реализации публичных услуг характерно наличие публичного интереса в них и обязанности государства обеспечить их предоставление, независимо от состава субъектов-исполнителей<sup>1</sup>. В отличие от функций, которые определены для государства в его нормативно-правовых источниках, часть или весь объем публичных социальных услуг может быть передан государством негосударственному некоммерческому сектору и бизнесу. Социальная услуга как вид публичной услуги, в отличие от социальных функций как единой системы, в которую она также включается, нацелена исключительно на удовлетворение конкретной потребности человека. Таким образом, сфера охвата социальной функции шире.

В процессе реализации государством функции по оказанию социальных услуг законодатель стремится добиться баланса между частными и публичными интересами на основе принципов равенства и справедливости.

Сформированность в государстве системы предоставления разнообразных услуг для поддержания достойного уровня жизни — это признак цивилизованных государств. При этом критерием для отграничения социальных услуг от других публичных становится сфера, в которой они оказываются.

В словаре дается определение социального сервиса как услуги, направленной на удовлетворение нужд граждан, в основе которой лежит непосредственный и прямой характер предоставления. Подобные услуги

---

<sup>1</sup> См.: Жовтун Д.Т., Кулик М.С. Государственные услуги населению России: понятие и виды // Социология власти. 2006. № 2. С. 18–29.

обладают актуальным и повседневным значением, в большей степени охватывают область социально-бытового обслуживания<sup>1</sup>.

По мнению Т.Д. Бурменко, любой вид услуги может быть социально-значимым в ситуации их предоставления незащищенным слоям населения в целях поддержания их жизнедеятельности на должном качественном уровне, который обусловлен экономическими возможностями государства на конкретном этапе его развития. Определяющими критериями для отнесения услуг к социальным становятся выявление их адресности и целевой направленности<sup>2</sup>.

Статья 3 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»<sup>3</sup> определяет социальную услугу в качестве действия или действий, выполняемых в сфере социального обслуживания и нацеленных на оказание постоянной, периодической, разовой помощи, в том числе срочной помощи, гражданину для создания условий, способствующих его жизнедеятельности и (или) расширению его возможностей на самостоятельное удовлетворение основных жизненных потребностей.

Социальные услуги от других видов публичных услуг отличают следующие свойства: 1) источник их возникновения – жизненные потребности неспособного самостоятельно их удовлетворить человека, формирующиеся под влиянием его ценностных предпочтений и ориентиров; 2) результат социального взаимодействия потребителя и исполнителя услуг.

Вместе с понятием «социальные услуги» применяется категория «социальное обеспечение». Социальное обеспечение — это деятельность, реализуемая в рамках социальной политики государства и направленная на материальное обеспечение законом определенных категорий граждан.

---

<sup>1</sup> См.: Свириденко Ю.П., Гойхман О.Я. Сервис и туризм: словарь-справочник / под ред. Ю.П. Свириденко, О.Я. Гойхмана. М., 2008. 432 с.

<sup>2</sup> См.: Бурменко Т.Д. Социальные услуги как атрибут социального государства // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2012. № 6.

<sup>3</sup> См.: СЗ РФ. 2013. № 52. Ч. I. Ст. 7007; 2020. № 29. Ст. 4500.

Подобные меры финансовой поддержки гарантированы гражданам в ситуации наступления неблагоприятных социальных рисков, обозначенных законодательством РФ, и оплачиваются за счет средств государственного бюджета или внебюджетных фондов.

В систему социального обеспечения входит самостоятельный социально-правовой институт — социальное обслуживание, предмет которого не ограничивается только отношениями, связанными с выплатой пенсий, пособий и компенсаций, а также включает отношения по предоставлению гражданам социального обеспечения в форме конкретного блага бесплатно или со скидкой.

Законодатель в качестве главного вектора социальной политики назвал нацеленность на разгосударствление системы социальной сферы и предоставление права потребителям социальных услуг на самостоятельный выбор ее вида и организации-поставщика. Создание механизма реального воплощения права на получение социальной услуги становится важной гарантией обеспечения нуждающихся в помощи.

Представителями теоретико-философского направления «государства благоденствия» в XIX веке были выявлены предпосылки и условия отнесения вопроса оказания социальных услуг гражданам к компетенции государственных властных структур. Сюда относят отсутствие интереса частного бизнеса к деятельности, не приносящей большой прибыли из-за невысокой стоимости социальных услуг. Такая деятельность представляет интерес и несет в себе большую значимость для общества, его отдельных индивидов, поэтому приобретает характер обязательной. Также претворение в жизнь данного вида услуг основано на трате большого количества ресурсов финансовых, организационных и властных.

Первоначально оказание социальных услуг реализовывалось не специализированными государственными органами власти, а через реализацию индивидуальной активности или целенаправленного

привлечения к этому процессу государственных общественных институтов, самостоятельной самоорганизации отдельных слоев общества.

В наше время особую значимость приобретают образование, медицина, социальное обслуживание и, стало быть, услуги, предоставляемые в этих сферах.

Важно сказать о неверности рассмотрения социальных услуг с узкой позиции — что значит направленность только на категорию лиц, отнесенных к социально незащищенной. В постиндустриальном обществе такие услуги приобретают важность для больших групп населения, а не только для «бедных». Главная цель рассматриваемых услуг — это содействие и прямое обеспечение индивида условиями для свободного и достойного развития.

С положительной стороны социологическую составляющую социальных услуг оценивают не все ученые и правоприменители. Так, например, американский социолог А. Карлсон поддерживает умозаключение П. Сорокина относительно существования тесной взаимообусловленности «государства благоденствия» с кризисом семейных ценностей из-за распространения либеральной идеологии. Деятельность по предоставлению государственными властными органами социальных услуг населению вызвана деформацией главной задачи семьи — обеспечение благополучия для всех ее членов.

При этом разнообразие социальных услуг и их безграничная доступность для всех групп населения становится катализатором для возрастания уровня социального иждивенчества. Существование такой возможности не подвергается сомнению. Но история предлагает большое количество примеров, свидетельствующих о вынужденности государства возложить на себя реализацию ряда социальных обязательств, исполнение которых ранее относилось к семье, общине, церкви, частным индивидам. Существенная трансформация отношений в обществе после буржуазной революции вызвала трудности в реализации устоявшегося процесса по признанию лиц нуждающимися, а также появление социальных проблем в

форме и масштабах, ранее не известных обществу и государству, которые не могли быть преодолены имеющимися инструментами социальной защиты.

Образовавшаяся после этого эволюция форм и видов услуг социального характера от известных направлений деятельности, адресованных конкретным группам граждан, к разнообразной, уникальной и разносторонней системе услуг в отношении всего общества или большей его части становится признаком новой модели взаимодействия общества и государства в XXI веке<sup>1</sup>.

Устройство социальной сферы предполагает возможность ее отнесения к двум противоположным полюсам: всесторонней огосударственности и высокой конкуренции, каждая из которых обладает своими преимуществами и недостатками. Первая охватывает отношения по социальному обслуживанию, установлению государственных гарантий, унификации. Но в противоположность этому одновременно формируется ситуация низкого качества услуг и общего подхода их предоставления без учета индивидуальных характеристик каждого случая.

В свою очередь, конкуренция, это путь инноваций, развития. Передача некоторых социальных услуг в задачи общественных некоммерческих организаций вызывает процесс разгосударствления социальной сферы, формируя при этом более высокие показатели конкуренции и, как следствие, повышение качества услуг, появление новых их видов.

В период экономических реформ и структурных преобразований в России актуализируются вопросы, связанные с участием граждан в самоуправлении и усилением развития демократических институтов. От того как взаимодействуют, дополняют и поддерживают друг друга государственные институты, частное предпринимательство и волонтерские организации во многом зависят целостность, сбалансированность и стабильность современного государства и гражданского общества.

---

<sup>1</sup>См.: *Путило Н.В.* К вопросу о природе социальных услуг // Журнал российского права. 2006. № 4. С.16–24.

Подобные процессы экономят средства всех уровней бюджетов благодаря экономии на содержание собственных учреждений. Главная задача таких преобразований состоит в обеспечении доступности услуг, которые не предоставляются государственными или муниципальными бюджетными структурами: хосписы, борьба с социальным сиротством, иппотерапия, поиск работы для инвалидов и т.д.

Гражданское общество строится на принципах равных возможностей, формирования доступа к решению вопросов государственной политики и общественной жизни, активной позиции различных категорий граждан, в том числе лиц с ограниченными возможностями<sup>1</sup>.

На государство возложена функция интеграции, в том числе и в социальной сфере, через формирование условий социальной безопасности, обеспечение существующих гражданских потребностей, на основе принципа служения исключительно обществу. В этом видится суть социальных функций государства. Они могут быть классифицированы по признаку масштаба воздействия на патерналистские (государство возлагает на себя большую часть социальных обязательств) и субсидиарные (разделение ответственности между властными институтами и элементами гражданского общества)<sup>2</sup>.

Согласно позиции И.А. Демидова, политика — это участие значительной части населения на основе принципов объективности и целенаправленности, в социальных объединениях разнообразных организационных форм, проявляющих активности в решении государственных дел, сложностей общественного существования, благодаря применению властных механизмов<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup>См.: *Благодир А.Л., Кирилловых А.А.* Комментарий к Федеральному закону от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» М., 2011. С. 153.

<sup>2</sup>См.: *Ненсо С.В.* Благотворительность и благотворительные организации в социальной политике государства // *Общество и право.* 2009. № 3. С. 290–292.

<sup>3</sup>См.: *Демидов А.И., Федосеев А.А.* Основы политологии: учебное пособие. М., 1995. 271 с.

Многие видят государственную политику в качестве площадки для организации связей разнообразных социальных групп, которая основана на неоднородных разноплановых формах, методах, способах выполнения государственных функций в целях разрешения стоящих перед ним задач. Государство олицетворяет орудие удержания, подкрепления и легализации такой связи<sup>1</sup>.

Идея позитивного преобразования социальной функции актуальна не только для отечественного государства — это общемировое объективное стремление. Все современные государства стремятся сократить расходы бюджета на социальные потребности населения уже с 80–90-х годов XX века. В Российской Федерации Президент РФ и Правительство РФ оказывают значительное внимание процессу развития социальных функций государства с учетом особенностей современных условий, объективных факторов политического и экономического развития. Происходящие изменения в общественных отношениях, связанных с предоставлением социальных услуг, становятся отражением деформации роли публичной власти и одновременного возложения обязанностей по социальной деятельности на государство и граждан с активной позицией, способных трудиться на благо народа. В идеале общество должно поддерживать креативность и новый, «свежий» подход к разрешению проблем социальной политики. Но полная приватизация рассматриваемой сферы некоммерческими организациями является невозможной и недопустимой, так как существует ряд таких потребностей, которые ими не могут быть реализованы. Они требуют властного вмешательства или постоянного, пристального контроля их обеспечения органами публичной власти, а также финансирования на субсидиарной основе. Для населения должны продолжать существовать неоспоримые государственные гарантии в социальной помощи и защите.

---

<sup>1</sup>См.: Шелудякова Т.В. Правовое регулирование и анализ принципов социальной политики государства // Социальное и пенсионное право. 2016. № 3. С. 12–16.

Таким образом, важным принципом социальной политики современного государства становится социальное партнерство публичного характера, субъектами которого становятся государство и граждане (общественные формирования и группы). Оно основано на слиянии ресурсов, средств, собственности, усилий или потенциала, нацеленного на воплощение государственной политики в части решения задач социально-экономического развития публично-правовых образований, обеспечения общественных потребностей либо удовлетворения других общественно значимых задач<sup>1</sup>. Сложившиеся особенности эволюции третьего сектора экономики создали условия для возможного привлечения его представителей в сферу социального обслуживания. Это требует выстраивать успешно функционирующие формы их взаимодействия с органами публичной и местной власти. Правильный выбор каналов такого сотрудничества — это залог последующего грамотного использования возможностей и потенциала, которым обладают НКО.

В основу такого взаимодействия должны быть положены следующие принципы: определение баланса интересов субъектов таких отношений — государства и общественных организаций социальной направленности; мониторинг и анализ способов взаимодействия власти и НКО в вопросе разрешения социальных проблем общества с целью обнаружения существующих недостатков и актуализации работы по их ликвидации.

Государство стремится к поиску и формированию продуктивных приемов реализации социальной политики, не отказываясь от своих обязанностей в социальной сфере. Такая позиция предполагает создание конкурентной среды для организаций, предоставляющих социальные услуги, трансформации внутреннего содержания этого рынка, его изменению благодаря замещению учреждений государственного типа как

---

<sup>1</sup>См.: *Раздьяконова Е.В., Шадринцева А.Н.* Публично-частное партнерство в социальной сфере: экономико-правовой аспект // *Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом»*. 2013. № 4. С. 21–24.



главенствующего поставщика социальных услуг общественными структурами при финансовой поддержке со стороны государства. Результат такой деятельности государства сведен к увеличению открытости социальных услуг, а также продуктивному внесению расходов на содержание административного и бюрократического аппарата.

Не отказываясь от реализации социальной функции, государство и властные структуры находятся в постоянном поиске действенных и удовлетворяющих всех участников социальной сферы форм обеспечения потребностей населения. Поиск таких форм сводится к увеличению конкуренции, разнообразию оказываемых социальных услуг, возложению функций поставщика услуг на частный сектор на основе последующего финансирования их деятельности. Результатом подобного процесса должно стать формирование открытости социальных услуг, их близости и приемлемости для народа, а также сокращение строки расходов на их администрирование и бюрократическую работу. Одновременное существование твердой вертикали власти с институтами в системе гражданского общества способствует формированию социальной структуры российского общества, четкому отграничению объема прав и обязанностей каждого, включая их ответственность.

## **1.2 Роль некоммерческих организаций в осуществлении государством функции оказания социальных услуг населению: понятие, виды и правовая основа функционирования**

Наличие в государстве гражданского общества, основанного на активной политико-правовой инициативе, требует включения граждан и их объединений в происходящие в обществе процессы. Важное положение среди них занимают НКО, которые становятся посредником в общении и

взаимодействии друг с другом государства и общества<sup>1</sup>. Изменения, произошедшие в законодательстве, подтверждают желание государства к такому сотрудничеству, особенно в решении задач социальной политики на разных уровнях власти.

В ст. 34 Конституции РФ говорится о гарантиях реализации каждым гражданином права свободного использования собственного имущества и способностей для занятия предпринимательской деятельностью и другими видами экономической деятельности, разрешенными законодательством РФ. То есть гражданам и их группам разрешено создавать и развивать НКО разных видов и форм в зависимости от поставленных целей. В основе таких объединений действия лежат мотивы добровольности и самоуправления организации, отсутствия подчиненности органам власти.

Согласно п. 1 ст. 50 Гражданского кодекса Российской Федерации<sup>2</sup> (далее — ГК РФ) под НКО следует понимать юридические лица, не обладающие признаком извлечения прибыли как главной цели своей деятельности и не занимающиеся распределением полученной прибыли среди участников. При этом согласно абз. 2 п. 3 ст. 50 ГК РФ они обладают возможностью реализовывать предпринимательскую деятельность лишь для достижения целей, ради которых они были созданы.

В Федеральном законе от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»<sup>3</sup> (далее – Закон о НКО) дано развернутое понятие. К ним отнесены организации, создаваемые и действующие в целях, не связанных с извлечением прибыли и ее перераспределением между участниками. Все усилия НКО направляет на разрешение социально значимых проблем в сфере образования, науки, здравоохранения, культуры, социальной защиты

---

<sup>1</sup>См.: *Скворцов В.Н.* Роль некоммерческих организаций и гражданского общества в совершенствовании системы государственного и муниципального управления в Российской Федерации // *Экономика нового мира.* 2018. № 1. С. 69–73.

<sup>2</sup>См.: Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 08.12.2020) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; 2020. № 50. Ч. III. Ст. 8072.

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145; 2021. № 1. Ч. I. Ст. 68.

населения и др. Возможность занятия предпринимательской деятельностью может быть ими реализована только в случае, если она служит достижению целей, ради которых они созданы.

Для обозначения НКО в европейских и других зарубежных странах применяются разные дефиниции: «неприбыльные», «бесприбыльные», «третий сектор». В содержании проекта «The Comparative Nonprofit Sector Project», разработанного университетом Джонса Хопкинса (Балтимор, штат Мэриленд), дано определение неприбыльных организаций. Это открытые социотехнические формально-структурированные образования, на которые государство не оказывает прямого влияния и которые не получают предпринимательского дохода от своей деятельности по производству услуг для собственного потребления или удовлетворения нужд других<sup>1</sup>.

Последние исследования сходятся во мнении по рассмотрению НКО с точки зрения комплексного подхода к их сущности, содержанию деятельности и месту в диалоге между государством и обществом. Л. Никовской и В. Якимец делается вывод о значительном вкладе некоммерческого сектора в развитие социальной политики государства: «полноценная и эффективная социальная политика может быть реализована государством, когда оно вместе с другими субъектами гражданского общества выполняет совместную работу по формированию стратегии и приоритетов социальной политики и стремиться предать им практическое воплощение, также используя потенциал от совместных усилий»<sup>2</sup>.

На основе вышеуказанных определений, можно сформулировать собственное: НКО — это неприбыльные организации, для которых характерны относительная независимость от отраслей экономики и направленность на достижение общественно полезных целей через

---

<sup>1</sup>См.: Кутьева Д.А., Макарова В.А. Теоретические подходы к определению понятия «некоммерческая организация» // Вестник Псковского государственного университета. 2013. С. 74–78.

<sup>2</sup>Никовская Л.И., Якимец В.Н. Введение в предметное поле муниципальной публичной политики // Социально-политические исследования. 2019. № 4. С. 36–53.

производство услуг, материальных и нематериальных благ. Такие организации обладают следующими свойствами:

- 1) добровольность участия в деятельности организации, открытость многих для вхождения в состав новых участников, например, волонтеров;
- 2) самоуправляемость;
- 3) наличие значительного количества источников финансирования;
- 4) полное расходование получаемой прибыли на выполнение целей организации, зафиксированных в уставных документах.

В России НКО являются активными участниками социальной сферы и деятельности по разрешению проблем общества: социального сиротства, создания и обеспечения качественной инфраструктуры здравоохранения, образования, материального неблагополучия, социальной реабилитации, слабости некоторых механизмов защиты прав граждан, профилактики и рецидива возникновения трудных жизненных ситуаций и социальных рисков. Внушительное количество секторов, в которых допускается участие НКО, привело к их многочисленности, что стало предпосылкой для появления нижеуказанных классификаций, где ее главными критериями выступают такие как источники финансирования деятельности НКО, организационно-правовые формы и т.д.

В России наиболее часто встречаются следующие критерии классификации: целевая аудитория (молодежь, школьники, женщины, пенсионеры и др.); предметно-тематическая направленность (экологические, правозащитные, социальные и др.); организационно-правовая форма.

О.А. Вавилова предлагает проводить классификацию НКО на основе только одного критерия — формы, в которой создаются организации (учреждения, потребительские кооперативы, автономные некоммерческие организации, благотворительные и иные фонды, некоммерческие партнерства, общины, общественные и религиозные организации

(объединения)<sup>1</sup>). Названная классификация из-за узости направленности не способна охватить все существующие виды НКО.

В трудах Ю.С. Поповой и Г.Н. Пряхина дана расширенная классификация, но авторы указывают, что это только часть существующих оснований, среди которых они называют цель деятельности, степень участия государства в производственной деятельности НКО, возможность привлечения других участников-волонтеров и добровольцев, юридический статус, источники поступления финансирования, режим налогообложения<sup>2</sup>.

Автором Л.Р. Лариной разработана собственная классификация, согласно которой НКО в зависимости от функционального назначения делятся на: занятые общественно-политической, научно-исследовательской деятельностью, образованием, работой в социальной и культурно-досуговой, издательской и рекламной сферах, консультированием и информационно-аналитическим обеспечением, благотворительностью, гуманитарной и юридической помощью, защитой прав граждан, выдачей сертификатов и проведением экспертизы; охраной природы; помощью людям, которые оказались в затруднительной жизненной ситуации; оказанием поддержки в формировании институтов гражданского общества, а также объединения религиозного характера и ассоциации<sup>3</sup>. Такая классификация способствует пониманию особенностей финансирования некоммерческих организаций<sup>4</sup>.

В.И. Пилипенко в качестве классифицирующих признаков называет организационно-правовую форму, способ объединения учредителей, реализуемые организацией экономические виды деятельности и ее цель,

---

<sup>1</sup> См.: *Вавилова О.А.* Некоммерческие организации: современная классификация // Некоммерческие организации в России. 2012. С. 12–14.

<sup>2</sup> См.: *Попова Ю.С., Пряхин Г.Н.* Современная классификация некоммерческих организаций // Вестник Челябинского государственного университета. 2014. № 21. С. 145–152.

<sup>3</sup> См.: *Ларина Л.Р.* Источники финансирования некоммерческих организаций и управление некоммерческими организациями. Уральск, 2010. С. 34.

<sup>4</sup> См.: *Дементьева Н.М.* Необходимость и роль классификации некоммерческих организаций // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2014. № 5. С. 14–20.

источники финансирования деятельности НКО. Представленная классификация в большей степени ориентирована на характеристику экономических особенностей статуса и деятельности НКО, при этом социальные признаки в ней не отражены<sup>1</sup>.

Е.В. Шаклеина анализируя классификации НКО, разработанные другими учеными, в основу своей закладывает их правовое положение, регламентированное ГК РФ и главой II Закона о НКО<sup>2</sup>.

Никифоров И.В. выделяет три группы НКО: управляющие, объединяющие и универсальные. Первую группу образуют фонды, учреждения, товарищества собственников недвижимости, потребительские кооперативы, автономные некоммерческие организации, публично-правовые компании. Их основная функция — это накопление имущественных благ и выгод, последующее управление ими в целях исполнения конкретных экономических задач. Организации объединяющей направленности обеспечивают поддержку основной профессиональной деятельности или достижение общественно-политических целей, а не занятые каким-либо видом хозяйственной деятельности, выполняют действия по защите интересов конкретных групп людей по отраслям, профессиям<sup>3</sup>.

В контексте темы данной работы важной нам представляется классификация по направлениям деятельности, которая была разработана Ю. Ирхиным. В ней отражается сущность и содержание отношений НКО с действующей властью. Ученый выделил типы НКО, деятельность которых представлена следующими направлениями:

---

<sup>1</sup> См.: *Пилипенко В.И.* Какие некоммерческие организации полезны обществу // Тезисы выступления на гражданских слушаниях (13–15 дек. 2007 г., С.-Петербург). СПб., 2007. С. 38–54.

<sup>2</sup> См.: *Шаклеина Е.В.* К вопросу о классификациях некоммерческих организаций // Актуальные проблемы юридической науки и правоприменительной практики: сборник научных трудов III Межрегиональной научно-практической конференции (г. Киров, 15 окт. 2004 г.): в 2 ч. Киров, 2004. Ч. 2. С. 61–71.

<sup>3</sup> См.: *Востриков Д.С.* Сравнительно-правовой анализ отдельных видов некоммерческих организаций как субъектов гражданского права // Вопросы российской юстиции. 2020. № 8. С. 123–141.

взаимопомощь и клубная деятельность, представляющая собой объединение людей для разрешения общих проблем (например, общества инвалидов, объединения родителей больных детей, товарищества собственников жилья и др.);

социальная и экологическая деятельность НКО в целях предоставления благотворительной помощи многодетным, престарелым и иным группам населения; защита окружающей среды, памятников культуры и пр.;

правозащитные НКО, которые контролируют законность действий властей, ведут наблюдение за выборами, обеспечением правопорядка, защитой прав человека и др.;

инфраструктурные НКО — обеспечивают совершенствование и расширение сфер социального партнерства, способствуют повышению показателей гражданской инициативности и проводят мероприятия по ее поддержке. Также в сферу их деятельности могут быть включены аналитические, информационные, посреднические и прочие коммуникационные услуги.

Первые две выделенные группы сотрудничают с органами на государственном и муниципальном уровнях. При этом первые рассматриваются как социально ориентированные, защищающие интересы разных социальных групп, обеспечивающие удовлетворение их социальных потребностей, в связи с чем пользуются поддержкой со стороны государства.

Взаимодействие вторых с властью может приобретать конфликтный характер и привести к формированию оппозиционных групп. Особенность взаимодействия правозащитных НКО с представителями властных структур всегда имеет форму столкновения, так как источником их отношений становятся факты нарушений прав граждан, допускаемые государственными чиновниками.

НКО, выполняющие коммуникационные, посреднические функции, становятся каналами связи между властью и обществом при решении определенного круга вопросов. Наиболее распространенными являются

благотворительные фонды, волонтеры и СО НКО, гуманитарные цели их существования поддерживаются государством в правовом, финансовом, имущественном, информационном и консультативном плане. Высокий уровень их популярности в российском обществе обусловлен тем, что в основу их создания и деятельности положен принцип гуманизма. Они формируются по инициативе активных граждан (самоорганизация) в целях решения имеющихся в обществе проблем совместными усилиями с государством путем проведения диалога с властью, предложения способов решения проблем и аргументированной критики действий власти в определенных сферах деятельности. Участие в составе этих общественных объединений способствует повышению качественных и количественных показателей уровня гражданской сознательности и ответственности россиян, что влияет на последующее развитие российской государственности, формирование комфортного социального климата, эволюцию институтов гражданского общества<sup>1</sup>.

Таким образом, в качестве основных свойств, наличие которых позволяет отнести НКО к определенной группе, выступают направления и цели деятельности, источники ее финансирования и особенности затрат. Наиболее подходящей видится классификация, которая объединила бы в себе все вышеназванные критерии для определения видов НКО и их статуса. В качестве такой может быть деление НКО на рыночных и нерыночных производителей услуг. В обобщенном виде НКО заняты производством услуг, которые продаются по ценам рынка, на льготных условиях или передаются получателям на безвозмездной основе.

Рыночные НКО заняты производством и реализацией качественных услуг по установленным на них рыночным ценам, которые складываются из совокупности всех затрат организации на производство услуг и доведения их

---

<sup>1</sup> См.: *Енина А.А.* Некоммерческие организации как субъекты развития политической системы современной России // Государственное и муниципальное управление: ученые записки. 2019. № 3. С. 263–268.



до потребителя. Получаемая ими прибыль подлежит направлению на реализацию уставных целей организации и не может быть распределена между ее учредителями. При этом их статус формирует для них возможность по пополнению собственных активов за счет привлечения извне источников финансирования в виде взносов целевого характера и пожертвований, вследствие чего стоимость реализуемых ими услуг может быть снижена. К рыночным будет отнесен вид НКО, которые создаются и финансируются непосредственно субъектами, чьи интересы они обслуживают и деятельности которых они содействуют. Чаще всего они организуются в форме ассоциаций или союзов (например, ассоциация предпринимателей). Блага, производимые такими организациями, предоставляются ее членам, которые платят взносы.

НКО, занятые нерыночным производством услуг, — это организации, которые предоставляют такие услуги иным субъектам, являющимися участниками общественных отношений безвозмездно или по ценам, не отнесенным к экономически важным. Они не имеют возможность получать высокую прибыль, поэтому главным источником финансирования их деятельности становятся добровольные взносы физических и юридических лиц, а также финансовая поддержка и помощь, исходящие от государства.

Опыт функционирования НКО свидетельствует о смешивании видов услуг, ведь для удержания своего места на рынке обслуживания НКО организации могут сочетать ценовые и неценовые способы производства.

Следует сказать, что НКО также являются субъектом рынка идей, продажа которых имеет предварительный характер и происходит через получение вознаграждения за счет государственных и частных грантов.

Подход, в основе которого лежит критерий целевой установки создания и деятельности общественных объединений известен не только отечественной правовой науке и практике, но и правопорядку зарубежных государств. Это функциональный (филантропический, альтруистический) подход, определяющий сущность НКО как юридического лица, работа которого преследует цель достижения конкретных задач, приносящих всему

обществу или отдельным незащищенным группам граждан пользу. Желание обогатиться стоит в стороне от деятельности НКО. Такое понимание сущности НКО как особого элемента гражданского общества, функционирующего на основе идеалов гуманизма и доброты, становится подтверждением исключительного характера намерения их формирования — реализация только ограниченного перечня видов деятельности.

Предполагается заимствование функционального подхода к определению НКО из положений немецкого законодательства, которые определяют целевой критерий в содержании § 21–22 BGB. Данный подход не соответствует требованиям действительности, так как возрастает степень коммерциализации НКО. Коммерциализация — это процесс повышения значимости предпринимательской составляющей в работе НКО, осуществляемый через отказ от филантропического начала и повышение значимости возмездно-эквивалентной составляющей в ежедневной работе этих организационных структур.

Главным преимуществом НКО становится достижение общественно полезной цели, благодаря чему они получают ряд преимуществ от государственных структур. Привилегии, которые предоставляет государство, приобретают характер специфического вида оплаты, т.е. являются своего рода индульгенций, предоставляемых органами государственной власти в распоряжение особых общественных формирований, взявших на себя часть функций и ответственности за реализацию социальных программ. Государство и общественные НКО вступают в своеобразный двухсторонний договор, который является законным основанием для получения определенных видов спонсорской поддержки. Главным и единственным требованием к такой организации выступает обязательная реализация той социальной функции, в связи с которой она и получает поддержку<sup>1</sup>. При этом

---

<sup>1</sup> См.: *Степанов Д.И.* В поисках критерия разграничения юридических лиц на два типа и принципа обособления некоммерческих организаций // Вестник гражданского права. 2007. № 3.

от других юридических лиц НКО отличается не столько целью деятельности, сколько невозможностью осуществления ими деятельности по распределению прибыли между участниками.

Таким образом, мы можем сделать вывод о том, что выбор отвечающего сегодняшним условиям экономического или предпринимательского подхода к природе НКО с постепенным отказом в правовой политике от функционального способствует более точному пониманию природы их сущности.

Законом допускается формирование НКО в разнообразных организационно-правовых формах: организации, учреждения, фонды, партнерства, товарищества и др. Важнейшими направлениями их работы традиционно называются социальная, экологическая, образовательная, просветительская и другие сферы. Статистика Общественной палаты РФ содержит следующие данные относительно количества НКО в разных сферах жизнедеятельности: детские и молодежные инициативы (более 7000); здравоохранение (более 13000); культура, межнациональное сотрудничество, сохранение традиций (более 22000); социальная поддержка и защита граждан (более 35000) и т.п.<sup>1</sup>. НКО создаются на основе интересов, источниками которых становятся отдельные лица и коллективы. При этом заинтересованность общественных организаций может быть идентична интересам государства и даже конфликтовать с ними.

В соответствии с положениями ст. 13 Конституции РФ общественные объединения в РФ функционируют на основе равенства перед законом, возможности существования в разных организационно-правовых формах, а также их отличия друг от друга по критерию цели и сферы деятельности. Свобода гражданского общества видна в порядке формирования общественных организаций, которые принято считать созданными не в момент государственной регистрации, а когда принято решение об их

---

<sup>1</sup> См.: Доклад о состоянии гражданского общества. URL: <https://www.oprf.ru/files/final.pdf> (дата обращения: 16.06.2020).

формировании на конференции или общем собрании учредителей. Таким образом, со стороны государства происходит признание права граждан на объединение, реализуемое в момент соответствующего волеизъявления, а государственная регистрация нужна только для получения прав юридического лица<sup>1</sup>.

Процедура регистрации является основным условием приобретения общественными формированиями прав и преимуществ дополнительного характера: право на защиту со стороны государства; участие в выборах и референдумах (если она ставит перед собой такую цель и указывает на это в уставе); учреждение средств массовой информации; активное участие в гражданском обороте с правами юридического лица.

Реализация права на объединения не допускается со стороны государственных структур в ситуации, когда цели или деятельность общественного объединения направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни<sup>2</sup>.

Сейчас большому количеству НКО требуется официальная организация действенных механизмов воздействия на властные структуры и контроля за их деятельностью. Так как подобные структуры разрешают задачи глобального плана, НКО нуждаются в поддержке от государства в виде финансовых и материальных ресурсов для расширения видов и сферы своей деятельности. Для государства важно институционализировать способы и формы участия НКО, так как: 1) через НКО происходит наполнение идеологией гражданской свободы общественных и государственных институтов; 2) государственные структуры черпают

---

<sup>1</sup> См.: *Титова Е.В.* К вопросу о конституционно-правовой концепции взаимодействия государства и человека // *Lexrussica*. 2018. № 11. С. 69–82.

<sup>2</sup> См.: *Курячая М.М.* Общественные объединения граждан в структуре гражданского общества современной России // *Конституционное и муниципальное право*. 2016. № 1. С. 17–21.

информацию от общества о процессах в нем происходящих; 3) государство использует НКО как институт, способный продолжить его социальную политику<sup>1</sup>.

НКО принимают участие в процессе управления государством на уровне политики и решения полезных для всего общества задач. В первом случае НКО в предусмотренных законодателем видах заявляют свою позицию перед властными публичными структурами. Во втором – они привлекаются государством к деятельности общественно полезного характера через участие в предоставлении населению услуг собственными средствами и силами, в том числе в социальной сфере.

Концепция понимания и происхождения НКО, связанная с теорией производства общественных благ, основанной на «теории общественного выбора» (Дж. Бьюкенен)<sup>2</sup>, в которой дается анализ экономической стороны процессов принятия решений по удовлетворению коллективных потребностей граждан, общества в целом в ходе перераспределения благ, предполагает использование правительственных институтов людьми в их собственных интересах с применением различных способов и методов. Человек становится главным звеном, совершающим свой выбор (в том числе и выбор предоставляемых ему общественных благ) путем ретрансляции своего мнения через выборные институты государственной власти или формируемые им объединения. Общественный сектор, таким образом, становится площадкой для реализации совокупности личных предпочтений и интересов индивидов. Американский экономист Б. Вейсборд<sup>3</sup> относит к общественным благам общественную безопасность, услуги образования, здравоохранения, социальной защиты, культуры, достижения науки.

---

<sup>1</sup> См.: *Васильева В.С.* «Нижние этажи» демократии: правовые формы участия некоммерческих неправительственных организаций в управлении // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 1. С. 8–13.

<sup>2</sup> См.: *Нуреев Р.* Джеймс Бьюкенен и теория общественного выбора // Нобелевские лауреаты по экономике. М., 1997. 40 с.

<sup>3</sup> См.: *Weisbrod B.* The Nonprofit Economy. Cambridge: Harvard University Press, 1994. 75 p.

Предпосылки возникновения и функционирования НКО, в соответствии с этой теорией кроются в несовершенстве деятельности государства и коммерческих структур в производстве общественных благ. Коммерческий сектор преследует цель получения большей выгоды, а государство не способно удовлетворить потребности каждого гражданина, так как формирование приоритетных направлений его политики обусловлено запросами большинства. Если усилия государства сосредоточатся на корректировке ошибок и пробелов рынка социального обслуживания, это потребует дополнительных расходов, выполнение которых происходит за счет налоговых поступлений граждан. В такой ситуации компромисс между дополнительными издержками и положительным государственным вмешательством достичь трудно. НКО, применяя нерыночные механизмы, способны восполнить «провалы рынка и государства» и взять на себя часть услуг, с которыми государство не справляется самостоятельно, а для бизнеса они финансово неперспективны (М. Крашински, Дж. Милль, Ф. Батор, А. Радыгин, Р. Энтов, Л. Якобсон, Ч. Вульфи и др.).

Существует еще одна теория относительно предпосылок развития НКО — «провалов контракта» или по-другому «неэффективных контрактов» Г. Хансмманна<sup>1</sup>. Дополнительным фактором существования НКО называется отсутствие у потребителей высокого уровня доверия коммерческим фирмам, а также качеству предоставляемых ими услуг. Законодатель не предоставил рядовому потребителю возможности контролировать деятельность коммерческих организаций, даже такие сферы, как забота об инвалидах, сиротах, пожилых людях и других социально уязвимых слоях населения.

Все изложенные теоретические концепции тесно связаны и дополняют друг друга. Фундаментом для них является «теория производства общественных благ», в которую вписывается современная тенденция демонополизации социальной сферы и привлечения к выполнению функции

---

<sup>1</sup>*Hansmann H. The Role of Nonprofit Enterprise // The Yale law journal. 1990. N. 89. P. 76–79.*

по предоставлению социальных услуг населению НКО, сотрудничества при производстве «общественных благ».

Заслуживающую внимания позицию социально-антропологического содержания деятельности общественных объединений выдвигает С.А. Абакумов: граждане по своей воле не создают объединения для реализации проекта, который не сулит им ни материальной отдачи, ни морального удовлетворения. Это означает, что объединения граждан заняты делами, которые действительно востребованы обществом и отвечают запросам граждан. Главным здесь становится сотрудничество и опыт практической деятельности. Идеи проверяются делом, а подтвердившие свою эффективность становятся базой для консолидации общества и общественных групп. Так создаются способные к жизни институты гражданской самодеятельности, преследующие цель динамичного развития. В ходе обеспечения интересов и потребностей россиян они способствуют «укоренению» общества в почве насущной действительности. Только такая среда будет способствовать получению уважения со стороны граждан к власти и дальнейшему определению курса России. Не вызывает сомнения реальная нуждаемость государства в развитии гражданского общества для успешного реформирования государственного управления в разнообразных сферах<sup>1</sup>.

Как было сказано выше, в настоящее время сформированы и продолжают развиваться тенденции позитивного характера, направленные на развитие механизмов сотрудничества НКО и государственных властных структур в вопросе поиска решений социально значимых задач. Такое взаимодействие возможно в разнообразных формах: государственный и муниципальный социальный заказ; государственное социальное спонсорство, налоговые льготы, полное или частичное освобождение от платы за

---

<sup>1</sup> См.: *Курячая М.М.* Взаимодействие граждан и институтов гражданского общества в современной России // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 11. С. 7–12.

пользование государственным и муниципальным имуществом; стимулирование социальной активности прямым финансированием — субсидии, субвенции и муниципальные гранты; поощрение негосударственных корпоративных и индивидуальных спонсоров.

Говоря о положении НКО в нашем обществе и особенностях их дальнейшего существования, В.В. Путин еще в 2015 году отмечал: «...когда речь заходит об НКО, функционирующих в политической нише, то я считаю, что их деятельность в качестве главного направления должна преследовать цель поиска решений в ликвидации проблем общества, исполняя тем самым задачи общенационального характера, к примеру, совершенствование политической, судебной, правоохранительной систем, а также правозащитной деятельности». Согласно его позиции, НКО не должны использоваться для разрешения узкопартийных потребностей. «В такой ситуации будет утеряна сущность НКО. Политическая борьба, включая оппозиции с властью, составляют элемент межпартийных отношений»<sup>1</sup>.

НКО являются носителями большего объема перспектив в сравнении с полномочиями политических организаций. Глава государства отмечал необходимость использования потенциала, которые несут в себе НКО для передачи им части функций государства в социальном обеспечении и обслуживании населения особенно на региональном и местном уровнях. «Я придерживаюсь позиции, что некоторые виды работ в социальной сфере, могут быть делегированы в компетенцию НКО, поскольку проблемы общества им более близки, они способны более оперативно решить задачи, возникающие в ходе этого»<sup>2</sup>.

Общественные организации взаимодействуют с органами исполнительной власти, реализуя государственную политику в отношении

---

<sup>1</sup>См.: Неправительственным организациям передадут часть социальных функций государства. 2015. 16 января. URL: <http://pravdoryb.info/nepravitelstvennym-organizatsiyam-peredadut-chast-sotsialnykh-funltsiy-gosudarstva.html> (дата обращения: 01.06.2020)

<sup>2</sup> См.: Гафуров Я.М. Тенденции развития российской правовой среды в условиях глобализации // Безопасность бизнеса. 2016. № 2. С. 19–24.



социальной защиты населения. Это выражается в привлечении первых к разработке и оценке регионального законодательства, использовании их опыта при разработке и экспертизе реабилитационных программ, стандартов и норм доступности жизненной среды для инвалидов.

Сейчас организации, формируемые гражданами на основе некоммерческих целей, принимают активное участие в разрешении большого количества проблем социального характера, организуют адресную поддержку отдельным социальным группам. К основным сферам участия относят: здравоохранение, образование, социальное сиротство, повышение материального благополучия, уровня защищенности прав граждан, профилактические мероприятия для исключения возможности попадания в тяжелые жизненные ситуации и многое другое. В связи с этим сектор некоммерческого характера становится частью социальной и экономической областей жизни. Его члены работают над производством нерыночных благ, что содействует поступательному и полноценному развитию указанных выше сфер, созданию более комфортных и эффективных условий для повседневного существования граждан. Поэтому работа подобных организаций характеризуется большим разнообразием субъектов воздействия.

Организации, не получающие прибыли от основного вида деятельности, становятся дополнением властных органов по формированию и донесению до конечного потребителя общественных и социально необходимых продуктов, а также создают конкурентную среду путем противопоставления своей деятельности представителям коммерческого бизнеса. Зачастую лица, включенные в состав «третьего» сектора, становятся защитниками граждан в ситуации нарушения их прав и интересов государственными публичными органами и бизнесом. НКО в своей деятельности реализуют две функции:

- 1) ликвидируют недостатки рынка услуг и помогают государству в борьбе с трудностями в деятельности по формированию чистых и

смешанных благ, ориентированных на удовлетворение общественных потребностей;

2) сглаживают ситуации социальной напряженности, становясь при этом особым «буфером» в отношениях государства с обществом и инициативными группами.

К примеру, в московском регионе функционирует Детский фонд, который консолидирует усилия общественных, государственных структур, частных фирм, отдельных индивидов в разрешении проблем детства, в обеспечении защиты детей, оглашая и реализуя множество инициатив. В настоящее время более тысячи столичных организаций приобрели положение верных его соратников, оказывая ему поддержку в благотворительной работе. Фундаментальная задача Фонда состоит в содействии семьям, которые оказались в тяжелых жизненных ситуациях, детям-сиротам, детям, воспитываемым престарелыми родителями, а также родителями-инвалидами, получившими такой статус вследствие несчастных случаев и неподдающихся излечению заболеваний, беспризорным детям. База данных Фонда насчитывает более 1500 семей, которым предоставляются юридические, психологические, реабилитационные услуги и материальная поддержка.

НКО можно рассматривать не только как институт гражданского общества, но и как третий сектор экономики, специальный институт общества, который представлен системой негосударственных некоммерческих организаций, обеспечивающих процесс социального воспроизводства. Сложившаяся практика во многих зарубежных странах свидетельствует о наличии у НКО потенциала большего, чем у коммерческих либо государственных организаций. Их работа способствует снижению степени нагрузки на государственный бюджет в связи с сокращением расходов, в частности, в социальной сфере.

Правительством РФ проведена работа по подготовке Перечня социальных услуг, которые вправе реализовывать организации, занятые социальным обслуживанием граждан, в их число входят:

1) социально-бытовые услуги, выполняемые для поддержки жизнедеятельности получателей социальных услуг в быту;

2) социально-медицинские услуги, преследующие цель сохранения и поддержания на должном уровне здоровья получателей социальных услуг через формирование механизмов ухода, содействие в претворении в жизнь оздоровительных мероприятий, постоянный и всесторонний контроль за получателями социальных услуг для выявления отклонений в состоянии их здоровья;

3) социально-психологические услуги, предполагающие формирование методов исправления психологически нестабильного состояния бенефициаров социальных услуг в целях их социализации, включая психологическую помощь, предоставляемую анонимно благодаря применению телефона доверия;

4) социально-педагогические услуги, основное назначение которых сводится к проведению мероприятий по профилактике деформации позитивного поведения и формированию личности потребителей услуг на социальном рынке, создание у них позитивных интересов, организация их досуга, оказание помощи семье по вопросам воспитания детей;

5) социально-трудоустройство услуги, направленные на содействие в трудоустройстве и стойком преодолении иных трудностей, вызванных трудовой адаптацией;

6) социально-правовые услуги, включающие в себя деятельность по предоставлению услуг юридического консультирования и помощи на основе безвозмездности;

7) услуги, способствующие повышению уровня коммуникативной активности получателей социальных услуг, обладающих ограничениями в нормальной жизнедеятельности, в том числе детей-инвалидов;

## 8) срочные социальные услуги.

Признание гражданина нуждающимся в получении услуг относится к компетенции уполномоченных государственных органов. Виды услуг и критерии их предоставления также определены в законодательстве. В России действует национальный стандарт ГОСТ Р 52143-2013 «Социальное обслуживание населения. Основные виды социальных услуг»<sup>1</sup>.

С 1 января 2017 года начали действовать положения Закона от 3 июля 2016 г. № 287-ФЗ<sup>2</sup>, которые предусмотрели понятие НКО как исполнителей общественно полезных услуг. К ним отнесены организации некоммерческого характера, предоставляющие в течение 1 года или более, услуги, отнесенные к общепольным. Общественно-полезные услуги имеют социальную сущность.

Важно сказать, что законодателем четко не определена дефиниция понятия «общественно полезная услуга». Сложности вызывает и отсутствие определенности в отношении трактовки понятия «услуга», которое в разных отраслях права наделяется разным смыслом и содержанием. Часто затруднения вызваны невозможностью определить точно, какой законодательный акт распространяет свое действие на отношения по оказанию общественно полезных услуг.

В качестве основного отличия полезной услуги для общества от неполезной выступают цель и мотивы ее реализации, а также законодательное закрепление. Определяется вид услуг социальной сферы

---

<sup>1</sup> См.: Национальный стандарт РФ ГОСТ Р 52143-2013 «Социальное обслуживание населения. Основные виды социальных услуг» (утв. приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 17 октября 2013 г. № 1180-ст). URL: <https://base.garant.ru/70696920/> (дата обращения: 16.05.2020)

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 287-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О некоммерческих организациях” в части установления статуса некоммерческой организации — исполнителя общественно полезных услуг» // Российская газета. 2016. 8 июля.

особыми субъектами, а также возможностью передачи государством или муниципалитетами этих услуг для исполнения НКО<sup>1</sup>.

В отличие от термина «социальные» «общественно полезные услуги» отнесены не только к компетенции государственных структур, они приобретают свойства объекта гражданских прав согласно ст. 128 ГК РФ<sup>2</sup>.

Определение признаков общественно полезной услуги видится через понимание цели и мотивов, послуживших основанием для определения в законе рассматриваемой категории. К подобным признакам следует отнести:

принадлежность услуг к сфере социальной деятельности;

особый состав субъектов, отнесенных к услугодателям — это государственные и муниципальные услуги;

возможность делегирования правомочия на исполнение таких услуг негосударственным НКО<sup>3</sup>.

Во исполнение содержания федерального законодательства о необходимости формирования условий для равного доступа НКО на рынок социальных услуг и к финансовым средствам на уровне субъектов РФ разрабатываются специальные «дорожные карты», определяющие план мероприятий по достижению данной цели. Такой документ действует, например, во Владимирской области. В качестве результатов претворения его положений в жизнь отмечают<sup>4</sup>:

---

<sup>1</sup> См.: Мурзин Д.В., Ольховский Р.М. Вопросы правового регулирования общественно полезных услуг в области физической культуры и массового спорта // Российский юридический журнал. 2017. № 6. С. 172–183.

<sup>2</sup> См.: Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 08.12.2020) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; 2020. № 50. Ч. III. Ст. 8072.

<sup>3</sup> См.: Мурзин Д.В., Ольховский Р.М. Вопросы правового регулирования общественно полезных услуг в области физической культуры и массового спорта // Российский юридический журнал. 2017. № 6. С. 172–183.

<sup>4</sup> См.: Распоряжение администрации Владимирской области от 20 марта 2015 г. 136-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Расширение доступа негосударственных некоммерческих организаций к предоставлению социальных услуг во Владимирской области (2015–2018годы)». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/3300201503260009> (дата обращения: 16.06.2020).

принятие или изменение законодательной базы, посвященной регулированию отношений в области социального обслуживания населения, развитие новых форм и технологий, а также расширение перечня предоставляемых социальных услуг;

совершенствование штатной численности и профессиональной подготовки поставщиков социальных услуг в соответствии с уровнем спроса.

Также в регионе действует Закон от 31 октября 2014 г. №117-ОЗ «Об утверждении перечня социальных услуг, предоставляемых поставщиками социальных услуг»<sup>1</sup>. Аналогичный источник принят Министерством юстиции по Саратовской области

Главная задача, на которую должны ориентироваться субъекты РФ и местный уровень власти, состоит в том, чтобы получатели социальных услуг от рассматриваемого в работе поставщика не ощущали ухудшение в социальном обслуживании, а открыли для себя новые горизонты удовлетворения своих потребностей путем получения качественных и доступных услуг. Также при переходе на социальное обслуживание при помощи деятельности НКО следует минимизировать риски, связанные с переходом работников из государственных учреждений к новым работодателям. Освобожденные средства бюджета поначалу необходимо оставлять в социальной отрасли для расширения охвата территории новыми социальными услугами (либо их инновационными аналогами).

В число регионов, характеризующихся отличным опытом в сфере оказания социальных услуг населению (благодаря включению в этот процесс НКО), называют Республику Башкортостан, Пермский край, Ставропольский край, Тюменскую область, Новосибирскую область и город Санкт-Петербург, поэтому другим регионам можно рекомендовать сделать упор на исследование созданных там механизмов организации рассматриваемой

---

<sup>1</sup> См.: Закон Саратовской области от 3 декабря 2014 г. №159-ЗСО «Об утверждении перечня социальных услуг, предоставляемых поставщиками социальных услуг» // СЗ Саратовской области. 2014. № 53. ноябрь – декабрь. С. 12120–12121.

сферы. Самым многочисленным по количеству некоммерческих структур, предоставляющих социальные услуги, является г. Санкт-Петербург (198 организаций).

Важно сказать, что передача функций по оказанию услуг от государства к частному сектору не происходит без предварительного анализа такого решения. Деформации объема, условий предоставления услуг социального характера могут влечь за собой недовольство потребителей, поэтому решение о передаче части функций НКО происходит с учетом мнения и позиций лиц, чьи интересы такие процессы могут затронуть. Особое значение отведено формированию критериев оценки целесообразности передачи. В качестве основных критериев выступают: экономия бюджета, повышение уровня качества и объема социальных услуг, расширение рамок их действия, а также доступность для потребителя. До передачи функций происходит выяснение и фиксация ее целей, определение желаемого результата, а в процессе ее реализации — накопление и критический анализ негативного опыта для выработки предложения по их ликвидации.

Активное включение в сферу социального обслуживания граждан предполагает: выявление критериев, лежащих в основе принятия решения о передаче конкретной услуги в руки некоммерческого сектора; формирование критериев в отношении самих НКО, определяющих их способность выполнять публичные услуги; фиксация условий передачи<sup>1</sup>.

Руководствуясь положениями п. 2 ст. 2 Закона о НКО<sup>2</sup> принято говорить о следующих требованиях в отношении характера и специфики их деятельности: функционирование на рынке общественно полезных услуг в течение года и более, качественное решение задач; отсутствие

---

<sup>1</sup> См.: Терещенко Л.К. Услуги: государственные, публичные, социальные // Журнал российского права. 2004. № 10.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145; 2021. № 1. Ч. I. Ст. 68.

принадлежности к НКО, реализующей функции иностранного агента; отсутствие налоговых задолженностей.

Все вышеизложенное говорит о том, что государство ведет активную работу по определению правового статуса НКО. Однако наличие большого количества нормативных предписаний делает актуальными вопросы о систематизации законодательства, фиксирующего их статус, о составе и объеме правоспособности, направлений функционирования, об определении понятия деятельности, от которой получает НКО доход и ее соотношение с сущностью предпринимательской. Также остро стоит необходимость четкой фиксации и описания организационно-правовых форм, специфических особенностей каждого вида НКО<sup>1</sup>.

Современную нормативно-правовую базу регулирования деятельности НКО можно разделить на три группы:

- 1) ГК РФ, формулирующий положения общего характера относительно каждой конкретной организационно-правовой формы некоммерческих общественных структур;
- 2) специальные законы, посвященные обеспечению деятельности конкретной организационно-правовой формы;
- 3) законы, определяющие специфику реализации отдельных видов деятельности НКО (например, образовательной, медицинской, благотворительной).

Законодатель при формировании правовых предписаний относительно определения правового статуса НКО должен исходить из того, что это юридические лица, которые активно включаются в гражданский оборот и общественные отношения. В связи с этим на них распространяются нормы гражданского законодательства о формах юридических лиц и особенностях осуществления ими своей деятельности. Однако установление общего правового положения для всех существующих некоммерческих структур не

---

<sup>1</sup> См.: *Аюшеева И.З.* К вопросу об организационно-правовых формах некоммерческих организаций // *Власть Закона.* 2016. № 4. С. 67–80.



должно происходить без учета особенностей правовой природы НКО, основанной на реализации конституционного права на объединение.

2010 год ознаменовался принятием Федерального закона от 5 апреля 2010 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций»<sup>1</sup>. Подобные общественные структуры наделены иным, незнакомым до этого правовым положением — социально ориентированных некоммерческих организаций, а с 2016 года — исполнителей общественно полезных услуг. К числу первых могут быть отнесены организации некоммерческого назначения, созданные на основе требований Закона о НКО<sup>2</sup> относительно их формы и реализующие согласно содержанию своих учредительных документов один или несколько видов деятельности из следующего перечня:

- 1) социальная поддержка и защита граждан;
- 2) работа с населением по вопросам его подготовки к действиям, связанным с ликвидацией стихийных бедствий, экологических, техногенных или других катастроф, по ликвидации факторов, которые могут стать источниками несчастных случаев;
- 3) помощь пострадавшим от стихийных бедствий, экологических, техногенных или иных катастроф, социальных, национальных, религиозных столкновений, беженцам и вынужденным переселенцам;
- 4) защита окружающей среды и животных через воплощение в жизнь содержания программных документов разного уровня;
- 5) осуществление мероприятий по охране и особому содержанию объектов и территорий, имеющих историческое, культурное или природоохранное значение, и мест захоронений;

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 5 апреля 2010 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» // Российская газета. 2010. 7 апр.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // Российская газета. 1996. 24 янв.

6) поддержка юридического характера граждан и их некоммерческих объединений на основе принципа безвозмездности или льготности и соответственно организация правового просвещения населения;

7) профилактическая деятельность по ликвидации преступного поведения граждан и его предпосылок;

8) создание механизмов, способствующих развитию 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 сознании общества отношения нетерпимости к коррупционным действиям;

11) совершенствование и формирование новых способов и инструментов межнационального сотрудничества, поддержание и обеспечение непрерывности самобытности, культуры, языков и традиций народов, населяющих нашу страну;

12) работа в области воспитания патриотизма, в том числе военной направленности;

13) осуществление процедур поискового характера для обнаружения неизвестных воинских захоронений и не погребенных останков защитников Отечества, установление имен погибших и пропавших без вести при защите Отечества;

14) содействие в организации и непосредственное участие в профилактической работе по тушению пожаров и проведению аварийно-спасательных работ;

15) организация работы по социальному и культурному привыканию и интеграции мигрантов;

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

Отметим, что названный перечень постоянно расширяется.

Произошедшие изменения затронули и другие нормативно-правовые акты, например, были отредактированы положения федеральных законов «О некоммерческих организациях»<sup>1</sup>, «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>2</sup>, «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>3</sup>, «О защите конкуренции»<sup>4</sup>.

Законодательно определена обязанность государственной власти и местного самоуправления реализовывать мероприятия по поддержке СО НКО, если в число их функций в соответствии с учредительными документами включены: социальное обслуживание, социальная поддержка и защита граждан. Определение законодателем категории СО НКО на определенном этапе становится условием придания определенной структуры некоммерческому сектору и выделения тех организаций, выполняющих (согласно уставным документам) общественно полезную деятельность и образующих элемент гражданского общества. Согласно позиции Общественной палаты РФ понятие СО НКО было размыто и лишено оснований для отграничения от других частных формирований. Сюда стали

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 05.04.2010) «О некоммерческих организациях» // Российская газета. 1996. 24 янв.; СЗ РФ. 2010. № 15. Ст. 1736.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 05.04.2010) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2010. № 15. 1738.

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 05.04.2010) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2010. № 15. Ст. 1736.

<sup>4</sup> См.: Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ (ред. от 05.04.2010) «О защите конкуренции» // Российская газета. 2006. 27 июля; СЗ РФ. 2010. № 15. Ст. 1736.

включаться НКО, которые способны оказать реальную поддержку населению, а также организации, чья деятельность не связана с осуществлением социальной работы. Анализ Общественной палаты РФ продемонстрировал, что число реально действующих СО НКО значительно меньше, чем тех, которые приобрели для себя такой статус. Из 130 тысяч СО НКО большая часть не занимается воплощением социально значимых проектов или вообще созданы исключительно на бумаге<sup>1</sup>.

Важно отметить, что категория «социально ориентированные организации» совсем недавно в научных и публицистических источниках распространялась на коммерческие и некоммерческие общественные формирования, а также на те, чье финансирование происходило исключительно за счет бюджетных средств.

Л.Б. Лариной дано такое определение социально ориентированным организациям: «это организации, которые на основе признака постоянства и системности, реализуют деятельность, которая нацелена на получение результата в социальных, культурных, образовательных проблемах общества, в вопросах охраны здоровья, развития физической культуры и спорта, защиты прав и законных интересов граждан, а также способствующая наступлению состояния удовлетворенности разнообразных общественных потребностей. Эти организации в ходе своей деятельности несут расходы, а также не распределяют полученные доходы среди собственников»<sup>2</sup>.

«Социально ориентированные» значит, что у них особая специализация по организации способов социальной поддержки и защиты граждан. Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах

---

<sup>1</sup> См.: *Никитина Е.Е., Оболонкова Е.В.* Реформа законодательства о некоммерческих организациях: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2018. № 2. С. 38–49.

<sup>2</sup>*Ларина Л.Б.* Налогообложение социально ориентированных организаций: автореф. дис. ... канд. эконом. наук. М., 2007. С. 10.

социального обслуживания граждан в Российской Федерации»<sup>1</sup>, названы в числе базовых принципов:

равный, свободный доступ граждан к возможностям и ресурсам социального обслуживания без ограничений по признаку пола, расы, возраста, национальности, языка, происхождения, места жительства, отношения к религии, убеждений и принадлежности к общественным объединениям;

адресность предоставления социальных услуг;

близость поставщиков социальных услуг к местам жительства получателей социальных услуг, достаточное количество поставщиков социальных услуг в целях удовлетворения потребностей граждан, полнота финансовых, материально-технических, кадровых и информационных ресурсов у поставщиков социальных услуг.

Зафиксированная в нормах модель социального обслуживания формирует возможность для негосударственных (коммерческих и некоммерческих) организаций, занятых социальным обслуживанием, включая СО НКО, наравне с государственными организациями, претендовать на получение специального статуса поставщика социальных услуг<sup>2</sup>.

Они могут быть созданы во всех организационно-правовых формах, исключая статус государственных корпораций и компаний, общественных объединений, являющихся политическими партиями<sup>3</sup>. Также этот статус не могут получить потребительские кооперативы, товарищества собственников жилья, садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан, органы государственной власти, иные государственные органы, органы управления государственными

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 422-ФЗ (ред. от 13.07.2020) «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 52. Ч. I. Ст. 7007; 2020. № 29. Ст. 4500.

<sup>2</sup> См.: Седьмой Пермский конгресс ученых-юристов (г. Пермь, 18-19 ноября 2016 г.): сборник научных статей / Пермский государственный национальный исследовательский университет, Юридический факультет М., 2017. 590с.

<sup>3</sup> См.: *Косыгина К.Е.* Актуальные вопросы развития социально-ориентированных некоммерческих организаций // Проблемы развития территории. 2018. № 3. С. 107–120.

внебюджетными фондами, органы местного самоуправления, а также автономные учреждения.

Важно сказать, что в настоящее время отсутствует единство понимания сущности СО НКО. Как было сказано выше, все НКО традиционно принято относить к субъектам конституционного права и способам реализации гражданами, потенциально принадлежащего каждому права на объединение (ст. 30 Конституции РФ). В своей диссертационной работе А.Н. Любутов приходит к выводу, что разработчики Конституции употребляют категории «объединение» и «общественное объединение» как синонимы, а право на их формирование не может быть сведено только к правомочию на создание общественных объединений в организационно-правовых формах, перечисленных в Федеральном законе «Об общественных объединениях»<sup>1</sup>. Правоприменительная практика Конституционного Суда РФ подтвердила возможность реализации права на объединение в разных формах, к одной из которых могут быть отнесены СО НКО, так как они обладают всеми признаками негосударственных объединений, вытекающих из смысла положений ст. 30 Конституции РФ:

- 1) добровольность волеизъявления лиц при создании объединения, а также при выходе из него;
- 2) общие цели и интересы, для реализации которых и объединяются учредители и другие члены;
- 3) личное участие в деятельности объединения;
- 4) организационное единство;
- 5) законность создания и деятельности объединений.

Всеми этими свойствами обладают СО НКО. В частности, содержание и результаты их деятельности имеют публично-правовое значение<sup>2</sup>. Не

---

<sup>1</sup> См.: Любутов А.Н. Конституционное право граждан на объединение: правовая природа и механизм реализации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.

<sup>2</sup> См.: Андриенко А.И. Социально ориентированные некоммерческие организации как форма реализации конституционного права на объединение // Сибирское юридическое обозрение. 2019. № 2. С. 245–249.

каждая НКО может приобрести статус «социально ориентированной». Для этого требуется включить в устав организации хотя бы один вид деятельности из перечисленных в ст. 31.1 Закона о НКО. Все это является аргументом для определения СО НКО как самостоятельной организационно-правовой формы воплощения конституционного права на объединение в РФ. Закон о НКО<sup>1</sup> определил в п. 2.1. ст. 2, что создание социально ориентированных некоммерческих структур преследует цель формирования гражданского общества и преодоления социальных проблем, что относится к предмету регулирования публичного права. Определение направлений их деятельности также находится в пределах публичного законодательства.

В сфере регулирования гражданского права общественные объединения нередко попадают в ситуации, когда становятся участниками имущественных правоотношений или применяют способы гражданско-правовой защиты. Это допустимо и для СО НКО, несмотря на то, что они могут быть созданы в организационно-правовых формах, отличных от общественных организаций и общественных движений.

Таким образом, социально ориентированные некоммерческие организации (СО НКО) — это правовое образование, создаваемое инициативными группами граждан в организационных формах, допускаемых законодательством РФ, в основе которого заложено право на объединение и цель содействия государству в решении социальных проблем<sup>2</sup>.

Важно сказать, что введение нового Закона «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» регулируя отношения в социальной сфере, регламентирует общие правила предоставления социальных услуг населению страны на разных территориях. Возникновение отношений с участием НКО обусловлено невозможностью государства в современных экономических условиях разрешить все существующие

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145; 2021. № 1. Ч. I. Ст. 68.

<sup>2</sup> См.: *Минаева Т.А.* Роль некоммерческих организаций в повышении качества жизни населения // Вестник КемГУ. 2017. № 4.

социальные проблемы и качественно удовлетворить нужды социально незащищенных групп населения. В настоящее время НКО являются неотъемлемым участником процесса формирования социально ориентированной экономики, направления развития которой были сформулированы в Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года<sup>1</sup>. Главным ее принципом называется включение сектора негосударственных некоммерческих организаций к оказанию социальных услуг.

В последние годы положения законодательства об НКО<sup>2</sup> претерпели существенные изменения. В 2016 году НКО получили статус организаций-исполнителей общественно полезных услуг, так же была утверждена «дорожная карта» по поддержке доступа НКО в сферу обслуживания граждан. Статус «исполнителей общественно полезных услуг» открывает для них выход к предусмотренным законом формам поддержки от органов государственной власти. Таким образом, рассматриваемые организации обладают чертами, не характерными для других общественных объединений и некоммерческих организаций:

- 1) законодательно определены цели и виды деятельности СО НКО;
- 2) исключительно СО НКО доступны определенные правовые режимы деятельности, перечень которых сформулирован законодателем и закрыт (например, статус поставщика социальных услуг);
- 3) организация со стороны государства мер поддержки их деятельности и расширение масштабов их участия в решении социальных проблем общества.

---

<sup>1</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (ред. от 28.09.2018) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489; 2018. № 41. Ст. 6246.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145; 2021. № 1. Ч. I. Ст. 68.



В положениях «Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2024 года»<sup>1</sup> (далее — «Основные направления») определяются главные векторы социально-экономического развития государства, сформулированы национальные цели и механизмы, использование которых будет способствовать их достижению. Раздел 4.9 «Социальная активность» называет главной целью развития социальной сферы выполнение действий, обеспечивающих повышение качества и доступности социальных услуг путем поддержки деятельности и использования резервов и инициатив СО НКО, социального предпринимательства, благотворительных и добровольческих объединений.

Важно сказать, что с сентября 2020 г. НКО могут полноценно участвовать в оказании услуг в социальной сфере. Принятый 13 июля 2020 г. Федеральный закон № 189-ФЗ «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» (далее — Федеральный закон № 189-ФЗ)<sup>2</sup> и вступивший в силу с 1 сентября 2020 г., ликвидировал многие барьеры, которые сдерживали вхождение некоммерческого сектора и бизнеса на рынок социальных услуг. Задача включения частных субъектов в социальную сферу предоставления гражданам услуг встает перед органами государственной власти уже с 2015 г., но только в Федеральном законе № 189-ФЗ определены конкретные правила вхождения и участия НКО в деятельности по оказанию государственных и муниципальных услуг в социальной сфере, получая преференции из соответствующего бюджета. Особое внимание уделено описанию требований к исполнителям и процедурам проведения конкурсов.

---

<sup>1</sup> См.: «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года». URL: <http://static.government.ru> (дата обращения: 05.10.2020)

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 13 июля 2020 г. № 189-ФЗ «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» // Российская газета. 2020. 17 июля.

Высокая значимость принятия данного закона отмечалась А.В. Барковым и связывалась с разрешением существующей проблемы отсутствия должного правового регулирования обязательств поставщика социальных услуг<sup>1</sup>. Теперь процесс оказания услуг стал прозрачнее, так как на распорядителях бюджетных средств лежит обязанность опубликования сведений о направлениях распределения и суммах потраченных средств заказа.

Конституцией РФ определен принцип равенства общественных объединений. Однако его применение в отношении некоммерческих структур, которые получают свое финансирование из-за границы возможно только путем преодоления законодательных барьеров. Во многих государствах (в том числе и в России) запрещается политическая деятельность объединений, отвечающих этому признаку. Это сделано в целях обеспечения открытости, публичности и прозрачности их функционирования. Такая цель становится легальной при ее рассмотрении через призму принципа обеспечения общественного порядка, прав и свобод граждан. Таким образом, ограничительные рамки в отношении свободы объединений, свободы выражения не могут быть выше тех, которые должны существовать в правовом государстве и демократическом обществе. Это свидетельствует о невозможности произвольного вмешательства, оно должно быть обусловлено потребностями общества и пропорционально им.

Законодатель предусмотрел обязанности дополнительного характера, которые требуют исполнения НКО, реализующими функции иностранного агента: обязательность маркировки создаваемых обществ, с обозначением принадлежности собственности именно иностранному агенту; проведение обязательного аудита бухгалтерской отчетности за каждый год деятельности иностранной организации; дифференцированный учет доходов (расходов) приобретаемых в пределах иных поступлений и иные отчеты, обозначенные

---

<sup>1</sup> См.: Барков А.В. Концепция правового регулирования рынка социальных услуг // Проблемы в российском законодательстве. 2012. №. С. 50–53.

законодателем<sup>1</sup>. Это создает барьеры для функционирования НКО, выступающих в качестве иностранного агента.

Деятельность НКО может быть названа политической, если она оказывает влияние на политику государства, или идет вмешательство во внутренние процессы, например, на формирование государственных органов, органов местного самоуправления, на их решения и действия. В свою очередь, дефиниция «государственная политика» не получила закрепления в законодательных актах, что усложняет выработку единых критериев для отнесения НКО к иностранному агенту или организации, оказывающей воздействие на государственные властные органы, местные структуры и их должностных лиц. Практически вся деятельность НКО, в том числе решение вопросов согласования организационно-технических аспектов, может быть рассмотрена как попытка воздействия на работу государственных органов, местные публичные органы и их должностных лиц.

В связи с этим приведенный критерий не должен применяться на практике, он слишком широк и не определен. Подтверждением этого становится содержание Закона о НКО, определяющего невозможность включения в политическую деятельность работу в сфере науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, социального обслуживания, социальной поддержки и защиты граждан, защиты материнства и детства, социальной поддержки инвалидов, пропаганды здорового образа жизни, физической культуры и спорта, защиты растительного и животного мира, благотворительная деятельность. Но реестр сведений о НКО, реализующих функции иностранного агента, предоставленный на обсуждение общественности на сайте Министерства юстиции РФ, представлен значительным по объему перечнем организаций, которые обозначили в уставных документах в качестве основных своих направлений деятельности защиту окружающей среды, здравоохранение,

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145; 2021. № 1. Ч. I. Ст. 68.

профилактику и охрану здоровья граждан. К примеру, Свердловский областной общественный фонд «Эра здоровья»; Чапаевская городская общественная организация «Ассоциация медицинских работников города Чапаевска»; Архангельская региональная молодежная экологическая общественная организация «Этас» и др. Такое положение становится свидетельством отнесения организации граждан к кругу иностранных агентов не на основе критерия сферы деятельности НКО.

Особыми НКО являются социально ориентированные, которые пользуются преимуществами и специальной поддержкой со стороны государственных органов власти. В ст. 31.1 Закона о НКО определены те виды деятельности, которые можно отнести к социально ориентированной. Это перечень находится в постоянном динамичном развитии, он дополняется новыми видами. На первых этапах вступления в действие данной нормы появилось огромное количество НКО, которые называли себя социально ориентированными, но в действительности не занимались реализацией социально значимых проектов (либо существовали только де-юре, на бумаге). Для преодоления возникших разногласий были внесены изменения в Закон, обозначившие формирование и закрепление на нормативном уровне новой категории «некоммерческая организация — исполнитель общественно полезных услуг», которая получает права на первоплановое и неотлагательное обретение инструментов поддержки в соответствии с правилами, регламентированными федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также нормативными правовыми актами субъектов РФ и муниципальными правовыми актами.

Но Закон не предусмотрел критерии, по которым следует отнести организации к некоммерческим и исполнителю общественно полезных услуг, либо к категории социально ориентированной организации. Законодательная фиксация новой формы объединения граждан, наделенных возможностью воспользоваться поддержкой на каждом уровне публичной власти в

соответствии с принципом первоочередности, может быть расценена как излишняя, с учетом сложившейся на настоящий момент системы законодательных актов, посвященных определению способов и порядка предоставления государственной и муниципальной поддержки общественным социальным структурам. Продуктивность государственной поддержки может быть повышена за счет четкого и всестороннего определения системы НКО, требующих нормативного обозначения своего особого правового положения.

А.А. Уваровым на обсуждение дается вопрос о целесообразности консолидации в едином Законе о НКО правового обеспечения деятельности общественных и государственных структур, принципы функционирования и юридический статус которых отличен друг от друга. Также формируются сомнения относительно включения в одно понятие «некоммерческие организации» настолько различных по организационно-правовой форме организаций. Такая неестественная интеграция отрицательно складывается на законодательном регулировании некоммерческих организаций<sup>1</sup>.

Законодательное обеспечение деятельности НКО на современном этапе слишком затянулось, большое количество источников становится причиной проблем правоприменительной практики. Ситуация может быть скорректирована только благодаря корреляции и систематизации норм права, посвященных регулированию деятельности третьего сектора.

Трудности нормативной определенности возникают как в юридической литературе, так и в работах экономического характера: «не идеальность правовых предписаний, отнесенных к разным правовым отраслям, отсутствие четкой и продуктивной их связи, определение законодательных правил, не способных учесть экономические и социальные принципы функционирования некоммерческих организаций, становятся детерминантом

---

<sup>1</sup> См.: Уваров А.А. Вопросы конституционно-правового статуса общественных некоммерческих организаций // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 9. С. 40.

для негативных последствий, которые получают отражение на этапах и в процедурах создания некоммерческих организаций, а также их деятельности»<sup>1</sup>.

Современные НКО реализуют услуги высокого качества в отношении особых групп граждан — инвалидов и престарелых, детей и индивидов, поставленных в тяжелые жизненные условия. Создание стимулов для вхождения НКО в сферу социального обслуживания обуславливает развитие уровня конкуренции и качества услуг социального назначения. Активность некоммерческого сектора в сфере социальных услуг обусловлена присущими ему специфическими свойствами, т.е. возможностью проникновения в общественные правоотношения, в которых государство не способно самостоятельно разрешить все существующие проблемы. Они становятся импульсом и катализатором для деятельности граждан и их объединений в решении возникающих социальных проблем.

Вовлекая отдельных индивидов в сферу предоставления социальных услуг, социально ориентированные институты трансформируют пассивных субъектов, нуждающихся в социальных услугах и ожидающих их извне в активных самостоятельных участников социальной деятельности.

Каждый из субъектов, причастных к сфере предоставления социальных услуг населению, обладает характерными только для них возможностями. Для государства это: стабильное финансовое обеспечение деятельности, развернутые коммуникации, высокий уровень профессионализма, возможность участия в подготовке нормативно-правовых актов, доступ к СМИ и активное взаимодействие с ними. В распоряжении общественных объединений и волонтерских движений находятся человеческие ресурсы, клиенты и инновационные социальные технологии.

---

<sup>1</sup> См.: Кутьева Д.А., Макарова В.А. Особенности управления финансовыми ресурсами в некоммерческой организации. СПб., 2014. С. 17–18.

### **1.3. Сотрудничество социально ориентированных некоммерческих организаций с государственными и муниципальными учреждениями по оказанию социальных услуг населению**

СО НКО по праву отводят одно из главных положений среди институтов гражданского общества, благодаря наличию которых в социуме происходит формирование условий, способствующих развитию гражданской инициативности, созданию каналов воздействия на политические процессы и разнообразные сферы жизнедеятельности граждан. В настоящее время наблюдается тенденция поиска новых эффективных механизмов взаимодействия гражданского общества и государства. Эти политико-правовые явления существуют и развиваются в тандеме. Уровень развития государства определяется особенностями отношений в гражданском обществе, их качеством, зрелостью, сбалансированностью. Поэтому исследование вопроса развития форм такого взаимодействия представляется нам крайне важным.

Отношения государства и институтов гражданского общества обладают рядом специфических особенностей. Во-первых, рассматриваемая сфера характеризуется наличием в общественном сознании признаков этатизма, сочетающегося с желанием на коллективную самоидентификацию и выражение интересов частных субъектов, а также недоверием к формам коллективной самоорганизации (ассоциации, партии, профсоюзы и т.п.). Во-вторых, это усложняет поиск каналов коммуникации общества и государства, формирует барьеры для всестороннего правового обеспечения механизмов их взаимодействия. В-третьих, препятствием для самоорганизации гражданского общества и систематизации его отношений с органами публичной власти становится догматика права и правовой культуры. В-четвертых, предпосылкой для этого становится бюрократизация крупнейших федеральных и региональных структур гражданского общества,

существующие проблемы внутри власти (коррупция, пассивность должностных лиц, злоупотребление властью и т.п.)<sup>1</sup>.

Идеальное гражданское общество может существовать только в условиях наличия демократически развитой политической структуры, где отношения между ним и властью строятся на основе публичного соглашения. Главным принципом в процессе реализации демократических процедур выступает принцип публичности, который связан с закреплением возможности для граждан производить оценку качества работы органов государственной власти и оказывать воздействие на принятие ими соответствующих решений, отвечающих потребностям общества<sup>2</sup>.

Законодатель продолжает решать вопрос определения и совершенствования существующих способов и каналов взаимодействия государства с отдельными гражданами и их объединениями. В литературе встречается следующая формулировка: «совокупность взаимно обусловленных правоотношений субъектов исполнительной власти и представителей гражданского общества, основанных на равенстве, консолидации усилий в области удовлетворения обоюдно значимых интересов, выраженных в двустороннем или одностороннем порядке»<sup>3</sup>.

Методологическая наука требует рассматривать сущность и механизм взаимодействия публичных властных и общественных субъектов в виде целостной системы. Способы взаимодействия создаются в ходе сотрудничества, что подразумевает активное совместное обсуждение при проявлении активности одной из сторон. Каждая из таких форм основана на обеспечении и соблюдении паритетного, диспозитивного статуса участников,

---

<sup>1</sup> См.: *Петров М.П.* Теоретические проблемы совершенствования правовой основы взаимодействия исполнительной власти и гражданского общества // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 9. С. 6–9.

<sup>2</sup> См.: *Фадеева А.Н.* Партнерские отношения между государством и гражданским обществом: необходимость и проблемы становления // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 6. С. 52–57.

<sup>3</sup> *Науменко Е.С.* Организационно-правовые способы взаимодействия органов исполнительной власти и институтов гражданского общества: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 10.



вступающих в правоотношение. Типовая принадлежность отношений обусловлена задачами их зарождения: реализация интересов органов исполнительной власти, нужд гражданского общества и их обоюдных потребностей.

Цель детерминирует конкретную форму взаимодействия. Так, важной целью является необходимость урегулировать отношения в области проявления гражданской активности. В качестве допустимых названы следующие возможности: обеспечение доступности для граждан сведений относительно функционирования государственных властных структур, особенностей направления в их адрес обращений, физического доступа и т.п., формирование долгосрочных основ взаимодействия на системной основе.

Цель кооперации и привлечения представителей гражданского общества к процессу принятия управленческих решений сводится к формированию таких видов взаимодействия, как общественно-государственное партнерство; привлечение и помощь в реализации задач и функций исполнительной власти; поддержка НКО<sup>1</sup>.

Сложности взаимодействия государства и человека — это проблема общества, его устройства, конструкции. Общество представляет собой «форму естественной жизнедеятельности биологического вида *homo sapiens*». Но оно также является средой для осуществления политики государства, развития государственно-правовых явлений и закономерностей. Государство и публичные институты растворяются в обществе, нельзя привести пример хотя бы одного государства полностью автономного от общества и наоборот.

Согласно позиции многих исследователей, гражданское общество занимает первичное положение относительно правового государства, аналогично существованию традиционного общества к «доправовому»

---

<sup>1</sup> См.: *Петров М.П.* Теоретические проблемы совершенствования правовой основы взаимодействия исполнительной власти и гражданского общества // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 9. С. 6–9.

государству: изначально появляется гражданское общество, а затем следует формирование правового государства, обратная ситуация невозможна.

О.В. Радько считает, что история развития государственных и правовых явлений свидетельствует об активной позиции государства, которое не выступает в качестве стороннего наблюдателя, а напротив, стремится оказать воздействие на процессы, происходящие в обществе, причем в достаточно активных формах<sup>1</sup>.

Гражданская активность динамично растет под влиянием развития гражданского общества, увеличивая внутренний резерв возможностей и потенциал его институтов в деятельности по защите интересов граждан, развития инновационных каналов коммуникационного взаимодействия трансграничного характера. Активность является потребностью каждого конкретного индивида, помогающей ему реализовать свои правомочия и интересы социальных групп, к которым он себя причисляет, она объективируется в отношении не только заинтересованных участников конкретного, но неопределенного круга лиц, заинтересованных в социальных услугах.

Общество имеет признаки автономности от структур государства, в своей деятельности оно руководствуется принципами самостоятельности, народного суверенитета, верховенства прав и свобод личности, разнообразия форм собственности, свободной реализации деятельности экономического характера, политического и идеологического разнообразия. Конституция РФ допускает претворение в жизнь таких установок через регламентацию правового статуса граждан и их объединений, предание ему независимого от государства характера и формирование каналов влияния граждан на

---

<sup>1</sup> См.: *Радько О.В.* Правовое государство: переход от абстрактных понятий к конкретным характеристикам // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 5. С. 3–8.

функционирование государственных органов, органов местного самоуправления и принимаемые ими решения<sup>1</sup>.

Важным направлением поступательного развития нашего государства стала тенденция формирования и расширения возможностей установления партнерских отношений со структурными элементами гражданского общества, а также создание условий для реализации возможности по делегированию государством некоторого объема своих полномочий и обязанностей в социальной сфере на НКО. При этом наличие сильного гражданского общества с развитой и устойчивой системой его институтов, способствует непосредственному воплощению и защите основных прав граждан, а также обеспечивает участие простых граждан в процессе принятия решений по политическим вопросам — это обязательный признак демократии.

Существующая в теории позиция о неизбежности и необходимости для России принять опыт зарубежных стран относительно ключевых вопросов формирования и развития гражданского общества не оправдана для российской действительности и противоречит особенностям исторического развития. Западные модели не могут быть перенесены на российскую почву без принятия во внимание особенностей менталитета российского народа, а также специфических политических, экономических, социальных и идеологических факторов, на базе которых происходит формирование гражданского общества и которые являются частью истории России.

Большинство проблем российской действительности скрыто в типах отношений, которые возникали между обществом и органами власти в дореволюционный и советский периоды.

В дореволюционной России не функционировала государственная система социального обеспечения и защиты граждан, эта сфера полностью находилась в распоряжении общественности, действовавшей на основе опыта

---

<sup>1</sup> См.: *Курячая М.М.* Предпосылки институализации гражданской активности в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 7. С. 27–29.

германских организаций. Так, было сформировано попечительское сообщество «Омега», главная идея которого состояла в организации социальной помощи гражданами по принципу деления города на участки. На каждом таком участке существовала должность «участковой дамы», основная задача которой состояла в отслеживании реально существующих потребностей. Согласно позиции А. Тумановой, партнерский тип отношений между государством и объединениями граждан возник после первой революции 1905 года и вошел в активную фазу своего развития в 1917 году. На этом этапе создавались общественные объединения, которые поддерживали процветание демократических начал и деятельность по строительству нового государства.

Векторами развития социальной политики советского государства стали увеличение количества организаций, создаваемых и действующих под влиянием и контролем органов власти с параллельным сокращением численности общественных формирований, существующих до этого. Государство не допускало деятельности самостоятельных общественных формирований во избежание появления идеологии, не соответствующей новым стремлениям пролетариата, и стремилось к установлению постоянного партийного административного контроля. Все это надолго укрепило антидемократическую модель государства, которая продолжает существовать в сознании многих граждан, особенно старшего поколения, до сих пор.

Главными чертами гражданского общества называют политическое, социальное многообразие, взаимное желание власти и гражданских институтов на конструктивный диалог, толерантность, партнерские отношения со структурами гражданской кооперации, законодательное закрепление всеобщих прав человека, обеспечение идеологического плюрализма. Но достижение такого полноценного варианта и высокого уровня активности НКО затрудняет отсутствие основы для развития потенциала такой деятельности, предпосылками которого стало создание

искусственных барьеров для такой активности со стороны властной элиты прошлой политико-правовой эпохи.

Нынешние тенденции управленческого процесса отображаются в категориях «сервисное государство» и «государство с функцией общества». Это обязывает органы государственной власти реализовывать свою деятельность в первую очередь с целью, удовлетворяющей интересы граждан и гражданского общества в процессе принятия публичных решений и их воплощения в действительность.

Проблема сотрудничества СО НКО с государственными и муниципальными учреждениями по оказанию социальных услуг населению обусловлена существованием фундаментальной проблемы гражданского общества, подвергшейся анализу в трудах значительного числа правоведов и юристов — это вопрос о взаимоотношении власти и общества, которое относится к межсекторному сотрудничеству.

В. Якимцев рассматривает межсекторное взаимодействие как процесс организации конструктивного диалога между двумя или более секторами, в качестве которых обычно выступают государство, бизнес и некоммерческие общественные объединения, выгодного для этих участников и населения конкретной территории. В ходе такого сотрудничества происходит слияние разных ресурсов, находящихся в распоряжении каждого из названных представителей, для решения проблем социальной сферы<sup>1</sup>.

В современных демократически развитых и правовых государствах наблюдается тенденция расширения возможности для граждан принимать участие в общественной жизни и предлагать варианты действий по решению существующих проблем. Поэтому в отношениях между государством и обществом внедряется новый механизм партнерства и равноправного диалога. Особое значение он приобретает в сферах общественной и социальной инфраструктуры и предоставления гражданам социальных услуг

---

<sup>1</sup> См.: Якимцев В.Н., Никовская Л.И. От конфликта к межсекторному партнерству // Журнал социологии и социальной антропологии. 2003. № 1. С. 96–112.

в условиях ограниченного количества бюджетных вливаний на их обеспечение. Интеграция некоммерческого сектора в отношении предоставления социальных услуг становится главным инструментом модернизации этой сферы. Взаимодействие «на равных» НКО и исполнительных органов государственной власти и муниципальной — это основной и необходимый элемент современного управленческого процесса.

Развитие системы НКО стало результатом тенденции к институционализации демократии в России. Государство предусматривает меры поддержки становления и развития НКО, признавая их эффективным партнером в социальной сфере, выполняющим значимую функцию по повышению социальной и гражданской активности граждан, ликвидации социальной апатии<sup>1</sup>.

Институт партнерства — это механизм, содержащий совокупность способов и методов выстраивания и реализации взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, в целях воздействия друг на друга при выполнении совместной деятельности по решению социальных проблем и достижению высоких показателей общественного благополучия. Поэтому в качестве синонима категории «межсекторное взаимодействие» можно использовать термин «межсекторное партнерство».

Межсекторное партнерство является общим термином, включающим в свой состав правоотношения, возникающие и изменяющиеся в ходе взаимодействия между разными субъектами рынка и национального хозяйства: государством, обществом, частным капиталом и отдельно взятыми индивидуумами. По критерию субъективного состава выделяют следующие виды «межсекторного социального партнерства»:

государственно-частное партнерство, возникающее между государственными и частными структурами;

---

<sup>1</sup> См.: *Растимешина Т.В., Антонов Ф.С.* Становление и развитие институтов гражданского общества и их взаимодействие с государством // *Экономические и социально-гуманитарные исследования.* 2019. № 1. С. 168–179.

общественно-государственное партнерство, субъектами которого становятся государство и некоммерческий сектор;

общественно-частное, охватывающее отношения корпоративного сектора и некоммерческих организаций.

Верным представляется относить к сотрудничеству государства и НКО любые формы взаимодействия между этими двумя субъектами при осуществлении совместной деятельности в социальной сфере.

Добросовестность и продуктивность осуществления государственной власти отсутствует в условиях несформированности каналов обратной связи и механизмов контроля со стороны общества. В такой среде властные структуры подвергаются негативному воздействию коррупционных явлений, а также злоупотребляют инструментами принуждения. На современном этапе развития российское государство предпринимает значительные усилия в законодательном оформлении действенных механизмов, создающих для общества возможность контроля власти как на этапе принятия, так и в ходе реализации решений и оценки полученного результата<sup>1</sup>. Причем эти механизмы действует в конструктивных пределах, формирующих барьеры для прямого влияния на государственный аппарат и управление<sup>2</sup>.

Институт отказа государственных структур от своего активного и монопольного функционирования в некоторых областях существования общественных отношений вызван идеологическими убеждениями, а также невозможностью со стороны государства организовать должный уровень финансирования отдельных функций. В условиях существования сложностей для выделения финансов реализация некоторых социальных программ некоммерческими организациями воспринимается как попытка ликвидировать образовавшийся пробел, например, через сбор пожертвований для нуждающихся в лечении. В такой момент происходит самоорганизация

---

<sup>1</sup> См.: *Шайхатдинов В.Ш.* Совершенствование правового механизма реализации государственной политики в сфере социальной защиты населения // *Российский юридический журнал*. 2016. № 3. С. 179–186.

<sup>2</sup> См.: *Курячая М.М.* Указ. раб. С. 8–11.

населения, формируются новые объединения граждан, ориентированные на достижение некоммерческого результата, способного удовлетворить потребности, существующие в обществе.

Как было сказано выше, государство берет на себя обязательство по содействию деятельности НКО, выделению нужного объема финансирования в разных формах (льготы, гранты, субсидии и т.д.), в обмен на то, что некоммерческие гражданские структуры стремятся разрешить некоторые социальные проблемы.

При этом сложилась иная теория, содержание и существование которой связывают с именем ведущего американского специалиста в области права компаний Л. Саламон. Им предложено рассматривать государство и некоммерческие объединения с позиции наделения их равными правами и обязанностями, то есть как равноправных партнеров, нацеленных на создание условий для поступательного позитивного развития общества. В таких отношениях государство занимается финансовым обеспечением, снабжением общественными благами, а НКО напрямую передают такие блага гражданам в них нуждающимся<sup>1</sup>.

В отношениях, связанных с предоставлением социальных услуг населению, особое место должно быть отведено механизмам воздействия государства на деятельность НКО, особенно тех, которые обладают статусом социально ориентированных.

Причинами работы по формированию механизмов общественно-государственного партнерства становятся следующие обстоятельства:

институциональная недостаточность, вызванная отсутствием единства преобразований в социальной сфере;

неучет в правовых нормах и практике мнения и потребностей разных слоев населения, представителей бизнеса и НКО. Долгое время имеющиеся

---

<sup>1</sup> См.: Копылов Д.Г. Некоммерческие организации и органы публичной власти // Закон. 2016. № 11. С. 153–172.



между секторами экономики связи были временными и не приводили к ее перспективному развитию;

разобщенность участников правоотношений по социальному обслуживанию препятствовала целостности управленческого процесса.

Интересной представляется точка зрения Л.И. Никовской и М.А. Молоковой относительно тенденций реформирования управления в социальной сфере в связи с повышением значимости общественно-государственного партнерства:

системное проведение социально ориентированных реформ экономического характера, преследующих цель ограничения доминирующего положения государственных структур и передачи части своей ответственности некоммерческому сектору;

возрастание экономического значения самоорганизованных объединений граждан;

поддержка внедрения новых и совершенствования уже существующих форм прямой демократии, особенно в процессе принятия социально значимых решений;

применение института делегирования многих социальных вопросов на региональный и местный уровни на основе принципа со-управления и привлечения к этому процессу граждан РФ<sup>1</sup>.

Перечисленные меры способствуют интеграции общества, его отдельных индивидов в деятельность по достижению социально-экономических задач, традиционно относящихся к исключительной компетенции государства. Трансформация государства из бюрократического к координирующему и изменение векторов регулирования социума от государственно-бюрократических к общественно-государственным, социализированным механизмам — это действенный и перспективный способ ликвидации существующих «провалов государства» в процессе

---

<sup>1</sup> См.: *Никовская Л.И.* Роль межсекторного партнерства в реализации потенциала социального государства в России // *Власть.* 2017. № 11. С. 31–37.

реализации социальной функции государства, в частности по оказанию социальных услуг населения<sup>1</sup>.

Для государства взаимоотношения, основанные на партнерстве, становятся возможностью разрешить социальные проблемы в условиях бюджетных ограничений, привлечения инвестиций частного характера взамен прямого финансирования со стороны государства.

Все это нашло отражение в положениях российского законодательства. Первоначально содержательная сторона механизма общественно-государственного партнерства была затронута положениями Постановления Правительства РФ от 23 августа 2011 г. № 713 (утратил силу)<sup>2</sup>, что было подкреплено выделением бюджетных средств разных уровней на их финансирование. Работа по формированию механизма сотрудничества НКО с государством в вопросах предоставления населению услуг социального характера продемонстрирована в содержании дорожной карты «Поддержка доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере», которая выделяет три направления расширения участия НКО на рынке социальных услуг: возрастание спроса со стороны государства на услуги, которые входят в виды деятельности СО НКО; увеличения количества услуг, реализуемых НКО, и форм их предоставления; развитие каналов сотрудничества некоммерческого сектора и властных органов разного уровня в решении вопросов социального обслуживания населения.

Непосредственное взаимодействие рассматриваемых субъектов на практике воплощается в следующих направлениях:

- 1) поддержка гражданских инициатив;
- 2) включение СО НКО в деятельность по предоставлению бюджетных услуг в сфере социального обслуживания населения РФ;

---

<sup>1</sup> См.: *Никовская Л.И., Молокова М.А.* Роль межсекторного партнерства в реализации потенциала социального государства в России // *Власть*. 2017. № 11. С. 31–37.

<sup>2</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 23 августа 2011 г. № 713 «О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям» // *Российская газета*. 2011. 2 сент.

3) СО НКО становятся участником государственного и муниципального управления, способным осуществлять совместно с властными структурами стратегическое планирование, мониторинг видов социальных услуг, спроса на них и предложения, независимую оценку качества услуг и др.<sup>1</sup>

Активная практика деятельности СО НКО стала предпосылкой для появления новых механизмов общественно-государственного партнерства.

Толковый словарь Ожегова С.И. определяет механизм как систему, устройство, закладывающее определенный порядок конкретного вида деятельности. По мнению В.Н. Якимец механизм взаимодействия власти и гражданского общества в лице СО НКО – это совместно разработанные и принятые для общего исполнения система правил, инструментов, методик и документации по организации и созданию условий для обеспечения ресурсами и совместной работы органов государственной (местной) власти с НКО, реализуемой в границах сферы социальных услуг в пределах определенной территории и нацеленной на разрешение общественно значимых проблем в социальной сфере на основе действующих нормативных актов и предписаний.

Представляется, что механизм взаимодействия и сотрудничества НКО и государства в сфере предоставления социальных услуг — это совокупность выработанных на практике способов, приемов, форм по образованию, обеспечению и последующему совершенствованию условий для совместной работы органов власти с СО НКО в целях разрешения социальных проблем и предоставления населению социальных услуг во исполнение предписаний законодательных актов.

Н.Л. Хананашвили говорит о трех группах инструментов, образующих единый функциональный механизм взаимодействия: элементы процедурного

---

<sup>1</sup>См.: Долгова А.А. Взаимодействие органов государственной власти и социально ориентированных некоммерческих организаций в Российской Федерации //Colloquium-journal. 2020. № 11. С. 146–147.

характера (проведение конкурсов, переговоров, предоставление неналоговых льгот, заключение соглашений и т.д.); экономико-правовые механизмы (грант, государственные и муниципальные заказы, мероприятия, поддерживающие меценатство и общественные инициативы); организационные инструменты (формирование консультативных советов и научно-исследовательских центров, ярмарок проектов социальной направленности).

Таким образом, большинство научных исследований выделяют следующие их виды:

конкурсные, реализация которых происходит по заранее определенным процедурам (гранты, государственный заказ, конкурсы проектов социальной направленности);

социально-технологические, заключающиеся в разработке общественными организациями инновационных моделей и способов решения социальных проблем, которые затем передаются к государству (например, хосписы, новые способы адаптации инвалидов, людей, страдающих от алкогольной и наркотической зависимости, социализации детей-инвалидов, оздоровительные программы и т.д.);

организационно-структурные, выражающиеся в формировании организационных структур по решению социальных задач в процессе оказания финансовой помощи НКО со стороны власти или бизнеса. Так в Москве создана организация, выполняющая функции площадки для развития социального партнерства — Московский дом общественных объединений;

процедурные и переговорные, направленные на фиксацию правил взаимодействия, обсуждение их содержания и согласование интересов государственных (муниципальных) властных и частных субъектов. В качестве таковых выступают: координационные центры, круглые столы и соглашения о сотрудничестве в сфере социального обслуживания граждан;

комплексные (комбинированные), представляющие собой сочетание нескольких механизмов.

По мнению А.А. Ловкова данный перечень необходимо дополнить экспертными (контрольные мероприятия: мониторинг социально-экономического состояния государства и общества, экспертная оценка того или иного закона и т.д.) и коммуникационно-информационными механизмами взаимодействия<sup>1</sup>.

Важно сказать, что эти механизмы на практике могут применяться в комбинации и дополнять друг друга, способствуя эффективному функционированию сферы социальных услуг.

Для России первым используемым механизмом сотрудничества стал социальный заказ, представляющий собой способ воплощения в жизнь задач социальной политики государства, которые имеют приоритетное значение в соответствии с принимаемыми социальными программами и нацеленные на решение проблем федерального и регионального уровней за счет средств, выделяемых из бюджета. Формирование системы социального заказа стало первым свидетельством готовности государства к диалогу с институтами гражданского общества при разрешении общественно значимых социальных функций и к внедрению представителей НКО на рынок социальных услуг.

Активное применение на практике получил конкурсный механизм взаимодействия в форме государственных грантов — безвозвратного финансирования проектов социального характера и назначения, которые разрабатываются и предлагаются для внедрения НКО. Грант становится способом поддержки гражданской инициативы, привлечения общественности к работе, связанной с поиском эффективных инструментов разрешения социальных проблем. Грантовые механизмы образуют фундамент для развития нового направления — социального инвестирования. Организаторами конкурсов на получение грантов обычно выступают федеральные и региональные органы власти. Их тематика

---

<sup>1</sup> См.: Ловкова А.А. Взаимодействие органов местного самоуправления, общественных организаций и бизнеса как форма социального партнерства: дис. ... канд. соц. наук. Саратов, 2009.

отличается разнообразием, что, в свою очередь, влияет на многообразие направлений деятельности НКО: одни из них имеют профильную специализацию (поддержка инвалидов или ветеранов), другие фиксируют в учредительных документах более широкий перечень направлений социальной помощи.

Одним из приоритетных механизмов финансового обеспечения со стороны государства становится канал, включающий мероприятия по обучению специалистов НКО, формированию ресурсных центров, а также по организации кадровой, информационной и научной поддержке социально ориентированной деятельности некоммерческих организаций. Значимость приобретает механизм проведения ярмарок НКО и представленных ими проектов. В его рамках НКО получают возможность представить себя и свою работу перед инвесторами и представителями органов государственной власти в целях получения от них финансирования, а также открывают для себя новые каналы партнерского взаимодействия с другими секторами.

К конструктивным механизмам сотрудничества СО НКО и государства можно отнести оказание властью влияния на НКО через организацию и непосредственное осуществление организационной, консультативной, финансовой и информационной поддержки, включая предоставление грантов.

Коммуникационно-информационные механизмы способствуют повышению взаимопонимания между участниками взаимодействия при предоставлении социальных услуг населению, принятию верного решения для каждой конкретной ситуации, обмену достоверными сведениями об участниках данного процесса, адекватному восприятию состояния дел при учете позиции других участников. Формой выражения для них становятся публичные дискуссии, в том числе в онлайн-пространстве.

В таком механизме эффективным инструментом развития тенденций сотрудничества может стать реализация пилотных проектов по повышению

активности граждан на региональном и муниципальном уровнях в отношении вопросов социального характера.

Развитие России в условиях введенных санкций со стороны других государств и пандемии коронавируса, сильно повлияло на деятельность НКО, поскольку многие социальные проекты не могут быть реализованы в условиях дистанционного режима, что в последствии привело к финансовой «несостоятельности» и прекращению деятельности многих организаций. В таких условиях главой государства была предложена программа поддержки СО НКО по аналогии с введенными мерами поддержки для представителей малого и среднего бизнеса. Так НКО, действующие на рынке социальных услуг, получили отсрочку от исполнения обязательств по уплате налогов, арендных платежей за пользование имуществом, которое принадлежит на праве собственности государству или муниципалитетам, для них разработаны правила получения дотационных кредитов для выплаты заработных плат работникам НКО, пересмотрены правила учета расходов на приобретение товаров (продуктов) для последующей передачи нуждающимся на основе принципа безвозмездности, а также выделены дополнительные средства из фонда президентских грантов. Все меры имеют срочный характер и устанавливаются на время действия ограничительных мероприятий. На основании изложенного можно утверждать о возможности выделения еще одной формы поддержки социально ориентированных НКО со стороны государства - «событийной», включающей меры поддержки, которые вводятся федеральными органами власти для представителей некоммерческого сектора в сложных и кризисных ситуациях развития общества, в целях поддержания их работоспособности и «выживания» на рынке социального обслуживания.

Предусматриваются разнообразные меры поощрительного характера для объединений социальной, гуманитарной и благотворительной линии, в основе которых лежат общепользные и значимые цели, а также создаются эффективные механизмы взаимных отношений государства с объединениями

граждан. Такие мероприятия создают условия для развития и внедрения общественных структур в сферу социальных услуг, расширения их влияния. Объединения приобретают статус своеобразного «помощника», «друга» государственных структур в достижении истинного предназначения правового и социального государства.

В ходе претворения в жизнь рассматриваемых отношений законодателем сформулированы не только меры поощрения, но и запреты для объединений, распространяющих идеологии, противоречащие публичному правопорядку и не допускаемые государством.

Государство, пользуясь своим особым правовым и политическим статусом, устанавливает барьеры, используя разнообразные орудия, воздействует на свободу деятельности объединений граждан, обладающих негативным вектором функционирования. Таким образом, властные структуры берут ориентиры на официальное поддержание ценностей, сложившихся в публичном и конституционном порядке, внушают неприязнь к некоторым видам объединений. Законодатель устанавливает особые элементы статуса общественных объединений: дополнительные обязанности, ограничения, запреты, установление рамок для реализации конкретных полномочий, увеличение уровня мер ответственности, а также условия и формы государственного вмешательства в деятельность объединений граждан.

Реализация государственно-частного партнерства в вопросе социального обеспечения будет способствовать: привлечению дополнительного количества финансов в указанную сферу; формированию альтернативы институту приватизации объектов, включенных в состав собственности государства; формированию условий для социального развития регионов, так как без получения источников инвестирования со стороны частных субъектов в виде финансов и их интеллектуальных возможностей, они обречены на длительную стагнацию.



Государство должно быть гарантом обеспечения состояния защищенности не только для наиболее ущемленных и нуждающихся групп граждан, но и для каждого элемента, входящего в его состав: начиная от крупных бизнесменов до обычных «трудяг», представителей науки, культурной области отношений, от участников корпоративных коллективов, функционирующих в больших городах, до граждан, проживающих в пределах территории сельских районов. Общество должно формировать институты, способные создать социальный фундамент, позволяющий государству при необходимости, в ходе реализации его социальных обязательств, рассчитывать на помощь общественных некоммерческих формирований. В России должна быть построена благотворная среда для постоянного комфортного существования населения. Такая ситуация требует расширения субъективного состава участников, обладающим правомочием участвовать в непосредственной реализации социальной политики, в том числе благодаря подключению к этому процессу субъектов предпринимательской деятельности и НКО, способных реально и четко организовать диалог с органами публичной власти на разных уровнях. Такие участники должны получить статус социальных партнеров, что станет катализатором для компромиссных решений государства и третьего сектора, а также для создания действенных механизмов общественного контроля<sup>1</sup>.

Вопрос развития форм взаимодействия гражданского общества и власти на региональном уровне является крайне важным. Именно в субъектах РФ должно происходить формирование и воспитание социальной и политической активности граждан в решении проблем региона<sup>2</sup>.

В первую очередь это вызвано главными идеями государственной политики в социальной сфере и развитии рынка социального обслуживания.

---

<sup>1</sup> См.: *Кирилловых А.А.* Общественные объединения инвалидов как социально ориентированные некоммерческие организации // Законодательство и экономика. 2017. № 1. С. 25–42.

<sup>2</sup> См.: *Аленькин И.В.* Конституционно-правовое и политическое воздействие государства на общественные объединения: методы кнута и пряника // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 3. С. 26–31.

Ежегодные послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ представляют собой программные идеи относительно социально-экономической модернизации на основе принципа партнерского участия — тесной взаимосвязи государства, бизнеса и граждан. Главное назначение власти в таком процессе сводится к созданию условий, способных обеспечить гармонию интересов, обозначенных выше трех субъектов. Все это основа для истинной справедливости. Требуется уделять значительное внимание развитию партнерства в социальной области, расширять способы и круг вопросов, при разрешении которых обязательно участие третьего сектора.

Второй предпосылкой можно назвать недостаточную разработанность проблем социального партнерства в юридической науке, отсутствие исследований комплексного характера, что сказывается на внутреннем содержании социального партнерства. Также сказывается обостренность многих социальных проблем, особенно затрагивающих права незащищенных групп граждан, что становится причиной нередких социальных конфликтов и недопонимания между государством и гражданами.

Важно также сказать, что сам термин «социальное партнерство» достаточно широк и включает в себя большое количество общественных отношений, проявляющихся в жизнедеятельности граждан. Слово «партнер» французского происхождения и в переводе означает «компаньон»<sup>1</sup>. Данная категория не имеет единого понимания, так как образует предмет исследования для многих отраслей науки. Идея партнерских отношений зародилась еще в XVII–XIX вв. П. Гольбах, Дж. Локк, Ш.Л. Монтескье, Ж.Ж. Руссо и другие философы сформировали значительный методологический резерв, помогающий понимать содержание аксиологической части проблемы социального партнерства. По Г. Гегелю партнерство, это своеобразный

---

<sup>1</sup> См.: *Королев А.* Социальное партнерство выступает эффективным инструментом усиления конкурентоспособности экономик. URL: <http://www.zakon.kz/4471309socialnoepartnerstvovystupaet.html> (дата обращения: 16.12.2019)

договор, отражающий сформированную в обществе «общую волю». Базируются такие договорные отношения на соглашении конвенционной формы между индивидами. По мнению Г. Спенсера партнерство в социальных вопросах — это закономерность динамического и единого развития элементов социального организма. Другие устанавливают более короткие хронологические отрезки. А.А. Федулин утверждает, что партнерство в социальной сфере — это инновационный механизм взаимодействия, возникновение которого обусловлено сложившимися приоритетами после индустриальной и постиндустриальной эпохи. Э. Дюркгейм, М. Вебер в своих трудах рассматривают общественное партнерство как наивысшую ступень морального идеала. Партнерство — это механизм взаимоотношений между государственными органами, трудящимся классом и работодателями<sup>1</sup>.

Общественно-государственное партнерство является общественно-политической структурой, которая действует в целях согласования деятельности совместного характера, реализуемой его участниками. Такое партнерство представляет собой своеобразную альтернативу революционным потрясениям и конфликтам, способ мирного разрешения противоречий между государственными и общественными интересами, между трудом и капиталом.

В практике сложилось два подхода к рассмотрению категории «социальное партнерство». Первый рассматривает партнерство в области трудовых правоотношений, участниками которого становятся работник, коллектив работников и работодатель. Сейчас получил распространение другой подход к названному понятию, сущность которого сводится к сотрудничеству трех секторов общества — государственных структур, коммерческих и некоммерческих организаций. Цель такого сотрудничества

---

<sup>1</sup> См.: Дюркгейм Э.Г. О разделении общественного труда. Метод социологии / общ. ред. А. Б. Гофмана. М.: Наука, 1991; Вебер М. Избранные произведения: пер. с нем / сост., общ. ред. Ю.Н. Давыдова. М.: Прогресс, 1990.

состоит в необходимости разрешения социальных проблем в интересах всего общества или его особых групп. Это межсекторное взаимодействие.

С. Валдок предлагает воспринимать социальное партнерство как корпоративное обязательство организовать совместную работу разных секторов на основе объединения временных, людских, интеллектуальных ресурсов, предоставляемых всеми партнерами. Партнеры формируют кооперацию для разрешения конкретных социальных проблем, которые традиционно относятся к сфере ведения государства, получая при этом для себя определенные выгоды. Такие отношения требуют активной деятельности всех участников<sup>1</sup>.

Практика становления и постепенной эволюции гражданского общества в целом и его институтов в частности в странах индустриально развитого характера выявила зависимость между правовым государством и гражданским обществом в процессе строительства условий и детерминантов, способствующих их совместному развитию, а не параллельного существования общества по отношению к государству.

И.А. Иванов предлагает рассматривать сущность партнерского взаимодействия государства с обществом в трех аспектах: философский (партнерство как система взаимных связей разнообразных социальных субъектов, ориентированных в своей деятельности на достижение общезначимого социального результата); экономико-правовой (партнерство становится механизмом организации переговоров, способом поиска и развития решений, удовлетворяющих каждого субъекта, а также выработки методов продуктивного взаимодействия); исторический (партнерство — это приоритет и принцип, сменивший теорию классовую борьбу и вставший в противоборство с ней).

---

<sup>1</sup> См.: *Тарцер Т.В.* Инновационное социальное партнерство государства, бизнеса и некоммерческих организаций — основа модернизации экономики России // Известия Томского политехнического университета. 2011. № 6.

Федулин А.А. разработал формулировку партнерства в сфере социального обслуживания, которая полностью отвечает современным реалиям. По его мнению, партнерство надо рассматривать как цивилизованный вид общественного существования или развития отдельных социально ориентированных групп граждан, занятых или нуждающихся в социальном обслуживании путем заключения договора с государственными или муниципальными публичными органами, позволяющего добиться консенсуса по базовым направлениям развития рынка социальных услуг<sup>1</sup>. Сфера действия партнерских приоритетов достаточно широка. Она представлена социально-экономическими и политическими правоотношениями.

Применение в социальной сфере принципов партнерских отношений между государством и обществом становится инструментом для повышения качественных показателей предоставляемых услуг, и тем, самым, эффективности социальной политики. Сильные и зарекомендовавшие себя на рынке социальных услуг некоммерческие партнеры способствуют привлечению дополнительных негосударственных инвестиций для решения социальных задач. Идеи трансформации системы социального обслуживания населения имеют теоретическое обоснование в научной концепции становления смешанных систем производства общественных благ. Так, теория «непрямого государственного управления» (New Governance Theory), аргументирует неизбежность и высокую значимость межсекторного партнерства ответственных за социальную сферу органов власти с НКО в целях качественного и эффективного предоставления социальных услуг населению на современном этапе развития социально ориентированных государств с рыночной экономикой<sup>2</sup>. Теория основана на проведении

---

<sup>1</sup> См.: *Федулин А.А.* Исторический опыт становления и развития системы социального партнерства в России: автореф. дис. ... д-ра истор. наук. М., 1999. С. 25.

<sup>2</sup> См.: *Salamon L.M.* Of Market Failure, Voluntary Failure and Third Party Government: The Theory of Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State // *Journal of Voluntary Action Research*. 1987. № 16. P. 29–49.

сравнения преимуществ и недостатков деятельности некоммерческих частных поставщиков услуг и государства при выполнении одинаковой функции и описании направлений, в которых они могли бы друг друга гармонично дополнить, тем самым повысить качественные и количественные показатели удовлетворенности населения результатами социального обслуживания.

Л. Саламон говорит о следующих преимуществах НКО, как поставщика социальных услуг, способных мотивировать государство в лице соответствующих органов к сотрудничеству:

1) гибкий характер деятельности НКО, функционирующих в сфере социального обслуживания граждан. Это обусловлено хорошим знанием и пониманием их руководством содержания «спроса» на конкретные виды социальной поддержки со стороны лиц, отнесенных к категориям нуждающихся, их приближенностью к месту жительства получателей услуг. НКО способны быстро адаптироваться к изменениям состава потребностей общества, так как для них характерно наличие высокого уровня инновационного потенциала не только при определении видов социальных услуг, но и модернизации способов и механизмов их оказания. Однако не всегда потенциал может быть реализован в полном объеме, по причине того, что государство предпочитает применять проверенные на опыте и зарекомендовавшие себя способы разрешения социальных проблем;

2) возможность мобилизации НКО дополнительных трудовых и финансовых ресурсов за счет добровольцев (волонтеров) и пожертвований частных лиц, которая доступна им даже при исполнении совместных с государством социальных программ. Это запрещается делать коммерческим организациям и государственным учреждениям;

3) способность некоммерческого сектора продолжать деятельность социальной направленности, реализуемую за счет государственной поддержки, в условиях сокращения числа расходов на социальную сферу, привлекая при этом дополнительные ресурсы из других источников. В таких

условиях коммерческие организации покидают рынок не перспективных для них социальных услуг или сокращают их количество.

Показательным стала практика работы рынка социальных услуг в период самоизоляции людей и введения карантинных мероприятий. В России эта ситуация усугубилась падением рубля и введенными до этого ограничительными мерами со стороны США и стран Европы. Коммерческие организации, особенно средний и мелкий бизнес, понесли убытки, а НКО, напротив, смогли продолжить свою деятельность, используя труд добровольцев. В России Президент РФ объявил о ряде мер, направленных на поддержку СО НКО в форме дополнительных выплат, отсрочки по уплате налоговых и арендных платежей, грантовой помощи волонтерской деятельности, сохранения объемов закупок социальных услуг и т.д.

В России эмпирическую основу для последующих исследований статуса НКО в качестве поставщиков социальных услуг, характера их взаимодействия с государством и населением, составляют научные исследования И.В. Мерсияновой и В.Б. Беневоленского 2016 года<sup>1</sup>. Они обосновывают возможность применения в российском пространстве положений разработанной зарубежной теории о межсекторном партнерстве<sup>2</sup>.

В настоящее время анализ аспектов такого сотрудничества становится предметом исследования социальных, экономических, политологических и правовых наук. Все существующие теоретические представления могут быть объединены в три крупных направления.

Первое основано на экономических свойствах процесса предоставления услуг и определении места НКО на рынке социальных услуг. Теоретико-методологическим конструктом, катализирующим развитие данного

---

<sup>1</sup> См.: Громова М.Н., Мерсиянова И.В. Государственная поддержка НКО и проблема оценки ее эффективности // Гражданское общество в России и за рубежом. 2016. № 1. С. 39–44.

<sup>2</sup> См.: Мартынов М.Ю., Ушакова Н.В. НКО в системе социальных услуг России: тенденции и риски (на примере Ханты-Мансийского автономного округа – Югры) // Вестник Пермского университета. Политология. 2019. № 2. С. 39–46.

направления, стала монография Б.А. Вейсброда, которая была опубликована в 1977 г.<sup>1</sup>

Второе направление сведено к рассмотрению и изучению социально-политических факторов, обосновывающих необходимость развития взаимодействия некоммерческих организаций и государства, среди которых ключевым становится социальный капитал — особый вид связей членов общества, основанный на их кооперации в добровольные группы, взаимном доверии и помощи. Социальный капитал становится источником дополнительных моральных норм и принципов совместной деятельности граждан. Человек, входящий в состав группы, получает доступ к ресурсам, находящимся в ее распоряжении, и одновременно способствует их росту — это схема увеличения социального капитала. Ярким защитником теории является Роберт Патнэм. Его основная идея — «чем больше людей вовлекаются в работу разнообразных по направленности общественных организаций, тем больше в таком обществе уровень развития демократических институтов»<sup>2</sup>. По словам ученого, социальный капитал является инструментом, способствующим увеличению эффективности исполнения программных документов общественного развития в социальной сфере, что, в свою очередь, определяет заинтересованность государства в сотрудничестве с некоммерческим сектором в оказании услуг в социальной сфере.

Третье направление предлагает выделять в качестве факторов, способствующих формированию отношений сотрудничества государства и НКО, не только социально-политические и экономические условия, но и исторический аспект. Большинство из сложившихся и функционирующих в настоящее время систем социальной политики относятся к идее всеобщего

---

<sup>1</sup>См.: The future role of the third sector in social and economic regeneration: final report. HM Treasury, Cabinet Office. 2007 // Available at: URL: <http://www.officialdocuments.gov.uk/document/cm71/7189/7189.pdf> (дата обращения: 11.12.2019)

<sup>2</sup>См.: *Putnam Robert D. Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy.* Princeton, N.J.: Princeton University Press. 1993. 280 p.



благосостояния — процветания государства и всех его граждан. Содержание такой идеи в каждом отдельном государстве обретает индивидуальные, уникальные черты, обусловленные историческими, экономическими, политическими особенностями его развития и культурными традициями. Эту точку зрения поддерживает социолог и экономист Г. Эспинг-Андерсен. Он предлагает выделять три типа всеобщего благосостояния: неолиберальный, консервативно-корпоративистский и социально-демократический<sup>1</sup>. Основой для такого разграничения он считает принципы построения справедливого государства и общества. Также ученый подчеркивает наличие таких социальных и политических процессов как особенности расслоения общества на группы, уровень государственного вмешательства и социальных прав, предоставляемых гражданам<sup>2</sup>. Возможность построения модели государства всеобщего благосостояния зависит от сочетания участия государства и неправительственных институтов в обеспечении социальных потребностей общества.

Главным в неолиберальной модели является остаточный принцип — установление показателей минимальных потребностей граждан и как следствие минимальных гарантий социальных прав. Политика государства в социальной сфере представлена в основном действиями по правовому регулированию рынка социальных услуг, прямое социальное обеспечение государства слабо развито и сводится к оказанию социальной помощи исключительно малообеспеченным группам населения.

Вторая модель связывает усилия государства с реализацией программных документов в отношении конкретных статусных групп граждан. Объем социальных прав зависит от классовой принадлежности.

---

<sup>1</sup>См.: *Esping-Andersen G. The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton: Princeton University Press, 1990. 260 p.*

<sup>2</sup>См.: *Беневоленский В.Б., Шмулевич Е.О. Государственная поддержка социально ориентированных НКО в свете зарубежного опыта // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 3. С. 150–175.*

Государства с подобной моделью не способны осуществлять эффективное и справедливое перераспределение богатства.

Социально-демократический подход основан на идее развития в государстве общественных организаций и поддержки их деятельности. Для граждан устанавливаются универсальный объем социальных прав, а также обязательный учет индивидуальных особенностей личности. Общественные организации мобилизуют правительство к активным действиям в разрешении социальных проблем общества, находятся с ним в союзе, а также способны разделить ответственность государства за удовлетворение коллективных нужд. Предоставление социальных услуг и финансирование этой деятельности относится к функциям государства, которая может быть реализована при ограничительном участии общественных организаций.

На основании всего сказанного, партнерство в сфере социального обслуживания — это слаженная система механизмов, выступающих средством налаживания взаимодействий граждан в лице общественных организаций с участниками предпринимательского процесса, властными органами разного территориального уровня в целях согласования и обеспечения интересов социально незащищенных групп граждан и отдельных индивидов<sup>1</sup>.

В основе научного понимания сущности взаимодействия государства и НКО социальной ориентации лежат теории, раскрывающие природу правоотношений, участниками которых становятся государство и общественные формирования, образующие элементы гражданского общества. В качестве фундаментальных выделяют три научные позиции.

Первой по времени создания становится теория, содержащая описание существования общественной жизни в условиях сокращения государством своего присутствия в тех областях, для которых характерно наличие

---

<sup>1</sup> См.: Ау Т.И. К вопросу о понятии социального партнерства (с учетом специфики Казахстана) // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 11. С. 17–23.

высокого уровня спроса на определенный круг общественных благ<sup>1</sup>. Такая тенденция детерминирована разными факторами, заложенными в основу идеологических предписаний, сложившихся в обществе, а также причиной утилитарной направленности: недостаточное государственное финансирование социальной сферы. Когда государство сталкивается с проблемами обеспечения финансами и необходимыми ресурсами процесс реализации отдельных социальных или медицинских программ, некоммерческие организации способны их решить благодаря организации мероприятий по сбору пожертвований на эти цели. В такой ситуации наблюдается самоорганизация населения, активизация процессов создания и расширения направлений деятельности некоммерческих организаций, преследующих цель удовлетворить потребности граждан имеющимися у них возможностями.

«Уход» государства из социальной сферы обусловлен заключением договора с представителями третьего сектора, условием которого становится возложение на государство обязанности организовать конкретные способы поддержки деятельности НКО, взявших на себя ответственность за преодоление проблем, возникающих перед обществом, его отдельными индивидами.

Другая теория, которая получила весомую аргументацию в работах американского специалиста Л. Саламона, подходит к пониманию государства и НКО в качестве партнеров, наделенных равными полномочиями и обладающих заинтересованностью в эволюции общественного развития, его подъему. При этом государство выступает в качестве источника финансов на формирование конкретных общественных благ, а НКО напрямую взаимодействуют с населением путем предоставления таких благ<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>См.: *Douglas J. Political Theories of Nonprofit Organizations // The Nonprofit Sector: A Research Handbook / Ed. by W.W. Powell. New Haven, CT, Yale University Press, 1987. P. 43–54; Weisbrod B.A. The Voluntary Nonprofit Sector. Lexington, 1977; Bremner R.H. American Philanthropy. Chicago, 1988.*

<sup>2</sup>См.: *Salamon L.M. Partners in Public Service. Baltimore, 1995.*

С чем связано стремление государства к налаживанию механизмов сотрудничества с СО НКО, если оно, как свидетельствует история, может распределять общественные блага самостоятельно?

Во-первых, процедура распределения имеет множество составных частей, включая определение субъектов, действительно испытывающих нужду в благах социального характера, одновременно с отсечением тех, кто не обладает правом на них. Затем происходит определение категорий благ, в которых действительно наблюдается дефицит, но существует значительный спрос со стороны общества. И только после такого прогнозирования происходит своевременная и качественная реализация публичных социальных благ. Разрешение такой задачи обуславливает активную работу государства по наращиванию бюрократических структур требующих весомых материальных вложений в обеспечение их нормальной работы. Некоммерческий сектор способен распределить блага, избежав такого количества затрат.

Во-вторых, часто учредителями НКО становятся местные сообщества. Такая близость к народу подразумевает высокую степень осведомленности о нуждах и проблемах населения конкретной территории, благодаря чему имеют возможность более продуктивно и действенно осуществить распределительные процедуры за счет индивидуализации публичных благ. Более того НКО способны оперативно сформировать критерии для определения круга лиц, правовой и социальный статус которых позволяет получить им публичные блага. Эта теория объясняет широкое применение института государственного и муниципального заказа на оказание услуг социального назначения, а также грантовых отчислений бюджетных ресурсов на претворение в жизнь инновационных социальных программ<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>См.: *Gronbjerg K.A. Transaction Costs in Social Service Contracting: Lessons from the USA // The Contract Culture in Public Services / Ed. by Perri 6, J. Kendall. London, 1997. P. 99–118.*

В положениях третьей теории делается попытка понимания процесса лоббирования интересов частного характера со стороны некоммерческих организаций и стойкого желания государства регламентировать способы и рамки контрольных мероприятий относительно работы структур гражданского общества по социальному обслуживанию. Авторами такое состояние взаимодействия рассматриваемых субъектов называется оппозиционным. Главная цель граждан при формировании общественных организаций и их дальнейшем функционировании оказать давление на государственные властные институты и принудить их обращать особое внимание на интересы в процессе подготовки программных документов в социальной сфере.

Современное время диктует для государств, называющих себя демократическими, необходимость отказа от слишком активных и повсеместных контрольных мероприятий в отношении организационных структур гражданского общества, встающих на защиту интересов отдельных групп общества, а также, напротив, осуществлять формирование условий для беспрепятственного их участия в реализации и оформлении социальной политики, проводимой государством.

В любом случае государство оставляет для себя в законодательстве механизмы, которые способствуют осуществлению контроля за функционированием НКО.

Объем и перечень контрольных инструментов определяется органами, уполномоченными на это законодателем, в зависимости от подхода, который стал приоритетным способом отграничения некоммерческих организаций от коммерческих фирм. На практике сложилось два таких подхода: функциональный относит к некоммерческим организациям, основное назначение которых сводится к достижению целей общепольного характера, второй подход — экономический, фундаментом для которого становится идея запрета распределения прибыли между участниками конкретного

юридического лица (организация, соблюдающая этот запрет, признается некоммерческой независимо от того, на что направлена ее деятельность)<sup>1</sup>.

Характерным для функционального подхода примером НКО становятся структуры общества, нацеленные на осуществление пропаганды общечеловеческих ценностей, правовое просвещение членов общества на основе формирования идеалов добра и справедливости в их классическом понимании. Но законодатель поддерживает позицию о том, что достижение таких результатов невозможно без предоставления права НКО заниматься «постольку поскольку» предпринимательством.

По утверждению Д.И. Степанова подобная «безобидная» формулировка допускающая возможность заниматься предпринимательской деятельностью становится источником зарождения значительного числа вопросов, поиск ответов на которые продолжается до настоящего времени. Особенно неоднозначным и дискуссионным становится вопрос о наборе критериев отнесения объединения к числу некоммерческих организаций. На эту проблему в работе было указано ранее.

Существуют организации, называющие себя некоммерческими и злоупотребляющие предоставленным на занятие предпринимательством правомочием. В таких ситуациях должны быть изменены организационно-правовые формы организаций либо они должны быть вытеснены за пределы оборота рынка социальных услуг по основанию нарушения ими основополагающих условий общественного договора, по которому они приняли на себя часть государственных задач в обмен на конкретные преимущества<sup>2</sup>.

Как свидетельствует опыт других государств, отграничивающих НКО от организаций коммерческой направленности на базе идей

---

<sup>1</sup>См.: *Oleck H.L.* Nature of Nonprofit Organizations in 1979 // 10 U. Tol. L. Rev. 962, 972 n. 60, 975 (1979).

<sup>2</sup> См.: *Степанов Д.И.* В поисках критерия разграничения юридических лиц на два типа и принципа обособления некоммерческих организаций // Вестник гражданского права. 2007. № 3. Т. 7. С. 19.

функционального подхода, проведение такой процедуры только на основе проверки документов организации не является слишком действенным. При этом, важно сказать, что присутствие на рынке социального обслуживания организаций, ведущих только на документах некоммерческую деятельность, но получающих из предоставленных им льгот значительный объем прибыли, несет вредные последствия для добросовестных СО НКО, так как борьба с первыми влечет расширение и усиление форм административного контроля. Вновь созданные организации, встречая большое количество обременений для их деятельности, принимают решения о ее прекращении. К примеру, в приложении 3 к Постановлению Правительства РФ от 15 апреля 2006 г. № 212 «О мерах по реализации отдельных положений федеральных законов, регулирующих деятельность некоммерческих организаций»<sup>1</sup> устанавливаются критерии и условия к содержанию отчетной документации НКО, например, такие как необходимость подробной характеристики проделанной работы в отчетный период, видов реализуемой на регулярной основе деятельности, целей, притворяемых в жизнь программных документов, сроков начала и конца их исполнения, а также четкое и подробное описание направлений предпринимательской деятельности, источников получения материальных и финансовых ресурсов, главных вопросов относительно организации управления СО НКО.

Но в процедуре изобличения недобросовестных некоммерческих организаций присутствует и другая сторона. Неопределение законодателем допустимого объема деятельности, которая образует часть предпринимательской, становится источником обвинения рассматриваемых организационных структур социальных групп в качестве нарушителей законодательных положений со всеми вытекающими из этого негативными последствиями, даже ликвидацией такой организации.

Недостатки функциональных идей призван компенсировать второй подход — экономический, при установлении которого для законодателя на

---

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2006. № 17. Ч. 2. Ст. 1869 (утратило силу).

первый план выходит контроль за соблюдением правила о запрете распределительных процедур в отношении прибыли между участниками. Такой контроль со стороны государства минимален, он не требует увеличения численности бюрократического аппарата.

Таким образом, если выбор делается в пользу экономических критериев, то контроль со стороны государства влечет следующие последствия:

- 1) снижение уровня издержек на претворение в жизнь мероприятий контрольного характера в отношении процесса функционирования СО НКО;
- 2) снижение рамок дискреции, на которых базируется контрольная функция НКО и возможность отнесения их к категории злоупотребляющих доверием государства и всего общества<sup>1</sup>.

Координация деятельности, направленной на выстраивание конструктивного и партнерского диалога органов государственной власти с СО НКО как институтами гражданского общества решением Правительства РФ отнесено к ведению Министерства экономического развития РФ. Осуществление этой функции во многих регионах происходит профильными структурными подразделениями органов исполнительной власти, на местах отдельными специалистами при администрациях.

Органы власти на местах и на региональном уровне ведут активную работу по разработке нормативно-правовой базы, определяющей механизмы партнерства НКО с государством, однако, несмотря на их правовое определение, реализация механизмов на практике сталкивается с трудностями и становится мало эффективной. Причинами такой ситуации становятся формальное отношение со стороны власти и граждан к деятельности некоммерческих организаций, недостаточный опыт деятельности НКО и отсутствие достаточного уровня социального капитала.

---

<sup>1</sup> См.: Копылов Д.Г. Некоммерческие организации и органы публичной власти // Закон. 2016. № 11. С. 153–172.



Важно отметить, что Распоряжением Правительства от 19 июня 2017 г. № 1284-р<sup>1</sup> произошло утверждение Перечня показателей, используемых для расчета рейтинга субъектов РФ по реализации механизмов поддержки СО НКО и социального предпринимательства, обеспечения доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере и внедрению конкурентных способов оказания государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере. В этом документе определены ключевые мероприятия поддержки НКО, функционирующих в сфере социального обслуживания населения, показатели, реализация которых стали критериями для составления рейтинга. К основным показателям относятся: количество НКО в регионе, средняя доля работников в негосударственных структурах социального обслуживания, доля доходов НКО, а также бюджетных ассигнований, субсидий, направляемых на формирование инфраструктуры НКО и т.д. Рейтинг создан с целью проинформировать регионы об их положении в отношении других, чтобы можно было нарастить показатели имущественной и иной поддержки НКО.

Развитие основ партнерских отношений на региональном уровне может стать прочным фундаментом формирования гражданского общества из-за близости его к народу и знания основных проблем. Концепция — это документ, в котором определяются взаимодополняющие роли государственной власти и гражданской инициативы, а также принципы их сотрудничества в формировании и осуществлении публичной политики и в построении гражданского общества в регионе<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 19 июня 2017 г. № 1284-р «Об утверждении перечня показателей, используемых для расчета рейтинга субъектов Российской Федерации по итогам реализации механизмов поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций и социального предпринимательства, обеспечения доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере и внедрения конкурентных способов оказания государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» // СЗ РФ. № 27. Ст. 4060.

<sup>2</sup> См.: *Кожевников О.А.* Публичная власть и некоммерческие организации: некоторые проблемы правового регулирования взаимодействия в сфере экономики // *Безопасность бизнеса.* 2010. № 4. С. 8–11.

Хорошо подготовленная Концепция формирования гражданского общества может способствовать развитию форм взаимодействия государства и гражданского общества, а также построению истинной демократии. Концепция становится подтверждением реальной готовности органов государственной власти и объединений граждан к возникновению между ними отношений сотрудничества в вопросе создания форм поддержки и продвижения самоинициированных организаций. Подобный акт становится предпосылкой для разработки новых и совершенствования существующих нормативных актов, целью существования которых становится формирование условий для становления в России полноценного гражданского общества, увеличения перечня направлений политики, в которых возможно участие его элементов, а также для развития системы общественного контроля. Общими долгосрочными приоритетами применения Концепции развития гражданского общества должны стать: повышение уровня гражданского образования и гражданской активности; формирование культуры сотрудничества, основанной на партнерстве публичной власти и гражданской инициативы, создание правил и механизмов сотрудничества, расширение сфер их применения; обеспечение условий для поддержки гражданской инициативы.

В процессе работы над проектом такой Концепции следует провести комплексное правовое теоретико-прикладное исследование направлений развития гражданского общества в России, а также выявить действия государства по созданию институтов гражданского общества и проследить динамику развития интереса граждан к деятельности государства в лице избранной им власти. Социальная составляющая подобной деятельности должна сводиться к пониманию современного состояния российского общества, потенциала его развития и способности к самоорганизации. Концепция развития гражданского общества в России должна занять позицию документа, способного определить взаимодополняющие роли публичной власти и гражданской инициативы, а также принципы

совместных действий при образовании и осуществлении публичной политики и построении гражданского общества. Фундаментом Концепции должно стать правило о том, что для сохранения и развития демократического государственного строя публичная власть должна прислушиваться к гражданам и сотрудничать с ними. В процессе принятия управленческих решений власть должна учитывать интересы, ценности, сложившиеся в обществе, а также стремления сформированных в нем объединений. При этом от государства требуется взвешенная работа по анализу позиции общества, даже тех идей, которые исходят от численного меньшинства, небольших социальных групп. Гражданское общество выступает проводником между обществом и государством, который помогает работать сообща для реализации ценностей, закрепленных в Конституции РФ.

Создание условий для успешного развития институтов гражданского общества и построение системы партнерства органов региональной власти и местного самоуправления, некоммерческих организаций и бизнес-сообщества являются важными задачами для решения вопросов социально-экономического развития России и регионов. Для достижения положительного результата по этому вопросу должен быть образован объединяющий консультативный орган при администрациях в регионах, способствующий развитию партнерства между государством и структурами гражданского общества. Реализовать это можно путем введения нового отдела в структуру администрации региона. Такой отдел (отдел по вопросам развития НКО в регионах и их сотрудничества с органами законодательной и исполнительной власти) должен быть создан при соответствующем исполнительном органе субъекта РФ, в ведении которого находится социальная защита и социальное обслуживание населения. Создание нового отдела предваряет подготовка и принятие специального положения, в котором будут указаны основные цели его работы, основы и рамки партнерства между объединениями граждан и публичной властью с целью

улучшения рынка и качества оказания социальных услуг, а также определены основные критерии оценки динамики развития и эффективности функционирования институтов гражданского общества как на федеральном, так и региональном уровнях.

Создание и функционирование такого органа позволит решить ряд проблем: ускорит переход от модели социальной сферы, в которой монопольным производителем услуг выступают государственные и муниципальные органы власти; предаст более устойчивое развитие НКО в социальной сфере, и снизит колебания объема выпуска тех или иных социальных услуг, в зависимости от потребностей населения; работа по анализу особенностей функционирования организаций, отнесенных к третьему сектору, станет источником получения сведений о наличии особых тенденций, свидетельствующих о динамике состояния и развития сектора некоммерческих организаций в области социального обеспечения, особенно на уровне территории конкретного региона РФ. На основе полученных данных могут быть предложены мероприятия и стимулы для последующего развития российского некоммерческого сектора на рынке социальных услуг.

В субъектах РФ необходимо выполнение следующих мероприятий:

1) создание или наложение на существующий уполномоченный в сфере социального обеспечения граждан орган, который будет ответственен за подготовку, координацию и реализацию действий, направленных на реализацию положений федерального законодательства, дорожных карт о вовлечении НКО в сферу предоставления социальных услуг. Также этот орган должен стать площадкой для согласования работы субъектов, местных органов управления НКО и других участников сферы социального обслуживания;

2) утверждение высшим должностным лицом субъекта РФ комплексного плана субъекта по развитию и поддержке институтов гражданского общества, особенно НКО, оказывающих социальные услуги населению;

3) изменение положений программ субъектов с указанием мероприятий и целевых показателей формирования условий для поэтапного доступа СО НКО к бюджетным ресурсам и средствам;

4) осуществление постоянного и всестороннего мониторинга процесса и порядка предоставления социальных услуг, а также анализа и оценки действенности инструментов, направленных на содействие НКО при реализации социальной деятельности;

5) организация и проведение информационных кампаний по поддержке деятельности некоммерческих образований в оказании социальных услуг, благотворительности и добровольчестве;

б) разработка на уровне региона и для муниципальных образований методических рекомендаций по расширению и совершенствованию поддержки СО НКО.

Результатом такой деятельности должен стать постоянный и последовательный общественный диалог, имеющий практическое воплощение в законотворческой деятельности и основанный на принципах логики, здравого смысла, обеспечения баланса интересов государства и гражданского общества. В настоящее время наблюдается постоянная активность населения в решении социальных, политических и экономических вопросов особенно в регионах, а также на местном уровне. В условиях постоянного роста целей и задач государства деятельность НКО, обслуживающих население, становится особенно актуальной. НКО осуществляют свою деятельность без сложной бумажной волокиты, бюрократии.

Представляется, что каждый регион должен принять Программу развития НКО и механизмов их сотрудничества с властными структурами. В данном документе должны быть отражены основополагающие принципы сотрудничества, формы обсуждения значимых вопросов региона (переговоры с общественными структурами, семинары, встречи, печатные материалы), способы обмена информацией между НКО и властными структурами. По

окончании реализации программы может быть принят Договор о сотрудничестве НКО и администрации Владимирской области, где будет обозначен круг услуг, предоставляемых НКО населению (в том числе), а также рамки участия НКО в решении социальных и иных проблем.

Средством поддержки возникновения и расширения сфер деятельности СО НКО со стороны государства становится создание информационной инфраструктуры — центров или площадок, способных выступить в качестве каналов взаимосвязи государства и общества. Во многих регионах такие задачи выполняют информационные порталы, в рамках которых происходит диалог между государственными институтами и большим кругом разнородных по своим функциям общественными объединениями.

К примеру, в Волгоградской области с 2014 г. претворяются в жизнь положения проекта «Вестник НКО». В рамках проекта осуществляется работа по мониторингу социальной системы данного субъекта, консолидации сведений о ней и наиболее значимых проблемах социального характера. Это делается для обеспечения оперативного реагирования на подобные ситуации, создания возможности постоянного общественного контроля за механизмами регионального социального обслуживания, поиска направлений выхода из тяжелой жизненной ситуации для социально незащищенных групп граждан. Также задача проекта видится в формировании условий для развития гражданского общества через обеспечение поддержки информационного, методического, правового, образовательного характера, особенно в отношении НКО, обозначившим себя в качестве социально ориентированных.

Также в Волгоградском регионе начал свою работу Информационный ресурсный центр поддержки НКО, взаимодействующий с администрацией города и области, общественными объединениями и организациями, инициативными группами граждан, ресурсными центрами других городов и областей. Полагается, что опыт создания и функционирования такого Центра может быть полезен и заимствован другими регионами России, так как его

основными задачами являются: формирование информационно-консультационного направления для СО НКО; деятельность по подготовке методических пособий и нормативных документов относительно содержания работы СО НКО; проведение обучающих курсов для повышения профессионального уровня руководителей, сотрудников и волонтеров СО НКО и социальных предпринимателей, в том числе дополнительного образования, направленного на увеличение уровня качества предоставления услуг такими организациями; организация взаимодействия между СО НКО Волгоградской области и органами законодательной и исполнительной власти, СМИ и другими структурами.

В качестве главных функций Центра называют следующие: создание информационного пространства для СО НКО; взаимодействие СО НКО с представителями органов государственной, региональной и муниципальной властей, которые могут способствовать развитию и расширению сферы их деятельности; организация разнообразных мероприятий (семинаров, мастер-классов и т.д.); анализ и аналитическая работа в отношении деятельности СО НКО в Волгоградской области и России, благодаря чему возможно выявление наиболее эффективных практик претворения в жизнь содержания проектов СО НКО.

Более того НКО обладают возможностью обращения в Информационный ресурсный центр с просьбой о помощи в открытии для них самостоятельных интернет-сайтов, о консультировании относительно возможных способов и инструментов, способствующих реализации социально значимых проектов, об обнародовании информации, касающейся специфики, сущности и роли мероприятий, проводимых некоммерческими структурами.

В современный период можно с уверенностью говорить, что гражданское общество в России существует. Представляется, что по итогам исчерпывающего и многогранного исследования нормативной базы и практики реализации федеральным законодателем и правоприменительными

органами совместно с научным сообществом должны быть разработаны новые варианты разрешения вопроса о взаимоотношениях государства и объединений, создания более инновационной и совершенной модели их законодательного регулирования. Деятельность по совершенствованию правовых основ механизмов взаимоотношений между государством и социально ориентированными образованиями должна быть направлена на повышение уровня государственного регулирования и поддержки развития отношений с участием СО НКО, а также на минимизацию сдерживающего эффекта, сокращение количества ограничений, форм вмешательства в их свободу.

Межсекторное партнерство в социальной сфере заставляет его участников решать совместно общие задачи. Государство формирует нормативно-правовую основу деятельности субъектов, формирует систему материального и денежного финансирования, НКО предоставляет человеческие ресурсы. Созданный государством механизм нацелен на построение органической целостной системы управления основанной на принципах целенаправленности, организационного единства, взаимообусловленности и воспроизводимости. Безусловно, что механизм включения СО НКО в сферу социального обслуживания требует дальнейшего развития. Параллельно этому должно совершенствоваться имеющееся и создаваться новое законодательство, способствующее расширению количественного и качественного участия НКО на рынке социальных услуг.



## ГЛАВА 2. МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ НАСЕЛЕНИЮ НЕКОММЕРЧЕСКИМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ

### 2.1 Формы оказания социальных услуг населению некоммерческими организациями

Механизм обеспечения социальных услуг НКО является особым правовым явлением, состоящим из системы законодательно установленных действий разнообразных субъектов, целью реализации которых становится улучшение условий жизнедеятельности особых категорий граждан в результате предоставления им социальных услуг и помощи. Обеспечение граждан социальными услугами является элементом более широкого института — реализации прав человека, поэтому механизм реализации прав человека и гражданина и механизм обеспечения социальных услуг гражданам РФ соотносятся как общее и частное.

Категория «механизм» означает внутреннее строение, определенную организованную систему, устройство, совокупность неких состояний и процессов. Применение ее в контексте прав человека обусловлено динамичной природой самих прав, процессов и средств их реализации.

Согласно позиции Е.Н. Хазова наличие в государстве механизма реализации прав указывает на существование «узловых» компонентов системы конституционных гарантий, результаты действия которых становятся свидетельством осуществимости прав и свобод человека при соблюдении и следовании процедурам, закрепленным нормативно-правовыми актами для их реализации<sup>1</sup>.

Н.В. Витрук дает свое определение механизма реализации прав и свобод: это порядок воплощения прав, состоящий из множества процедур,

---

<sup>1</sup> См.: Хазов Е.Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России: теоретические основы и проблемы реализации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011.

алгоритм реализации которых, их субъективный состав и содержание их деятельности определены соответствующими правовыми нормами<sup>1</sup>.

Верным видится понятие, разработанное Р.А. Ягудиным, представляющим механизм реализации прав в качестве многоуровневой системы с большим разнообразием элементов, специализирующихся на защите прав, правовом обеспечении деятельности по их реализации, организации и осуществлению этих прав<sup>2</sup>. Назначение механизма реализации прав сводится не просто к их формальному закреплению, но и формированию государством условий организационного, социально-экономического, политического и идеологического характера для их реального претворения в жизнь. Все элементы, образующие механизм, должны сочетаться, находиться в постоянном взаимодействии и дополнять друг друга.

На основании вышеизложенного можно представить механизм обеспечения социальных услуг населению как организационно-определенную в законодательстве РФ систему выполнения субъектами сферы социального обслуживания (гражданами-потребителями, государством, НКО, СО НКО, бизнес-структурами) определенных действий по претворению в жизнь предписаний норм с использованием юридических средств, находящихся в распоряжении каждого субъекта, результатом которых станет удовлетворение жизненных потребностей конкретного индивида и решение социальных проблем общества в целом. Таким образом, можно выделить особенности рассматриваемого механизма:

1) обладает не только юридической, но и социальной сущностью, так как реализация права на получение социальной услуги имеет конечный

---

<sup>1</sup> См.: *Витрук Н.В.* Права и свободы человека и гражданина в контексте реальной жизни как объект научно-правового познания // Конституционные права и свободы личности в контексте взаимодействия гражданского общества и правового государства: материалы II Международной научно-теоретической конференции / под ред. Н.В. Витрука и Л.А. Нудненко. М., 2010. С. 13–14.

<sup>2</sup> См.: *Ягудин Р.А.* Механизм обеспечения защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004.

результат в виде получения определенного общественного блага, полезного для конкретной личности в данный момент;

2) представляет собой комплексное явление, требующее взаимодействия нескольких разноуровневых и соподчиненных субъектов по претворению в жизнь правовых предписаний;

3) состоит из выполнения юридически значимых действий, поэтому относится к процессуальному правовому порядку;

4) является содержательной стороной деятельности государственных органов власти, наделенных соответствующими полномочиями, ресурсными возможностями и связанных ответственностью за качество и своевременность обеспечения права на получение социальной услуги;

5) на него оказывают воздействие индивидуальные признаки субъектов, участвующих в процессе оказания услуги и направления социальной политики государства;

б) относится к созидательной деятельности.

Механизм обеспечения социальных услуг — это подсистема механизма реализации прав и свобод, которая состоит из специальных систематических, целенаправленных, обеспечительных действий органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц, объединений граждан и непосредственно обладателя права на получение социальной услуги. При этом действенный характер ему передают специальные средства и меры. Высокая результативность предоставления социальных услуг в настоящее время зависит от активного привлечения в данную сферу дополнительных участников — НКО.

С 1 января 2015 г. законную силу приобрел Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в РФ»<sup>1</sup>, который на официальном уровне закрепил в качестве составного звена системы социального обслуживания «негосударственные (коммерческие и некоммерческие) организации социального обслуживания, включая НКО,

---

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2013. № 52. Ч. I. Ст. 7007; 2020. № 29. Ст. 4500.

обладающие ориентацией на предоставление услуг социального характера. Это ознаменовало открытие широких, новых горизонтов для некоммерческих организаций и окончание процесса правового и идеологического обеспечения формирования НКО новейшего типа, требующих реализации конкретных мер государственной поддержки. Происходит перенос проектных идей таких организаций в реальные жизненные условия путем предоставления услуги. Такая деятельность становится более надежной, фундаментальной, требующей определения устойчивых критериев для ее выполнения, а также специальных требований к качеству услуг и лицам, их предоставляющим.

В такой ситуации основная задача рассматриваемого механизма сводится к правовому определению и выполнению мер по формированию условий, которые создают для НКО юридические и фактические возможности для предоставления социальных услуг нуждающимся в них гражданам и как следствие претворения в жизнь конституционного права на достойный уровень жизни и развития.

Сущность и содержание механизма обеспечения социальных услуг граждан отражают волю и желание государства организовать доступ для населения к качественным социальным услугам, а также особенности гражданской инициативы, интересы общества в решении существующих социальных проблем. Организация сотрудничества частных и публичных партнеров представляет собой гарантию права граждан на социальное обеспечение, в основе которой лежит механизм, способствующий организации совместной деятельности государства, органов местного самоуправления и общественных структур для реализации интересов общества на основе принципа равного удовлетворения социальных и экономических интересов сторон.

Механизм обеспечения социальных услуг НКО как правовое явление образует единство содержания и формы: первоначально происходит правовое обеспечение, связанное с реализацией нормотворческой

деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, в полномочия которых входит издание нормативных актов, регулирующих общественные отношения в сфере социального обслуживания граждан. Сюда включается разработка понятийного аппарата, определение субъектов, их правового статуса, прав и обязанностей, выработка стандартов социальных услуг, определение оснований доступа к социальным услугам и к деятельности по их предоставлению, формы деятельности субъектов, предоставляющих услуги, контроль и мониторинг оказания социальных услуг. То есть на законодательном уровне определяется процедурная сторона механизма обеспечения социальных услуг, порядок выполнения уполномоченными субъектами действий в целях оказания социальных услуг. Введение и четкая сформулированность процедур придает деятельности участников рынка социальных услуг легальный, открытый и заранее определенный характер, что становится барьером для нарушений и произвольных действий.

Вторым элементом механизма обеспечения социальных услуг становятся организационные средства — то есть допустимые формы реализации на практике формально определенных законодателем процедур как со стороны самих НКО, так и со стороны государства.

Формы обеспечения прав человека отражают социальную сущность государства, главные направления его деятельности, а также помогают раскрыть существенные способы реализации деятельности государственных структур в различных областях жизнедеятельности общества. Формы развиваются и трансформируются пропорционально эволюции государства, его задач и функций ввиду динамики его экономической, социальной и политической сфер жизнедеятельности, идеологических представлений правящих элит и общества. Указанное накладывает на государство обязанность по выбору отвечающих требованиям современного состояния общественных отношений форм, что поможет эффективному достижению поставленных целей и задач, стабилизации общественных отношений.

Формы — это способы практической деятельности государства, направленной на решение стоящих перед ним задач и достижение целей его существования. Законодатель определил в нормах Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»<sup>1</sup> три формы предоставления социальных услуг населению: социальное обслуживание на дому, в полустационарной или стационарной форме.

Социальное обслуживание на дому представляет собой минимальный размер услуг, которые предоставляются гражданам в целях улучшения условий их жизнедеятельности при сохранении их места нахождения в привычной, домашней обстановке, т.е. благоприятной для них среде.

Обеспечение граждан услугами социального характера в полустационарной форме предполагает нахождение граждан в течение определенной продолжительности времени (в течение суток) в специально-организованных учреждениях и организациях, являющихся исполнителями определенного вида или комплекса социальных услуг.

Стационарная форма предоставления услуг — это социальное обслуживание граждан, которые постоянно или длительный промежуток времени находятся в специальных учреждениях, исполняющих в отношении них социальные услуги.

Аналогичные формы используют СО НКО при организации помощи и поддержки гражданам, попавшим в тяжелую жизненную ситуацию.

Основная цель функционирования СО НКО состоит в организации деятельности по социальному обслуживанию населения, которое направлено на достижение достойного и приемлемого уровня жизнедеятельности в условиях пребывания в благоприятной среде (обычно на дому). НКО оказывают помощь отдельным индивидам, семьям, оказавшимся в

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ (ред. от 13.07.2020) «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 52. Ч. I. Ст. 7007; 2020. № 29. Ст. 4500.

затруднительных жизненных и финансовых ситуациях. В круг таких индивидов включены: инвалиды, ветераны, пенсионеры, дети-сироты или беспризорники, многодетные семьи, алкоголе- или наркозависимые, а также ВИЧ-инфицированные. При этом более 36% СО НКО не имеют своей целевой группы, они просто реализуют свою деятельность, проекты в сферах образования, культуры, спорта, здоровья, просвещения и т.д.<sup>1</sup> Все мероприятия они адресуют гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, и тем, кто самостоятельно обратился к ним за помощью. Практически все граждане, отнесенные законодателем к категориям нуждающихся в социальной помощи и защите, охвачены деятельностью НКО.

Следует отметить разнообразие социальных услуг, исходящих от НКО и закрепленных в ст. 20 Федерального закона № 422-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»<sup>2</sup>:

социально-бытовые, преследующие цель формирования должных условий бытия, жизнедеятельности граждан (доставка продуктов питания, промышленных товаров, средств гигиены; помощь в приготовлении пищи; оказание гигиенических услуг; ремонт и уборка жилых помещений; уход за местами захоронений родственников);

социально-медицинские, оценивающие состояние обеспечения здоровья граждан (мониторинг качества услуг с целью определения отклонений; помощь в организации и воплощении в жизнь оздоровительных мероприятий; оказание поддержки в доступе к лекарственным средствам);

социально-психологические сведены к мероприятиям по коррективке психологического состояния человека (консультирование, в том числе по вопросам внутрисемейных взаимоотношений; помощь людям, оказавшимся в

---

<sup>1</sup> См.: Социально ориентированные некоммерческие организации. URL: <https://minjust.ru/ru/node/286923> (дата обращения: 05.06.2020).

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ (ред. от 13.07.2020) «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 52. Ч. I. Ст. 7007; 2020. № 29. Ст. 4500.

стенах медицинских учреждений или осуществляющих уход за тяжело больными родственниками);

социально-педагогические, направлены на формирование интересов позитивного характера у граждан (организация мероприятий по проведению ими своего досуга; помощь в воспитании детей (прежде всего, обучение навыкам общения и самообслуживания); профилактическая работа в отношении асоциального поведения);

социально-трудоовые, обеспечивающие рабочими местами граждан, нуждающихся в трудоустройстве или адаптации в трудовой деятельности;

социально-правовые, содержащие комплекс мероприятий по снабжению особых групп населения услугами правового характера, бесплатную защиту их прав, в том числе при помощи оформления и восстановления документов для получения доступа и пользования банковскими услугами;

услуги, направление на повышение уровня коммуникативной активности потребителей услуг социальной направленности, обладающих ограничениями в жизнедеятельности, (социально-реабилитационные мероприятия в сфере социального обслуживания, обучение пользованию средствами ухода и техническими средствами реабилитации, а также навыкам поведения в быту и в общественных местах, организация досуга).

Эти виды соответствуют содержанию деятельности социальных предпринимателей, указанных в Федеральном законе от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»<sup>1</sup>. Производство социальных услуг и доведение их до потребителя обеспечивается за счет средств бюджетов бюджетной системы.

Перечень услуг пополняется дополнительными видами, определенными в Федеральном законе от 13 июля 2020 г. № 189-ФЗ «О

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ (от 30.12.2020) «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4006; 2021. № 1. Ч. I. Ст. 33.



государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере»<sup>1</sup>, в связи с чем произошло расширение сферы предоставления услуг социальной направленности. Например, получили закрепление некоторые направления санаторно-курортного лечения, спортивного воспитания населения, снабжения нуждающихся категорий возможностями паллиативной медицинской помощи.

Разнообразие законодательных источников, в нормах которых содержатся положения о социальных услугах, на взгляд автора, требует принятия специального законодательного акта, в котором бы получили полное и единообразное закрепление перечень предоставляемых населению на территории РФ социальных услуг, состав субъектов, возникающих в этих отношениях и главные процедуры определения поставщиков социальных услуг, получателей допустимых механизмов предоставления услуг и способы достижения общественного блага.

Многие СО НКО не ограничивают свою деятельность предоставлением только одной услуги, а предусматривают для себя их широкий перечень. Например, в Волгограде функционирует автономная некоммерческая организация «Центр помощи населению “Солнечный дом”», указывающая в качестве основной цели предоставление социальных услуг престарелым гражданам, инвалидам, малообеспеченным и одиноким людям, которые оказались в ситуации, нарушающей нормальное течение жизнедеятельности. Результатами их работы по предоставлению социально-бытовых, социально-медицинских, социально-психологических, социально-педагогических, социально-правовых услуг становится формирование достойного социального статуса обратившихся к ним лиц. Например, социально-бытовые услуги выражаются в предоставлении транспорта, уборке жилых

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 13 июля 2020 г. № 189-ФЗ «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» // СЗ РФ. 2020. № 29. Ст. 4499.

помещений, в которых проживают потребители услуг, осуществлении помощи в их ремонте, выполнении мероприятий для проведения досуга и отдыха, включая обеспечение прямого доступа к книгам, журналам, газетам, настольным играм, доставке продуктовых корзин, промышленных товаров, средств гигиены и ухода на дому, помощи в приготовлении пищи, оплаты коммунальных платежей за средства получателя социальных услуг, также в действиях по присмотру на короткие сроки за детьми и нетрудоспособными гражданами, гигиеническому уходу за лицами, которые не имеют возможности для самостоятельного ухода за собой. Также организация становится вспомогательным институтом в процессе оказания медицинской помощи. Сотрудники занимаются покупкой необходимых лекарств, медицинских изделий и техники за счет средств потребителя социальных услуг и осуществляют доставку на дом, сопровождают получателей услуг в медицинских учреждениях, организуют взаимодействие с лечащим врачом, также обладают навыками выполнения процедур, требуемых в целях контроля за состоянием здоровья конкретного человека (измерение температуры тела, артериального давления, контроль за приемом назначенных лекарственных препаратов). В круг услуг социально-педагогического характера, предлагаемых этой организацией, входят организация и проведение кружковой работы, культурных, анимационных, литературных, театральных мероприятий, посещение музеев, выставок. Социально-правовые услуги направлены на предоставление помощи при оформлении и восстановлении документов, получении законодательно установленных льгот, пособий, компенсаций, социальных выплат и других преимуществ.

Похожая социально ориентированная организация, занимающаяся разнообразными видами социальной деятельности и предоставляющая гражданам широкий спектр социальных услуг, создана в Пензенском регионе, это автономная некоммерческая организация «Детский социально-реабилитационный центр “Серафим”». В круг получателей услуг от этой

организации входят дети родителей-одиночек и дети многодетных родителей, попавшие в затруднительные жизненные условия, с которыми тяжело справиться самостоятельно. Например, они поддерживают детей и их родителей, которые страдают от алкогольной и наркотической зависимости, семьи, прибывшие из ДНР, ЛНР, Украины и стран Средней Азии, детей заключенных, детей, родителей которых направили на срочную и длительную госпитализацию, а они остались без присмотра и т.д. Сотрудниками организации создаются условия для комфортного проживания в семейной атмосфере, адаптации и развития личности ребенка, его творческого потенциала и талантов, расширения жизненного кругозора<sup>1</sup>. Применяемая форма оказания социальных услуг стационарная, т.е. дети находятся в приюте.

Из-за ограниченности в ресурсах и финансах наиболее частыми становятся формы деятельности НКО по предоставлению услуг на дому или в помещениях, где расположена сама эта организация.

Важно сказать, что во многих регионах развитие таких организаций, предоставляющих социальные услуги в стационарной форме, сдерживается жесткими и бюрократическими требованиями, нормами строительных и санитарных стандартов, выполнение которых предполагает внушительные финансовые затраты, непосильные для многих НКО. Нередкими становятся случаи, когда дома-интернаты отказываются от потенциально предоставленных им механизмов сотрудничества с государством, чтобы избежать особого внимания со стороны органов власти к реализуемой ими деятельности. Во всех регионах отмечают, что тарифы на оказание социальных услуг, позволяющих получить компенсацию из бюджета, занижены, в то время как стандарты оказания стационарных услуг — завышены. Мешают развитию сложности, возникающие на стыке предоставления социального обслуживания и здравоохранения.

---

<sup>1</sup> См.: АНО «Детский Социально-Реабилитационный Центр "Серафим"» // <https://www.rusprofile.ru/id/10724394> (дата обращения: 06.06.2020).

При добросовестном выполнении организацией всех установленных законодателем требований к стационарной форме социального обслуживания тарифы на услуги значительно повысятся, а многие не будут соответствовать уровню платежеспособности получателей и их родственников. В связи с этим самыми распространенными становятся организации-исполнители социальных услуг, не связанных с проживанием или предлагающих полустационарную форму социального обслуживания. При этом отмечается, что стандарты обслуживания на дому не обеспечивают необходимого количества и качества услуг по уходу.

Наибольший охват услугами НКО получили инвалиды. Согласно положениям Конвенции ООН «О правах инвалидов» (заключена в Нью-Йорке 13 декабря 2006 г.)<sup>1</sup> на государство возложены обязательства по организации национальной политики с учетом мероприятий по профилактике, лечению, восстановлению здоровья граждан, развитию инструментов для вписывания инвалидов и их семей в нормальную жизнь, а также способствованию формированию объединений инвалидов.

В соответствии с правилами п. 1 ст. 33 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»<sup>2</sup> общественные объединения, возникающие и функционирующие для обеспечения состояния защищенности прав и интересов инвалидов, формирования для них равных условий для удовлетворения потребностей и обеспечения интересов наравне с другими гражданами, не страдающими ограничениями здоровья, есть форма социальной защиты инвалидов.

Любая область социального обеспечения предполагает наличие совокупности норм, закрепляющих меры по защите, которые образуют социально-охраняемый институт, распространяющий свое влияние на собственную сферу. К примеру, активность инвалидов в социальной сфере,

---

<sup>1</sup> См.: Бюллетень международных договоров. 2013. № 7. С. 45–67.

<sup>2</sup> См.: СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4563; 2020. № 50. Ч. III. Ст. 8074.

правовое фиксирование особенностей деятельности их объединений может быть определено специальными нормативными правилами, систематизированными в индивидуальном блоке правовых норм предметного характера<sup>1</sup>.

Цель деятельности таких организаций заключается в определении способов разрешения проблем категории граждан, причисленных законом к инвалидам, а также в создании специальных каналов для организации отношений взаимодействия с органами государственной власти в процессе претворения в жизнь социальных программ.

Объединения, направленные на защиту прав инвалидов, их социальное обеспечение, выполняют следующие функции:

формируют способы, способные напрямую защитить права и интересы инвалидов;

находятся в постоянной, непрерывной обратной связи с государственными органами, донося до них потребности, имеющиеся у инвалидов;

занимаются пропагандой и популяризацией информации о потребностях и приоритетных нуждах инвалидов в разных областях их жизнедеятельности, т.е. оказывают поддержку в информационном обеспечении нормативно-правовых проектов и государственных программ помощи и социального обеспечения инвалидов;

предоставляют своевременную адресную помощь инвалидам (членам организации), применяя специфические ресурсы такие, как труд добровольцев, пожертвования частного и корпоративного потока, доходы от реализуемой самостоятельной предпринимательской деятельности;

---

<sup>1</sup> См.: *Кирилловых А.А.* Общественные объединения инвалидов как социально ориентированные некоммерческие организации // Законодательство и экономика. 2017. № 1. С. 25–42.

проводят «потребительскую экспертизу», то есть анализ соответствия сложившегося нормативно-правового регулирования и программ, существующим в данный момент, потребностям и нуждам инвалидов;

берут на себя роль специальных субъектов — инициаторов изменения сложившихся правовых предписаний, не способствующих эффективной социальной защите инвалидов;

участвуют в общественном контроле за исполнением издаваемых и вступающих в силу правовых источников по проблемам инвалидов<sup>1</sup>.

В качестве фундаментальных принципов взаимодействия государства и общественных объединений инвалидов называются следующие:

1) поддержка государством экономическими стимулами создания и развития организаций по защите инвалидов, а также формирование иных способов их поощрения;

2) установление устойчивых и долговечных каналов связи государства с такими общественными организациями, в том числе благодаря их непосредственному участию в формировании государственной политики;

3) участие функционирующих с особыми группами населения организаций в процессе определения их потребностей и первостепенных задач, в планировании, оценке качественных и количественных показателей услуг и мер, затрагивающих их жизнь, содействие углубленному пониманию общественностью проблем инвалидов и выдвижение предложений по совершенствованию этих процедур;

4) расширение возможности приобретения навыков в разных областях, а также организация информационного обмена;

5) возможность осуществления организациями инвалидов своих функций по консультированию путем применения методов представительства на постоянной основе в органах власти и других

---

<sup>1</sup> См.: Синельщикова Е.Ю. Современные аспекты правового регулирования в сфере социальной защиты инвалидов в Российской Федерации // Российская юстиция. 2015. № 3. С. 57–59.

учреждениях, финансирования деятельности, работы в общественных комиссиях и применения своих умений и опыта в процессе претворения в жизнь разных проектов;

6) непрерывное функционирование организаций, участвующих в предоставлении консультативных услуг в целях расширения и глубокого обмена позициями и сведениями между государственными органами и организациями инвалидов;

7) постоянное обеспечение представительства объединений инвалидов на заседаниях национальных координационных комитетов или других подобных органах;

8) расширение и укрепление позиции рассматриваемых организаций на местном уровне для разрешения проблем на общинном уровне<sup>1</sup>.

Законодателем определено, что общественные формирования, созданные и функционирующие для защиты прав инвалидов на основе принципа равенства, становятся одной из форм социальной защиты инвалидов.

В своей внутренней структуре объединения инвалидов консолидируют самих инвалидов, которые от первого лица могут пояснить и без труда определить потребности данной нуждающейся в особой правовой защите группы граждан. Они, непосредственно руководствуясь собственным опытом, жизненными интересами, ценностными установками и приоритетными нуждами, способны исчерпывающим образом обеспечить нужды инвалидов. В связи с этим такие участники общества становятся активными представителями граждан при вступлении в отношения с другими институтами общества, а также с государством.

Как было обозначено выше, объединения инвалидов приобретают значение дополнительной возможности для самовыражения и индивидуальной (коллективной) реализации активности своих членов. Это позволяет им объединять и непосредственно использовать уникальный

---

<sup>1</sup> См.: *Благодир А.Л., Кирилловых А.А.* Указ. работа.

ресурс в виде социальных инициатив самих инвалидов, что помогает отыскать нетрадиционные, инновационные способы обозначения и последующего разрешения проблем социального характера.

Как утверждает А.В. Барков общественная организация – это наиболее приемлемая организационно-правовая форма претворения в жизнь правосубъектности объединений инвалидов, которая обеспечивает продуктивное разрешение уставных задач общественных объединений, связанных с социальной защитой инвалидов. Эффективность работы таких объединений в области социального обеспечения и защиты ставится в зависимость от способности реализовать предоставленную им гражданскую правоспособность<sup>1</sup>.

Особо следует подчеркнуть, что общественные объединения инвалидов в настоящее время самая упорядоченная структура, наделенная возможностями приобретать адекватные сведения о социальном положении и потребностях инвалидов. Значимость такой информации велика, так как благодаря ее анализу происходит разработка и принятие нормативных актов и программ государственного уровня, состоятельных и способных быть эффективно реализованными. Главная цель этих структурных элементов гражданского общества сводится к разрешению проблем инвалидов путем сотрудничества с государством в претворении в жизнь указанных документов.

На подобные объединения возлагаются специальные, неповторимые функции, которые непосильны для государства либо которые оно может исполнить, но не с высокой степенью результативности и достижения ожидаемого эффекта. Социальное партнерство должно быть основано на четком разграничении и взаимном дополнении деятельности друг друга в решении общественно значимых вопросов. Особенное положение

---

<sup>1</sup> См.: Барков А.В., Серова О.А. Государственно-частное партнерство на рынке социальных услуг в свете развития социального предпринимательства: проблемы гармонизации правового регулирования // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2016. № 3. С. 268–280.



общественных объединений инвалидов подкрепляется организацией разнообразных форм государственной поддержки их функционирования и развития. Государством предоставляется материальная, техническая, финансовая помощь (о них речь пойдет в параграфах ниже).

Мировой практике формирования и деятельности объединений инвалидов известны организации, осуществляющие активную пропаганду и создание условий для независимой, самостоятельной жизни инвалидов. Они именуется центрами независимой жизни (ЦНЖ), среди них есть те, которые уже действуют на территории России. Подобные центры формируют комплексную систематизированную модель, состоящую из социальных служб, стремящихся выстроить в сознании общества уважение к инвалидам, признание их в качестве равноправных субъектов отношений, наделенных таким же объемом возможностей, что и лица, не имеющие инвалидности. Их работа происходит в условиях наличия дискриминирующего законодательства, отсутствия архитектурной среды для нормальной жизнедеятельности инвалидов и консервативных представлений окружающих об обреченности инвалидов, невозможности быть полноценными участниками всех общественных отношений. В состав центров включены некоммерческие структуры под руководством людей с ограниченными возможностями, которые благодаря такой практике получают возможность полноценно управлять своей жизнью, личными ресурсами и навыками, а также привлекать к такой деятельности ресурсы, предоставляемые обществом и государством.

Важно сказать, что любая система СО НКО действует в направлении четырех программ:

- 1) предоставление и организация форм беспрепятственного доступа к информационным ресурсам справочного характера. В основе такой программы заложено убеждение о способности человека более активно и в разнообразных формах управлять своей жизнью и теми ситуациями, которые

затрудняют его нормальное существование в случае обладания им достаточным для этого объемом информации;

2) консультирование «равными», то есть обмен опытом направлен на формирование веры в свои силы и желания индивида взять на себя большую часть ответственности за собственную жизнь. Например, в обществе инвалидов консультантами зачастую становятся такие же инвалиды, которые делятся собственным опытом, умениями и навыками независимого существования. Такой консультант становится ролевым аналогом инвалида, нашедшим в себе силы бороться и разрушать все барьеры, мешавшие ему полноценно существовать в обществе наравне с другими;

3) консультирование в индивидуальном порядке: НКО в Канаде осуществляют работы с конкретными людьми и организуют адресную помощь для осуществления личных целей лиц, обратившихся к ним за поддержкой и помощью. Координатор проводит тренинги по обучению человека говорить только от своего имени, самостоятельно защищая свои права и отстаивая интересы. Базируется подобный подход на формировании убеждения, что только сам человек лучше других осведомлен о тех услугах, в которых у него есть нужда;

4) предоставление следующих услуг: оптимизация, повышение эффекта и результативности от предоставляемых услуг, формирование новых возможностей НКО по донесению этих услуг до клиентов посредством проведения исследований, мероприятий по планированию через демонстрационные программы, эксплуатацию сети контактов, а также благодаря контролю за реализуемыми услугами (помощь по дому и услуги персональных ассистентов, транспортные услуги, помощь инвалидам во время отсутствия (отпуска) людей, осуществляющих уход за ними, ссуды для приобретения вспомогательных приспособлений).

Некоммерческие общественные формирования способны реализовывать и иные программы, и услуги альтернативного характера,

направленные на людей с ограниченными возможностями. Для них предусматриваются меры поддержки в трудоустройстве, организуются тренинги и консультирование, направленные на формирование навыка поиска рабочих мест, поведения во время собеседования, составления четких и полных по содержанию резюме. Для глухих доступны переводческие услуги, предоставляются технические средства, модифицирующие жилище. Таким образом, выстраивается модель независимого проживания, в которой лица, ограниченные в своих возможностях, становятся ответственными за свое развитие, за продуктивность и возможные способы применения личных ресурсов, реализации собственных талантов.

Интересен в таком случае опыт зарубежных государств, где функционируют центры независимой жизни. К примеру, в США сейчас действует около 340 подобных структур и более чем 224 филиала. Из бюджетных средств государством на обеспечение их работы выделяется порядком 45 млн. долл. согласно гл. 7 ч. С Акта о реабилитации.

Следует сказать, что особое место занимают услуги НКО, адресованные другим НКО в форме инфраструктурной и грантовой поддержки. Например, благотворительным фондом В. Потанина в условиях кризиса, вызванного пандемией, был организован конкурс «Новое измерение», предусматривающий выделение финансовой поддержки некоммерческим объединениям, выполняющим функции борьбы с пандемией и оказания помощи уязвимым категориям граждан. Ассоциация «Юристы за гражданское общество» организовала консультативные мероприятия по теме законных способов снижения затрат для сохранения команды НКО. Так, были даны разъяснения СО НКО о предпринятых государством способах поддержки некоммерческого сектора в условиях пандемии. Сетевые ресурсные центры в округах РФ стали реализовывать образовательные программы по обучению НКО навыкам работы в онлайн режиме.

Значимость роли, которую в современных государствах выполняют общественные организации, детерминирует необходимость выполнения действий по повышению продуктивности способов реализации ими своей правосубъектности при вступлении в гражданско-правовые отношения, что требует проведение мониторинга применения законодательства и его совершенствование. Способом действенного воплощения правосубъектности становится возможность участия в процедурах разработки и утверждения решений федеральными и региональными органами исполнительной власти относительно интересов социально слабо защищенных групп<sup>1</sup>.

Важно сказать, что во многих регионах функционируют добровольческие объединения, ориентированные на развитие социальных услуг, способные повысить качество жизни граждан и особенно клиентов учреждений социального обслуживания, либо получателей услуг от СО НКО. Так, российские СО НКО часто привлекают к исполнению социально полезной деятельности волонтеров.

Показателем важности и достойного уровня развития благосостояния населения государства и активного функционирования общественных организаций является развитие добровольческой деятельности. Включение в нее граждан становится способом социальной адаптации. Многие развитые страны применяют инструмент добровольчества, поддерживая его деятельность и обеспечивая финансирование реализуемых им проектов, способствующих продуктивной и более быстрой реализации государственных программных документов по решению общественных проблем.

Добровольчество или волонтерство принято трактовать:

1) как деятельность некоммерческих общественных объединений, созданных добровольно на основе самоуправления и инициативы граждан, преследующих общие интересы и цели, что находит отражение в уставных документах;

---

<sup>1</sup> См.: *Кирилловых А.А.* Указ. работа. С. 25–42.

2) в качестве социальной работы, обеспечения населения социальными услугами, источниками которых становится желание оказать помощь.

Включение человека в волонтерскую деятельность помогает ему оказать влияние на современное общество, трансформировать аспекты его существования и сделать его лучше. Волонтерство также воздействует на конкретные исторические условия и процессы, сложившиеся и развивающиеся в обществе, а также на конкретную личность. Оно становится показателем уровня совершенствования социально-политических отношений и орудием в деле защиты прав граждан, внедрения их инициатив, формирования патриотизма и гражданской позиции. Таким образом, волонтерство преобразует социальную действительность путем активного осуществления добровольческой деятельности, базирующейся на бескорыстном служении обществу, гуманных идеалах.

В России 2018 год был объявлен годом гражданского участия — Годом добровольца (волонтера). Это стало подтверждением признания со стороны публичных властных структур значимости деятельности волонтеров и добровольческих инициатив, которая осуществляется в разных направлениях: психологическая поддержка, материальная помощь, юридические консультации, помощь с бытовыми делами, общение по видеосвязи или по телефону, уход за домашними животными, покупка продуктов и лекарств, мелкий ремонт, вынос мусора — добровольцы берутся за любую работу, в которой нуждаются граждане, особенно оказавшиеся в тяжелой жизненной ситуации.

СО НКО, получившие статус поставщиков социальных услуг, обладают правомочием на привлечение труда волонтеров при предоставлении гражданам таких социальных услуг, как:

1) социально-бытовых, то есть поддержка нормальной жизнедеятельности и благополучия гражданина в быту;

2) социально-медицинских, главная цель реализации которых состоит в поддержании здоровья потребителей социальных услуг с помощью

оздоровительных мероприятий, наблюдения за состоянием здоровья потребителя на систематической основе;

3) социально-психологических, обеспечивающих социальную адаптацию граждан, коррекцию отклонений от нормального психологического состояния, а также организацию телефонов доверия по оказанию психологической поддержки нуждающимся на основе анонимности;

4) социально-педагогических, включающих мероприятия по развитию патриотизма, гражданской активности и инициативности в решении социально значимых проблем по профилактике аморального и общественно-опасного поведения граждан или их групп;

5) социально-трудовых, которые сводятся к поиску вариантов трудоустройства безработных;

6) социально-правовых, состоящих в оказании юридической помощи, адресованной получателям социальных услуг, защите их прав;

7) услуг, обеспечивающих возможность полноценной коммуникации для лиц, ограниченных в возможностях (например, детей-инвалидов и т.д.).

Волонтеры предоставляют услуги согласно содержанию индивидуальной программы, разработанной СО НКО для социального обслуживания конкретного гражданина, а также утвержденному плану и требованиям к качеству социальных услуг. Формы работы волонтеров по доведению социальных услуг до потребителя разнообразны: уборка помещений, приготовление пищи, покупка еды, участие в выборе профессии подростками, организация свободного времени детей, просветительская работа, помощь в социальном сопровождении инвалидов и т.д.

Для НКО использование труда волонтеров становится способом экономии, минимизации расходов на предоставление конкретной услуги и соответственно установление ее низкой стоимости, а также источником формирования новых подходов к работе с получателями социальных услуг.

Популярной тенденцией становится событийное волонтерство, когда люди активно работают и помогают в конкретных условиях и событиях. Ярким примером стала пандемия COVID-19, распространившаяся по всему миру. Волонтеры и их работа стали востребованными как никогда. Одни оказывали помощь врачам, больницам, другие были заняты сбором гуманитарной помощи и ее доставкой для нуждающихся. Активную позицию по всей стране занял добровольческий проект «#МЫВМЕСТЕ», помогающий всем, кто обращался и обращается по горячей линии за поддержкой. СМИ ежедневно сообщали о том, что тысячи граждан присоединились к волонтерам в период самоизоляции. События, затронувшие весь мир, заставили сплотиться людей, а волонтерство стало дополнительным ресурсом для помощи государству. В рамках реализации акции формами поддержки населения стала горячая линия по оказанию психологической помощи, информационных услуг о коронавирусе, также была организована фандрайзинговая площадка для сбора средств. Проект «#МЫВМЕСТЕ» стал каналом взаимодействия как представителей бизнес-структур, НКО, так и физических лиц. Среди направлений детальности волонтерства наибольший удельный вес приходится на помощь пожилым людям (67%), автоволонтеры (14%), онлайн-помощь (8%), помощь в медицинских организациях (5%), оказание психологической помощи (4%), предоставление юридической поддержки (2%). В качестве основной формы социального обслуживания граждан стала адресная помощь в виде покупки лекарств и продуктов, а также доставки благотворительных наборов<sup>1</sup>.

В России действует несколько нормативных документов, обеспечивающих правовое регулирование волонтерства. Основным источником принято называть Федеральный закон от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и добровольчестве

---

<sup>1</sup> См.: Статистика по проекту #МЫВМЕСТЕ URL: <https://drive.google.com/file/d/1kPknKuCKUAJUbtasD1r1DKLVhaTyqvOo/view> (дата обращения: 02.02.2021).

(волонтерстве)»<sup>1</sup>, положения которого в 2018 году были дополнены нормами о порядке взаимодействия органов власти с волонтерскими объединениями. Это стало фундаментом для принятия в регионах собственных законов о волонтерской деятельности. Также рассматриваемая сфера подпадает под действие Федеральных законов от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»<sup>2</sup>, от 28 июня 1995 г. № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений»<sup>3</sup>. С 2018 года действует Концепция развития добровольчества (волонтерства) в России до 2025 года<sup>4</sup>, предусматривающая мероприятия, нацеленные на повышение уровня методической, информационной, консультативной, образовательной и ресурсной помощи от деятельности волонтеров, на привлечение волонтеров к работе в учреждениях социального обслуживания населения, здравоохранения и по оказанию помощи в чрезвычайных ситуациях.

Летом 2020 года состоялось голосование за поправки в Конституцию Российской Федерации, предусмотревшие изменения ст. 114. Это стало свидетельством понимания со стороны государства невозможности дальнейшего развития без сильного гражданского общества, а также признания важного положения волонтеров в социальной действительности. Теперь для Правительства РФ на конституционном уровне предусмотрена обязанность проводить мероприятия и осуществлять меры, нацеленные на поддержку институтов гражданского общества путем формирования каналов для участия НКО и волонтеров в выработке и проведении государственной политики.

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)» // Российская газета. 1995. 17 авг.; 2020. 11 дек.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «Об общественных объединениях» // Российская газета. 1995. 25 мая; 2021. 11 янв.

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон от 28 июня 1995 г. № 98-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» // Российская газета. 1995. 4 июл.; 2021. 12 янв.

<sup>4</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 27 декабря 2018 г. № 2950-р Об утверждении Концепции развития добровольчества (волонтерства) в РФ до 2025 г. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72039562/> (дата обращения: 12.12.2020).



Возникают трудности на пути развития корпоративного волонтерства российского бизнеса. Это вызвано отсутствием развитой системы региональной поддержки волонтерских движений в стране, недостаточной степенью включения субъектов малого и среднего бизнеса, отсутствием ресурсов управленческого воздействия, обладающих способностью создать четкие корпоративные программы и претворять их в жизнь, а также дефицитом механизмов для налаживания взаимодействия и координации усилий на региональном уровне между субъектами, развивающими волонтерство.

Основным вектором для развития социально значимых проектов в корпоративном секторе должно стать *grubono* — профессиональное предоставление благотворительной помощи НКО на основе безвозмездности. Национальным советом по корпоративному волонтерству (НСКВ) организована работа по мониторингу, суммированию результатов деятельности, пропаганда опыта претворения в жизнь корпоративных волонтерских программ. Крупные НКО или специализированные государственные и муниципальные публичные структуры трансформируются в ресурсные центры, занимающиеся поддержкой волонтерства в субъектах РФ, они обязуются предоставлять образовательные, организационные, консультационные и другие виды сотрудничества волонтерским объединениям. В ближайшие три года Ассоциация волонтерских центров планирует создать ресурсные центры в каждом регионе страны<sup>1</sup>.

Присутствие в обществе и активная работа таких социально значимых явлений, как добровольчество, волонтерство, благотворительность, социальное предпринимательство требует от государства принятия обдуманых решений политического характера о целесообразности, особенностях и необходимости включения данных организаций в

---

<sup>1</sup> См.: *Чельшева Н.Ю.* Правовая природа деятельности по использованию целевого капитала некоммерческих организаций и ее соотношение с благотворительной деятельностью // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2016. № 3. С. 44–46.

управленческий процесс, касающийся содержания социальной сферы, а также определения рамок руководства ими на всех уровнях власти. Только при формировании таких условий некоммерческий сектор сможет принести пользу обществу, способствовать позитивному развитию государственности, а не играть роль оппозиции по отношению к ней. Общественные объединения должны быть «драйвером» для значительного количества востребованных и ожидаемых социально значимых инициатив.

Реалии современной жизни требуют повышения показателей качества социальных услуг путем развития на рынке социального обслуживания конкуренции и включения в эту сферу дополнительных участников - НКО наряду с государственными и муниципальными учреждениями. НКО и СО НКО способны быстро адаптироваться и подстроиться под трансформацию предпочтений потребителя, оперативно реагировать на социальные проблемы общества, групп граждан и конкретных индивидов. Все это отражается и на потребителе социальных услуг, так как при взаимодействии с некоммерческим сектором у него появляется свобода выбора, которая невозможна, когда предложение на рынке социальных услуг исходит только от государства. Возникает ситуация, при которой могут быть удовлетворены потребности разных категорий граждан, в том числе характеризующихся финансовой, религиозной, национальной и иной идентичностью.

Достоинствами рассматриваемых институтов гражданского общества в сфере социального обслуживания являются:

их специализация на обеспечении интересов конкретной группы потребителей и возможность привлечения для своей деятельности дополнительных ресурсов, в рамках и из источников допустимых законодательством РФ. Все это влияет на разнообразие и неоднородность социальных услуг, исходящих от третьего сектора;

затраты собственных средств и ресурсов организации ниже, чем показатели расходов государственных учреждений по аналогичным видам социальных услуг;

цель, для которой создается НКО, является главным источником мотивации ее сотрудников к работе.

НКО становятся катализатором для расширения перечня социальных услуг, продвижения инновационных форм их предоставления и работы, а также способом привлечения инвестиций извне необходимых для развития социальной сферы. Их способность стать реальным конкурентом для других поставщиков социальных услуг является свидетельством существования в государстве социального капитала — способности граждан к самоорганизации, формированию объединений и использованию компромиссных форм разрешения проблем и возникающих конфликтов.

В деятельности НКО есть недостатки, которые препятствуют эффективному производству социальных услуг и полному удовлетворению спроса на них. В научной литературе появились новые термины для их обозначения, например, «провалы волонтерства» (недостаточный уровень инициативности граждан), «филантропическая недостаточность» (скудность спонсорской поддержки работы НКО в сфере социального обслуживания), «филантропическая исключительность» (невозможность получения оплаты за услуги со всех потребителей социальных благ, направленность на обслуживание только одной группы индивидов, что приводит к слабому охвату населения, дублированию функций), «филантропический патернализм» (иждивенческий и эгоистический настрой потребителей), «филантропическое дилетантство» (слабая профессиональная подготовка, отсутствие нужных навыков у сотрудников некоммерческих структур).

Важное место в деятельности НКО, предоставляющих социальные услуги, отведено методической базе ее определения и реализации. Для системы учреждений государственного обслуживания она характеризуется четкостью, полнотой и твердостью изложения основных понятий, процедур и полномочий участников. НКО руководствуются самостоятельно разработанными методическими правилами и рекомендациями.

Препятствием для процесса разгосударствления рынка социальных услуг за счет включения в него организаций гражданского общества становится финансовая несостоятельность большинства НКО, особенно на уровне регионов и муниципальных образований. На практике некоторые организации приостанавливают или прекращают работу по социальному обслуживанию после расходования средств, для других накопление основных средств остается трудновыполнимой задачей. Следует указать на размытость ассортимента услуг, исходящих от НКО. «Ориентиры» функционирования НКО могут быть изменены под воздействием условий и требований грантодателей или руководителей организации.

Несмотря на все недостатки, современный рынок социального обслуживания граждан Российской Федерации невозможно представить без участия в нем НКО, которые вносят значительный вклад в решение социальных проблем. Необходимо проводить информационную работу по разъяснению принципов и форм предоставления гражданам социальных услуг, исходящих от некоммерческого сектора.

## **2.2. Организационно-правовые средства государственной поддержки некоммерческих организаций, оказывающих социальные услуги населению**

С 1 января 2017 года произошло вступление в силу Закона об НКО, выступающих в роли исполнителей услуг общественного назначения. Фундаментальная роль этих правовых предписаний сведена к поддержке государством деятельности НКО путем формирования доступности для них бюджетных средств, в случае если они реализуют услуги надлежащего качества. По поручению Президента РФ в этот же год была сформирована достаточная нормативная основа, произошло создание реестра СО НКО — исполнителей общественно полезных услуг. Произошедшая передача

социальных функций в ведение НКО ознаменовало появление нового института — социального предпринимательства.

Это явление в общественной системе большинства демократически развитых государств стало предметом значительных ожиданий в связи с открытием перспектив для будущего развития некоммерческого сектора, бизнеса экономики и социальной сферы страны. Социальное предпринимательство расширяет ранее предоставленные ему рамки, выходя из традиционных представлений об исключительно хозяйственных задачах, постигая механизмы инновационного характера, формирующие среду диспозитивного и равноправного диалога и удовлетворения интересов государства, бизнеса и гражданского общества в разрешении существующих социальных проблем благодаря непосредственному применению этих инновационных технологий, их законодательному обеспечению<sup>1</sup>.

Главное отличие предпринимательства социального характера от традиционного кроется в целенаправленности их деятельности. Первые нацелены на преодоление сложностей и разрешение задач социальной направленности, касающиеся всего общества, что расходится с общепринятой позицией об извлечении прибыли на систематичной основе как основополагающей цели функционирования предпринимателей.

Важно сказать, что становление и развитие организационно-правовых форм поддержки НКО — это «тренд» настоящего времени, а также необходимость, продиктованная обстановкой, существующей в социальной сфере страны. Поддержка государством деятельности НКО, обладающих социальной ориентацией, может быть представлена в виде:

целенаправленного финансового обеспечения отдельно взятых полезных для общества программ общественных организаций на основе поданных ими заявок (государственные гранты);

---

<sup>1</sup> См.: Барков А.В., Серова О.А. Государственно-частное партнерство на рынке социальных услуг в свете развития социального предпринимательства: проблемы гармонизации правового регулирования // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2016. № 3. С. 268–280.

согласование и подписание любых видов договоров, включая на выполнение работ и предоставление услуг, с определенными общественными организациями или же на конкурсной основе.

М.С. Козырев предлагает рассмотреть следующие формы: 1) комплексную, объединяющую в себе финансовую (ресурсную), информационную и полиграфическую поддержку; 2) организацию встреч и разработку программ для представителей рассматриваемого института гражданского общества в образовательных и обучающих целях; 3) проекты, основная цель которых поддержка НКО.

Законодателем определены конкретные формы помощи организациям социально ориентированного характера, исходящие от органов государственной власти различных уровней. В частности п. 3 ст. 31.1 Закона о НКО<sup>1</sup> делается указание на следующие:

содействие финансового, имущественного, информационного, консультационного характера, а также при осуществлении подготовительных процедур для работников НКО, переподготовка и увеличение уровня квалификации работников, членов-добровольцев НКО;

обеспечение льготными инструментами в отношении обязанности по уплате налоговых платежей, сборов, регламентированных правовыми нормами о налогах и сборах;

производство закупок товаров, работ, услуг для нужд государства и муниципальных образований у СО НКО согласно процедуре, установленной российским законодательством о контрактной системе в указанной сфере;

предоставление юридическим лицам, занимающимся содействием и помощью в реализации деятельности СО НКО, льгот по исполнению обязательства уплачивать регламентированные законодательством налоги и сборы.

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145; 2021. № 1. Ч. 1. Ст. 68.

Все меры поддержки предоставляются НКО социальной направленности на безвозмездной основе. Однако доступ к ним может получить не каждая такая организация.

Единственной формой поддержки, доступной для всех некоммерческих структур, в том числе и для тех, которые действуют без образования юридического лица, становится консультативная помощь. Проводится она в устной и письменной формах, касается вопросов, связанных с организацией уставной работы, взаимодействием с органами государственной власти, юридическими и бухгалтерскими особенностями деятельности. Также доступно консультирование относительно возможных способов привлечения ресурсов на цели общепольного характера и получения финансовой помощи из соответствующего бюджета.

Важным и распространенным инструментом организации консультативной помощи становится закрепление на сайтах органов федеральной, региональной и местной власти раздела, освещающего работу органа по организации каналов взаимодействия с НКО, а также упоминающего формы поддержки их деятельности, информацию о конкурсах, грантах, а также содержащего сведения о действующих нормативных актах, посвященных обеспечению дальнейшего развития сотрудничества властных субъектов с третьим сектором в ходе организации рынка социальных услуг. Сайты располагают методическими материалами и образцами документов, необходимыми НКО для получения возможности участия в программах финансовой поддержки СО НКО, что повышает уровень конкуренции в рассматриваемой сфере.

Для государства информационно-консультативная поддержка становится способом обеспечения открытости процесса распределения бюджетных финансовых средств. Представляется, что она должна быть основана на таких принципах как оперативность, безвозмездность, законность, объективность, доступность, актуальность, адекватность и квалифицированность.

Ресурсная поддержка заключается в передаче помещений на временной основе в целях обеспечения нужд НКО и решения стоящих перед ними текущих задач. Используются такие помещения для подготовки документации, организации и проведения встреч и переговоров. Вместе с помещением в распоряжение НКО переходят имеющиеся в нем техника и оборудование.

Организационная поддержка сводится к выполнению следующих действий: формирование среды для обмена, накопленным опытом и инструментами социального обслуживания, применяемыми в деятельности СО НКО; анализ этих практик и последующее выделение наиболее эффективных и перспективных, установление на этой основе стандартов оказания социальных услуг; помощь в поиске волонтеров, которые могут способствовать достижению цели функционирования НКО.

Содержание информационной поддержки складывается за счет предоставления информации актуального характера, освещения событий из жизни СО НКО, формирование условий для их самостоятельной информационной работы в СМИ и Интернете. Информационная форма поддержки на практике выражается в возможности для НКО создавать свои сайты, освещать проводимые ими проекты, размещать данные о реализуемых мероприятиях, а также получать доступ к разнообразным обучающим программам, материалам, статистическим данным, семинарам и т.д.

В целях оказания поддержки НКО в процессе вхождения в реестр СО НКО на уровне регионов и на местах организуются тематические заседания круглых столов, семинаров и конференций по вопросам раскрытия особенностей процедуры государственной поддержки через внедрение представителей некоммерческого сектора на рынок социальных услуг. Такие мероприятия становятся дополнительной возможностью повысить уровень активности населения, действующих НКО, которые могут наладить каналы взаимодействия с органами власти, бизнесом, образовательными учреждениями, анализировать и заимствовать положительный опыт



функционирования НКО в сфере социального обслуживания населения других регионов и районов.

Многими зарубежными исследователями объясняется появление зависимости НКО от государственных органов, уполномоченных на предоставление финансовой поддержки для развития и расширения их деятельности.

В своих работах Дж. Пфедфер и Дж. Саланчик аргументируют свое умозаключение о зарождении финансовой зависимости, детерминирующей увеличение степени контроля государства над организацией и формирование рамок для самостоятельного принятия управленческих решений. В 1997 г. Х.К. Анхайером, С. Теплером и С.В. Соколовским было проведено исследование эмпирического характера, базирующееся на результатах опроса руководителей НКО в Германии, целями которого стало определение и исследование стратегий, применяемых ими в ситуации непредвиденных финансовых трудностей. НКО, которым было предоставлено 50% финансирования из бюджетных источников склонны к выбору стратегии в виде обращения к органам государственной власти за выделением дополнительных грантов или контрактов на оказание социально значимых услуг. Некоммерческие структуры, обладающие в своем распоряжении государственными средствами, превышающими 50% только в качестве факультативного, рассматривали способ поиска и привлечения инвестиций от частных лиц, а также другие инструменты для самостоятельного преодоления финансовых трудностей<sup>1</sup>.

Такие же выводы содержатся в анализе особенностей государственного обеспечения финансами работы НКО в Южной Корее, подготовленном К. Янгом и М.Дж. Муном. Они выявили влияние государственного финансирования на самостоятельность НКО в вопросе выбора целей

---

<sup>1</sup>См.: *Anheier H.K., Toepler S., Sokolowski S.W.* The implications of government funding for nonprofit organizations: three propositions // *International Journal of Public Sector Management*. 1997. № 10 (3). P. 190–213.

функционирования и перераспределения ресурсных возможностей организации, включая избрание конкретной программы и проектов<sup>1</sup>. Но потеря автономии – это не единственное последствие государственного финансового обеспечения, принято говорить еще о четырех позициях: искажение миссии, коммерциализацию, бюрократизацию, дестабилизацию финансового положения НКО. Остановимся на них более подробно.

Искажение миссии («расфокусировка») выражается в пошаговом приспособлении целевых установок функционирования НКО к потребностям государства и его политической воли, что изначально не выступает как запланированное последствие. Однако исполнение некоторых социальных обязанностей перед государственными структурами (инвесторами) понуждает НКО со временем сфокусировать свое внимание на их приоритетах в целях реализации условий пролонгации финансовой поддержки проектов из средств соответствующих бюджетов. Государственные нужды и политические установки в развитии разных сфер государственной деятельности — это не способы давления, а в большей степени средство мотивации к получению в свое распоряжение денежных средств от государства для претворения в жизнь конкретной деятельности или проекта социального назначения. В то же время это способствует искажению независимости и самостоятельности НКО при генерировании интересных, инновационных предложений для разрешения социальных трудностей общества и отдельных социальных групп, поскольку процессы утверждения государственных приоритетов и развертывание соответствующих механизмов поддержки по природе деятельности государственного аппарата реализуются с ощутимым временным лагом<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>См.: *Jung K., Moon M.J.* The Double-Edged Sword of Public-Resource Dependence: The Impact of Public Resources on Autonomy and Legitimacy in Korean Cultural Nonprofit Organizations // *The Policy Studies Journal*. 2007. № 35 (2). P. 205–226.

<sup>2</sup>См.: *Austin M.J.* The Changing Relationship Between Nonprofit Organizations and Public Social Service Agencies in the Era of Welfare Reform // *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. 2003. № 32 (1). P. 97–114.

Еще одним пагубным моментом, деформирующим сущность деятельности НКО, становится коммерциализация, которая дефинируется в качестве тенденции увеличения уровня доходов от предоставления услуг на платной основе, что становится пропорциональным ответом на созданные барьеры к финансовым средствам государства для тех НКО, которые долгое время были активными участниками межсекторных партнерских отношений. Причины таких ограничений становятся разнообразными по своей природе явления, способные вызвать уменьшение бюджетных расходов на конкретную сферу, к примеру, кризис в экономике<sup>1</sup>. Применение ваучеров и скидок по налогам для потребителей услуг социального характера взамен предоставления государством грантов и контрактов понуждает НКО эволюционировать и возмещать отсутствие бюджетных средств доходами, получаемыми в результате возмездного предоставления социально потребляемых услуг.

Зарубежный опыт свидетельствует, что в таких условных рамках СО НКО не получает полной возможности заменить доходы из государственных источников, которых они были лишены, частными филантропическими средствами, что детерминирует их дальнейшее существование только благодаря коммерциализации деятельности. Такая тенденция обусловлена одновременным уменьшением уровня предоставляемых ресурсов частными благотворителями и отсутствием достаточных умений и навыков фандрайзинга у менеджеров НКО, обеспечивающих работу с государственными источниками финансирования<sup>2</sup>.

Более позитивной видится деформация деятельности СО НКО, вызывающая его бюрократизацию — высокое усвоение компетенций для продуктивной административной управленческой деятельности. В данном

---

<sup>1</sup>См.: *Salamon L.M.* Partners in public service: Government-nonprofit relations in the modern welfare state. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995.

<sup>2</sup>См.: *Abramson A., Salamon L.M., Steuerle E.* Federal Spending and Tax Policies: Their Implications for the Nonprofit Sector. In: Boris E., Steuerle E. (eds.). Nonprofits and Government. Washington, DC: Urban Institute Press. 2006. P. 107–140.

случае НКО начинает функционировать в качестве партнера органов публичной власти. Такие компетенции должны быть достигнуты по вопросам бухгалтерского учета, управления персоналом, по управлению грантовыми конкурсами или иными программами распределения благотворительных средств, по организации закупок и других компетенций профессионального управления организацией. Число требований к НКО, претендующим на получение финансовых привилегий от государства, шире, чем для тех, которые на такую помощь не претендуют. Необходимость для некоммерческих структур постоянного разрешения задач по соответствию критериям, определяемым государством для получения финансовых поступлений из бюджетов, препятствует развитию приоритетных признаков, особенно главного из них — «близость» к потребностям. Орган управления НКО фокусирует свое внимание на организации и осуществлении контрольных мероприятий за исполнением условных рамок в отношении применения и реализации предоставленных государственных средств. Управляющие подразделения НКО, не обладающие весомой частью финансов, предоставленных государством, удовлетворяют наиболее широкий спектр общественных интересов, формируют тесные взаимосвязи между организациями общественных групп и государством, органами местного самоуправления, содействуют фандрайзингу из негосударственных источников и др.<sup>1</sup> Соблюдение условий управленческого профессионализма, необходимое для СО НКО в целях получения финансовой помощи от государства, обнуляет их сильные стороны по вопросам поиска инновационного разрешения проблем социального характера.

Что касается грантовой поддержки со стороны государственных структур, то определение категории «грант», данное в письме Государственной налоговой службы от 11 июня 1993 г. № ЮУ-4-06/88Н и Министерства финансов РФ № 04-06-01 «О порядке налогообложения

---

<sup>1</sup>См.: *Smith S.R., Lipsky M. Nonprofits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting. Cambridge: HarvardUniversityPress, 1993.*

грантов, получаемых от иностранных благотворительных организаций»<sup>1</sup> сводится к следующему: грант – это средства целевой направленности, переданные безвозмездно некоммерческим организациям в форме денежных или натуральных платежей в целях осуществления научных и других типов исследовательской работы, опытно-конструкторской деятельности, обучения, лечения и иных вопросах социального характера с дальнейшим предоставлением отчетной документации об их реализации. Термин «грант» можно найти и в других нормативных источниках, существовавших ранее и не дающих детальных и четких определений, способствующих уяснению содержания данного института.

Гранты урегулированы в актах, посвященных процедуре передачи иностранными государствами, международными и иностранными организациями некоммерческого характера финансов целевой направленности для претворения в жизнь гуманитарных программ, удерживания научных резервов страны, что было обусловлено условиями развития страны в 1990-е гг.

Новым этапом для развития грантового института стало принятие Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»<sup>2</sup> (далее — Закон об общественных объединениях): данный нормативный источник определил понятие «государственный грант» в виде возможного из множества форм способа государственной помощи в поддержании деятельности некоммерческих структур путем выделения финансовых средств на отдельные разработанные и претворяемые в жизнь программы некоммерческих организаций в соответствие с выдвинутыми органами государственной власти заявками. Таким образом, этим законом называется главное свойство грантов — целевой характер предоставления бюджетного финансирования на претворение в жизнь конкретных социально необходимых программных положений. Более того, им определен четкий

---

<sup>1</sup> См.: Нормативные акты по финансам, налогам и страхованию. 1993. № 8.

<sup>2</sup> См.: Российская газета. 1995. 25 мая; 2021. 11 янв.

порядок предоставления грантовых ресурсов. Применение в названии гранта слова «государственный» призывает обратить внимание на правовую природу, государственную поддержку функционирования некоммерческих объединений, включенных в состав третьего сектора.

Понятие категории «грант» встречается также и в иных актах федерального законодательства. Федеральный закон от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)»<sup>1</sup> понимает грант как источник создания имущественного состояния общественных социально ориентированных организаций, переданного в форме натуральных или денежных ресурсов и предназначенного для целевого применения. В свою очередь Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»<sup>2</sup> говорит о гранте как о денежных средствах или иных ресурсах, которые передаются гражданам и юридическим субъектам на основе принципов безвозмездности и безвозвратности на претворение в жизнь исследований научного характера, обозначенных грантодателями.

Налоговый кодекс обозначает грант как денежное средство и имущественные блага, которые должны соответствовать таким условиям:

получение грантовых выгод физическими и некоммерческими лицами российской принадлежности, организациями иностранного и международного происхождения, включенными в перечень, сформированный Правительством РФ;

целевой характер использования средств грантов подразумевает под собой комплекс специальных программ в социально значимых сферах, таких как: образование, искусство, культура, охрана здоровья населения, охрана окружающей среды, защита прав и свобод человека и гражданина, для обеспечения нужд граждан, отнесенных к группе малоимущих и социально

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)» // Российская газета. 1995. 17 авг.; 2020. 11 дек.

<sup>2</sup> См.: Российская газета. 1996. 3 сент.; 2020. 11 дек.

незащищенных граждан, а также в целях осуществления заранее обусловленных научных исследований;

безвозмездный и безвозвратный характер грантовых преимуществ;

форма выдачи: денежные средства и иное имущество;

определение условий выдачи гранта грантодателем, которому по окончании исполнения грантовых обязательств должна быть предоставлена отчетная документация<sup>1</sup>.

Многими исследователями выделена еще одна пагубная тенденция, которая на первый взгляд видится парадоксальной, это дестабилизация финансового положения НКО, у которых возникает большое количество затруднений относительно работы с финансовыми ресурсами, переданными государством. Первым эту особенность выявил Р. Камер. Им было отмечено, что НКО реализуют свои услуги в рамках партнерства с государством по ценам пропорциональным их себестоимости. Если услуги претворяются в жизнь (в процессе исполнения государственных контрактов о финансировании такой деятельности по цене схожей с себестоимостью), всяческие просчеты в калькуляции затрат могут стать причиной убытков для НКО. Р. Камером утверждается, что подобные ошибки на практике происходят очень часто.

Современные экономические условия детерминируют зарождение и развитие иных проблем, связанных с исполнением положений контрактов некоммерческими структурами. В основе контрактной системы заложены компенсационные механизмы — возврат потраченных финансовых ресурсов на этапе завершения предоставления услуг нуждающимся социальным группам или отдельным гражданам и предоставления документальной отчетности о результатах такой деятельности. Временной промежуток, который образуется между произведенными расходами для обеспечения функционирования НКО и возместительной компенсацией, может породить

---

<sup>1</sup> См.: *Копылов Д.Г.* Некоммерческие организации и органы публичной власти // Закон. 2016. № 11. С. 153–172.

кассовый разрыв НКО, являющейся социально ориентированной. Несмотря на то, что у них может иметься несколько источников финансирования, это не позволяет радикально решить сложности кассового разрыва, так как одно из условий для получения бюджетных средств предполагает установление запрета относительно перераспределения ресурсов между проектами, притворяемыми в жизнь НКО. Временные издержки — это обычная и естественная ситуация и в ситуации продления/возобновления финансовой поддержки государственными органами в рамках заключаемых контрактов, из-за этого работа некоммерческих структур в рамках реализации государственных заказов становится детерминантом для дестабилизации финансового состояния организации.

Такие же сложности могут возникать в ходе работы с государственными грантами и иными способами безвозмездной материальной помощи. Целевой характер финансирования формирует запрет на совершение действий по включению в содержание проекта расходных строк общеорганизационного характера. При этом НКО систематически несет подобные затраты при ведении бухгалтерской отчетности, подготовке документов во исполнение требований соглашения о гранте и др.

Практика зарубежных государств, например США выработала следующие инструменты для разрешения таких вопросов: описание в содержании проекта «договорного процента не прямых расходов» (Negotiated Indirect Cost Rate Agreement — NICRA), основная задача которого видится в способности покрыть общеорганизационные накладные расходы<sup>1</sup>. Но такая правовая привилегия распространяется только на некоммерческие структуры, которые ранее зарекомендовали себя в процессе позитивного исполнения нескольких проектов на основе поддержки государства. Лишаются этой возможности маленькие НКО или те, которые только появились на социальном рынке. Их финансовое положение может быть деформировано в

---

<sup>1</sup>См.: Best Practices Guide for Indirect Costing. USAID, Bureau for Management (M) Office of Acquisitions and Assistance Template Series, 2012. P. 1–9.



результате ошибки в расчетах стоимости запланированных процедур в рамках проекта или волокиты, связанной с предоставлением транша гранта<sup>1</sup>.

Таким образом, требуется учет влияния гранта на экономическое состояние НКО, занятой формированием и продвижением социальных инноваций. Меры поддержки, исходящие от государства, требуют трансформации со стороны государственных структур в целях обеспечения финансовой устойчивости организаций, получающих эту поддержку.

Также п. 4 ст. 31.1 Закона о НКО<sup>2</sup> обозначено правило о возможности выдачи ассигнований и поддержки в других формах, направленных на содержание и развитие деятельности НКО из состава бюджетов субъектов РФ и муниципалитетов, которое было воспроизведено в предписаниях Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»<sup>3</sup>.

Комплексом мер, разработанных для формирования возможности поэтапного доступа СО НКО, функционирующих на рынке социальных услуг, к бюджетным средствам на 2016–2020 годы и утвержденных Заместителем Председателя Правительства РФ 23 мая 2016 года № 3468п-П44, предусмотрено требование принятия аналогичных интеграционных общих программ каждым субъектом РФ для организации беспрепятственного и открытого доступа СО НКО к ним. К сожалению, для многих регионов такие меры восприняты в качестве рекомендательных, не были даже собраны координационные заседания во исполнение предписаний федерального закона, а в регионах, где они были организованы, СО НКО не получили

---

<sup>1</sup> См.: *Беневоленский В.Б.* Зарубежный опыт использования государственного финансирования НКО как инструмента поддержки социальных инноваций: проблемы и противоречия // *Гражданское общество в России и за рубежом.* 2015. № 1. С. 11–14.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «О некоммерческих организациях» // *Российская газета.* 1996. № 14; *СЗ РФ.* 2021. № 1. Ч. 1. Ст. 68.

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» // *СЗ РФ.* 1995. № 48. Ст. 4563; 2020. № 50. Ч. III. Ст. 8074.

должную информацию, а их представители не смогли принять участие в их работе.

Трудности вызваны также тем, что региональные ведомства, наделенные полномочиями главных исполнителей по координации и построению деятельности таких советов, не имеют в своем распоряжении полномочий для осуществления такого межведомственного взаимодействия. В регионах можно видеть отсутствие осознания значимости и необходимости разрешения обозначенных задач, понимания происходящих инноваций в области эволюции негосударственного сектора.

Процедуре приобретения и регистрации статуса исполнителя услуг общественно полезного назначения сопутствуют существенные издержки времени. Благодаря совместным усилиям Общественной палаты РФ и членов профильных групп, сообществ в 2017 году произошло уточнение законодательных положений относительно качества реализуемых услуг. НКО получили возможность подтверждать его не только через рекомендации федеральных органов власти, но и через региональные властные публичные структуры, что позволит уменьшить уровень ограничений для включения НКО в реестр.

Представляется важным установить и выстроить условия для получения нужной информации через ресурсы и возможности электронного документооборота по правилам, сложившимся в практике работы с президентскими грантами, которые полностью автоматизированы, унифицированы, просты в работе с отчетной документацией и обладают возможностью проведения контрольных мероприятий за ходом предоставления услуги в режиме онлайн. Некоммерческие структуры наделены возможностью воспользоваться благами бюджетного финансирования и реализовывать социальные услуги без дополнительных условий.

Включение НКО в рынок, связанный с оказанием социальных услуг, состоит из трех последовательных элементов: обеспечение права

государственных органов на привлечение НКО в процессе социального обслуживания населения; отбор поставщиков социальных услуг; реализация инструментов бюджетного финансирования основных направлений деятельности НКО.

Эти составные части обозначены законодательством о порядке закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд. Главная целевая установка проведения закупок в социальной сфере — это предоставление государственных услуг населению и отдельным гражданам. В таком процессе потенциальными поставщиками становятся НКО. Государственные органы и властные структуры на местах тем самым реализуют возможность их привлечения через систему указанных закупок.

В июле 2020 года был принят закон «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере»<sup>1</sup>, который уравнил в возможностях доступа к государственным субсидиям и правах предпринимателей и СО НКО. Рассматриваемый акт на законодательном уровне закрепил определение категории «государственный (муниципальный) социальный заказ» — это документ, в содержании которого определены нормы объема и показатели качества государственных и муниципальных услуг социальной направленности, а также объемы допустимого отклонения от закрепленных критериев, также в нем отражен круг основных способов исполнения заказа, категории граждан, претендующих на получение государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере.

На органы исполнительной власти возложена обязанность по ежегодному утверждению объемов бюджетного социального заказа по конкретным направлениям деятельности по социальному обслуживанию граждан. Государственный заказ пропорционально отражает нужды

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 13 июля 2020 г. № 189-ФЗ «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» // Российская газета. 2020. 17 июля.

государства в определенных товарах, работах и услугах, а также потребности общества в обеспечении доступа к конкретным социальным услугам. Соответствующие органы организует работу по предоставлению социальных услуг, определяя содержание государственного задания.

Надо сказать, что неоднократно наука занималась вопросом соотношения социального заказа и гранта. Н.Л. Ханшвили было определено, что эти две формы имеют разные по своей сущности цели, гранты применимы в ситуациях поиска новых интересных, неизвестных до этого механизмов и моделей предоставления социальных услуг, а вот заказ основан на выборе наиболее продуктивно действующего исполнителя социально значимых и необходимых для общества услуг. Отличие также в источнике финансирования: для социального заказа — это бюджет соответствующего территориального уровня, а для грантов обязательно использование при реализации проекта бюджетных средств и ресурсов самого грантополучателя (чаще всего добровольческие и инновационные)<sup>1</sup>. Получается, что заказ представляет собой ежедневную реализуемую на постоянной основе деятельность по предоставлению социальных услуг, а грант предстает как социальная инновация. Объединяют эти две формы следующие черты: программно-целевой подход, обязанность независимой оценки самого проекта и этапов его претворения в действительность, реализация принципа транспарентности<sup>2</sup>.

В бюджете финансирование исполнения контрактов закладывается как отдельная статья расходов органа государственной или местной власти.

Использование муниципального или государственного заказа для социального обслуживания стало регулярным и долгосрочным механизмом, способствующим:

---

<sup>1</sup> См.: Хананашвили Н.Л. Авторская концепция системы взаимодействия органов власти Российской Федерации с негосударственными некоммерческими организациями // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 10. С. 3–14.

<sup>2</sup> См.: Копылов Д.Г. Некоммерческие организации и органы публичной власти // Закон. 2016. № 11. С. 153–172.

четкому определению для исполнителя параметров деятельности по предоставлению социальных услуг, ее результата, достигнутого благодаря всесторонне разработанному техническому заданию;

ориентированности на результат, соответствующий характеристикам, указанным в техническом задании заказа относительно количественных и качественных показателей социальных услуг;

включению в сферу социального обслуживания некоммерческих субъектов при проведении отбора наиболее профессиональных и подготовленных;

улучшению качественных показателей услуг за счет совершенствования содержания этих услуг и методов их предоставления;

оптимизации затрат бюджетных средств и ресурсов благодаря внедрению процесса определения стоимости на основе конкурса, а не на основе затратных методов;

формированию и совершенствованию у заказчика умений и навыков оценивать ситуацию на рынке социальных услуг, а также потребности населения, прогнозировать возможные результаты, планировать и осуществлять управленческую деятельность на основе отделения данной функции от исполнения муниципального заказа властным органом;

развитию основ конкуренции в сфере социального обслуживания благодаря ее демополизации — активному и более широкому включению в конкурсы на муниципальный заказ институтов гражданского общества, существующих в форме НКО, накопивших за последние годы весомый опыт предоставления социальных услуг, особенно в крупных городах - региональных столицах;

увеличению уровня ответственности исполнителей благодаря закреплению основ отношений по социальному обслуживанию, условий предоставления социальных услуг в контракте на заказ;

становлению и развитию способов учета бюджетных средств путем проведения мониторинга процессов исполнения заказов и оценки

продуктивности социального обслуживания за счет обозначения конкретного объекта этих действий — результата исполнения технического задания (заказа).

Включение в систему института социального обслуживания дополнительного элемента в форме социального заказа свидетельствует об эволюции каналов взаимодействия субъектов рынка социальных услуг. Формой исполнения социального заказа выступает договор, заключаемый по итогам отбора исполнителей услуг. С победителем подписывается соглашение на выделение определенного размера субсидий и оказание потребителям государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере.

Для наиболее действенного размещения государственного (муниципального) заказа на предоставление социальных услуг населению требуется:

1) сам заказ, основанный на результатах изучения социально-экономической ситуации при использовании статистического, аналитического и других методов. Должны учитываться сведения, полученные в личных интервью с заинтересованными субъектами — потребителями, НКО и государственными структурами (их должностными лицами) о приоритетах и потребностях населения. Эти данные должны сформулировать главные положения технического задания.

2) четкое и понятно изложенное техническое задание с описанием задач, параметров и механизмов претворения в жизнь заказа, перечнем и спецификацией конкретных видов работ и услуг, стоимостью услуг, их качественной и количественной характеристикой, уровень достижения которых станет оценочной шкалой.

Более того, требуется детальное обозначение условий конкурса, их понятность неспециализированным организациям (отказ от сложных терминов и понятий), обладающим возможностью вступить в конкурентную борьбу с профильными структурами в сфере социального обслуживания населения. Особенно это касается инновационных услуг, еще неосвоенных

специализированными организациями или предполагающих возможность включения в процесс их реализации сторонних общественных объединений. В содержании положения об особенностях, порядке претворения в жизнь условий конкурса должны быть сформулированы требования к участникам, например, правовая форма, территориальное расположение, наличие специальных лицензий или разрешений, оборудования, квалификации персонала и др. Большое внимание должно быть уделено плану финансирования заказа, так как любая задержка в обеспечении реализации проекта финансами может детерминировать серьезные последствия, связанные с трудностями изменения временных рамок.

Конкурсная заявка должна отвечать требованию открытости и публичности, обеспечивать возможность ознакомления с ее содержанием всех потенциальных участников-поставщиков услуг. В качестве информационных инструментов могут быть использованы местные газеты, телевидение, благотворительные фонды и иные учреждения (государственные или общественные), функционирующие в социальной сфере. Требуется организация информационных встреч с возможными участниками конкурса для соизмерения их потенциальных возможностей с требованиями, содержащимися в технических заданиях на конкурсы, чтобы избежать риски неготовности НКО к реализации их отдельных положений и условий. Победитель должен быть выбран объективно.

Требуется осуществление постоянного мониторинга хода оказания социальных услуг и исполнения договорных условий. Особого, пристального внимания требует деятельность по корректировке процесса исполнения заказа через консультативные и согласовательные мероприятия. Мониторинг не должен восприниматься только как инструмент поиска и изобличения нарушений, последствиями которых становится применение государством карательного воздействия. Мониторинг должен быть способом разработать

действенные решения управленческого характера в отношении возможной корректировки исполнения заказа<sup>1</sup>.

Показательным примером можно назвать практику Пермского края, где все социальные службы каждый месяц, независимо от принадлежности к государственным или общественным структурам, подают сведения в территориальное управление с показателями объемов оказанных услуг путем их внесения в единую информационную аналитическую систему с указанием даты оказания услуги. Это позволяет осуществить контроль за соблюдением условий контрактов и соответствием услуг характеристикам и требованиям государственных стандартов. Такой персонифицированный учет способствует отслеживанию реальных потребностей граждан в конкретных услугах, эффективному расходованию средств бюджета, благодаря оплате услуг по факту их выполнения. Контроль качества оказываемых услуг проводится путем выборочного анкетирования их потребителей.

Практическая работа по размещению государственного заказа доказывает желание негосударственного сектора участвовать в предоставлении услуг. Внедрение таких механизмов способствует более широкому включению граждан, требующих социального обслуживания, при неизменном уровне объемов финансовых вливаний в эту сферу, существующих ранее, а также выбору поставщика, зарекомендовавшего себя как добросовестный и продуктивно расходующий активы бюджета на решение первостепенных задач, стоящих перед отраслью.

Но предоставление социальных услуг на основе контрактной системы не совсем соответствует тенденции партнерства НКО и государства. Контрактная система определяет одного победителя, что противоречит современной правовой природе рассматриваемой сферы — возможности включения в социальное обслуживание как можно большего количества

---

<sup>1</sup> См.: *Ефимова С.Б.* Оптимизация расходной бюджетной политики государства в социальной сфере // *Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях.* 2007. № 7.



поставщиков. Отбор исполнителей строится на основе стоимостных характеристик, которые не могут быть решающими в социальной сфере, в отличие от экономической. Современное бюджетное финансирование предоставления рассматриваемых услуг основано на нормативных предписаниях. При таких условиях в основе выбора должна лежать конкуренция услуг по качественным показателям, а не цена, которая фиксируется на нормативном уровне.

Финансовая поддержка НКО может существовать и в форме предоставления субсидий из бюджетов разных уровней: федерального, регионального или местного, согласно правилам ст. 78.1 (ч. 2) и 78 Бюджетного Кодекса РФ<sup>1</sup>. Для большинства расходов предусмотрен компенсационный характер, то есть сначала происходит оказание услуги, а уже затем возможно возмещение понесенных расходов. В такой ситуации органы государственной или местной власти, на которых возложена ответственность по реализации социальной политики, заменяют самостоятельное участие в социальном обслуживании за свой счет и своими силами, поручают такую работу НКО, обязуясь провести их финансирование в будущем через выплату возмещений инвесторам в случае успеха деятельности НКО. Это позволяет решить следующие задачи:

1) риски, безуспешной реализации отдельных направлений социальной политики передаются от государства (муниципалитетов) частным субъектам;

2) органы власти выделяют финансовые ресурсы на претворение в жизнь отдельных программ, в которых они имеют заинтересованность только при условии достижения требуемых индексов эффективности, причем происходит это постфактум, когда реализация программы произошла и это вызвало ожидаемый социальный эффект;

3) НКО как структуры частного характера реализуют свои идеи, силы в социально ориентированных проектах, придавая им большую

---

<sup>1</sup> См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 22.12.2020) // Российская газета. 1998. 12 авг.; 2020. 28 дек.

приближенность к реальным проблемам и тем самым большую эффективность, устраняя при этом неэффективные механизмы публичной власти на безрисковой для последней основе;

4) потребители продуктов и услуг, реализуемых НКО, быстрее получают необходимые блага, не ожидая появления в бюджетах государства или муниципалитетов необходимого для этого финансирования;

5) инвесторы, обладающие заинтересованностью в формировании основ для социально ответственного инвестирования, приобретают финансовый инструмент, связанный с высоким уровнем рисков утраты всех инвестиционных ресурсов, которые сводятся к минимуму за счет включения публично-правового образования в качестве гаранта возвратности инвестиций<sup>1</sup>.

Важно сказать, что институт социального инвестирования стал дополнительной возможностью для демонстрации потенциала гражданского общества, который стимулирует его внутреннее развитие, расширение сфер масштаба деятельности и ответственности за нее. Сущность социального инвестирования должна быть основана на обеспечении материальными средствами деятельности по удовлетворению социальных потребностей и разрешению проблем с расчетом на получение дохода от средств, предоставленных вложением государства, а не как устоявшиеся расходы на обеспечение нужд социального характера. Подобная трансформация внутренней природы социального инвестирования детерминирует усиление инновационных резервов общественных организаций как институтов гражданского общества, их трансформацию и вхождение деятельности в среду социального обслуживания, самостоятельную организацию граждан для разрешения социальных вопросов по месту жительства или для организации помощи гражданам, составляющим социально незащищенные

---

<sup>1</sup> См.: Черногор Н.Н., Пуляева Е.В., Чеснокова М.Д., Глазкова М.Е. Мониторинг эффективности правового механизма оказания социальных услуг // Журнал российского права. 2010. № 8. С. 66–76.

слои населения. Показательна, в данном случае, британская практика такого понимания социального инвестирования, которая демонстрирует продуктивное влияние на активизацию общественных инициатив, что выразилось в формировании акционерных обществ, осуществляющих сбор средств на содержание памятников культуры местного значения, подготовку и оборудование офисных центров коворкинга (взаимная работа нескольких общественных структур и групп граждан на основе аренды на льготных условиях), организацию фандрайзинговых кампаний с применением новых маркетинговых технологий, увеличение рамок для новых услуг онлайн-овых, реализуемых институтами гражданского общества в сфере социального обслуживания и многое другое.

В содержании своего труда о социальном инвестировании «Международная энциклопедия гражданского общества» Х. Анхайер рассматривает данную категорию в узкой и широкой трактовках. Узкое сводится к передаче государством финансовой помощи НКО в целях разрешения насущных проблем социального характера, удовлетворения лишений отдельных социальных групп граждан, а также организаций, занимающихся полезной работой на благо всего общества. Широкое понимание сводится к одновременному финансовому обеспечению двух направлений функционирования НКО: удовлетворения общественных нужд и организационного обеспечения (оплата труда, времени, умений)<sup>1</sup>.

Субъекты РФ и муниципалитеты наделены правомочием на установление мер поддержки НКО за счет ассигнований из бюджетов соответствующего уровня в дополнение предусмотренных федеральным законодателем. В связи с чем определенные изменения должны быть внесены в положения Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской

---

<sup>1</sup> См.: *Иванова Н.В.* Социальное инвестирование: обзор зарубежных практик // *Гражданское общество в России и за рубежом.* 2013. № 3. С. 31–36.

Федерации»<sup>1</sup>, которые отнесли вопрос социальной поддержки НКО, добровольчества и благотворительной деятельности к вопросу местного значения поселений, муниципальных районов и городских округов. Такие дополнения необходимы. Их внесение в указанный закон станет источником возникновения новых расходных обязательств для муниципальных образований, требующих поиска дополнительных источников дохода для их преодоления в бюджетах на региональном и местном уровнях<sup>2</sup>.

В качестве вида поддержки функционирования НКО со стороны государства выступают субсидии (от лат. *subsidium* — помощь, поддержка) — пособие, представленное в форме денежных и иных привилегий, выделяемых из государственного или местного бюджета, либо из средств специальных фондов юридическим и физическим лицам, местным органам власти, другим государствам. Законодательно определено, что процедура предоставления такого вида финансирования регламентируется Правительством РФ, но до настоящего времени она нормативно не сформирована.

Более того, согласно положениям п. «б» ст. 31.1 Закона о НКО<sup>3</sup> имущественная помощь социально ориентированным организациям со стороны государственных и муниципальных властных органов допустима через передачу во владение и пользование НКО имущественных выгод из муниципального или государственного бюджетов, обладающих целевой направленностью. Право, которое лежит в основе такой передачи законодателем не определяется. Говорится только о передаче таких благ во владение и пользование. Только п. 7 ст. 31.1. содержит упоминание о льготных ставках на внесение арендной платы. Но аренда — это лишь часть

---

<sup>1</sup> См.: Российская газета. 2003. 8 окт.

<sup>2</sup> См.: Лескова Ю.Г., Котов И.В. К вопросу об оптимизации системы источников формирования имущества некоммерческих организаций // Власть Закона. 2017. № 2. С. 43–52.

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «О некоммерческих организациях» // Российская газета. 1996. № 14; СЗ РФ. 2021. № 1. Ч. 1. Ст. 68.

оснований для передачи государством имущественных выгод СО НКО. Однако специфика взаимоотношений по финансовому сопровождению деятельности таких специальных субъектов свидетельствует о существовании нового вида вещного права.

В качестве основного требования к подобному имуществу выступает признак его свободы от правомочий третьих лиц, получивших его в пользование в порядке хозяйственного ведения, оперативного управления или на базе иного вещного права. Также запрещается установление обременения на такое имущество ранее заключенными договорами (аренды, безвозмездного пользования и др.). Законодатель предусмотрел в отношении такого вида имущества особые требования, связанные с публикацией информации о нем в специальных перечнях, которые должны обнародоваться через СМИ и Интернет на сайтах, принадлежащих публичным органам власти и муниципалитетам. При этом имущественные блага, находящиеся в собственности государства и муниципалитетов, переданные НКО в порядке аренды, не могут быть переданы им на праве собственности. Также запрещена продажа подобного имущества, его переуступка, внесение его в состав уставного капитала других субъектов, занимающихся хозяйственной деятельностью<sup>1</sup>.

Целесообразным видится создание в структуре Правительства РФ органа специальной компетенции, который бы стал центром финансирования НКО и распределения средств бюджета.

Как было сказано выше организации некоммерческого характера, являющиеся социально ориентированными, формируют соответствующие реестры на всех территориальных уровнях, которые находятся в ведении федеральных органов исполнительной власти, властных органов субъектов РФ и местных администраций.

---

<sup>1</sup> См.: *Гришаев С.П.* Социально ориентированные некоммерческие организации. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 04.02.2020).

В соответствии с положениями п. 2 ст. 31.2 Закона о НКО<sup>1</sup> состав сведений, подлежащих отображению в таких реестрах, определен следующим образом: 1) полное и (если имеется) сокращенное наименование, адрес (место нахождения) постоянно действующего органа НКО, государственный регистрационный номер записи о государственной регистрации некоммерческой организации (основной государственный регистрационный номер); 2) идентификационный номер налогоплательщика; 3) форма и размер предоставленной поддержки; 4) срок оказания поддержки; 5) наименование органа государственной власти или органа местного самоуправления, предоставивших поддержку; 6) дата принятия решения об оказании поддержки или решения о прекращении оказания поддержки; 7) информация о видах деятельности, осуществляемых СО НКО, получившей поддержку; 8) информация (если имеется) о нарушениях, допущенных СО НКО, получившей поддержку, в том числе о нецелевом использовании предоставленных средств и имущества.

Эти сведения открыты для доступа в рамках претворения в жизнь требований Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

Законодатель с 1 января 2015 г. предусмотрел для социальных некоммерческих организаций налоговые льготы: организации могут использовать налоговую ставку 0% в случае их соответствия таким условиям: включение организации в реестр поставщиков услуг социального характера; доходы, полученные за предоставление социальных услуг, составляют 90% доходов организации, учитываемых при определении налоговой базы в соответствии с гл. 25 НК РФ<sup>2</sup>; штат организации за

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «О некоммерческих организациях» // Российская газета. 1996. № 14; СЗ РФ. 2021. № 1. Ч. 1. Ст. 68.

<sup>2</sup> См.: Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (ред. от 23.11.2020) // Российская газета. 1998. 6 авг.; 2020. 26 нояб.

налоговый период составил 15 и более человек; в отчетный период не были совершены операции с векселями. Также льгота положена, если организация реализует услуги, перечисленные в ст. 149 НК РФ. К примеру, уход за больными, инвалидами, услуг по социальному обслуживанию несовершеннолетних граждан.

Согласно положениям ст. 381 НК РФ НКО освобождаются от имущественного налога организации, в которых численность инвалидов среди работников составляет не менее 50%, учреждения собственниками имущества которых являются только инвалиды, используя которое они реализуют общественно полезные цели: защита и реабилитация инвалидов, оказание инвалидам правовой помощи.

Следует сказать, что не все регионы активно внедряют НКО в деятельность по социальному обслуживанию населения. Эта проблема была отмечена Президентом РФ еще в 2016 г. в ежегодном послании Федеральному Собранию РФ, который отметил необходимость поэтапного направления регионам и муниципалитетами до 10% бюджета на региональные программы в НКО. Это будет способствовать искоренению привычки публичных властных органов «по накатанной» выбирать исключительно казенные учреждения. Отсутствие в нормативных источниках обязанности для государственных и региональных публичных структур привлечения НКО к деятельности по предоставлению социальных услуг может привести к тому, что решения в этой сфере могут иметь субъективный характер. В таких условиях не всегда достижима «прозрачность» при выборе поставщиков социальных услуг: решение принимается комиссиями, руководителями профильных государственных органов. Многие субъекты при выборе поставщиков руководствуются критерием большего опыта, в некоторых случаях он является оправданным (например, в работе с особыми потребителями — детьми), но такое требование формирует барьеры для участия в конкурсе новых НКО.

Инвестирование, ориентированное на обеспечение социальной деятельности НКО, может существовать в разных формах, главная цель которых сводится к решению двух задач: 1) формирование деятельности НКО согласно потребностям инвесторов и жертвователей; 2) появление новых путей предоставления услуг, инвестируемых не в целях получения прибыли, а преследующих нефинансовые результаты.

Инвесторами могут выступать не только публичные органы власти, но и иные лица, вступающие в заемные отношения с НКО, которые подлежат оформлению договором. При этом выбор сферы вложения ресурсов в форме инвестиций зависит от предпочтений и ожиданий инвестора относительно их возвратности: это могут быть как исключительно коммерческие проекты, так и максимально благотворительные программы. Меньший уровень ожиданий возврата средств, отсутствие прогнозов относительно доходности социального мероприятия свидетельствуют о готовности инвестора утратить безвозвратно вложенные ими инвестиции и наоборот<sup>1</sup>.

Мотивы, лежащие в основе решения об инвестировании можно соотнести с принципами пожертвований. Науке известны 8 теорий, пытающихся обосновать мотивацию человека при совершении им пожертвования (1) взвешенный подсчет затрат и благ, которые могут быть получены жертвователем (costs and benefits), (2) информированность о нуждах других лиц, (3) встречное действие на просьбу о совершении пожертвования, (4) альтруизм, (5) желание приобрести позитивную репутацию в обществе, (6) руководство ценностями, которые сложились в сознании личности и являются для нее значимыми, (7) психологическая удовлетворенность от факта передачи пожертвования, (8) желание увидеть эффект (efficacy) от пожертвования<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Мерсиянова И.В. Влияние финансирования российских НКО на оценку их работы и экономического положения // Гражданское общество в России и за рубежом. 2013. № 3. С. 25–31.

<sup>2</sup> См.: Степанов Д.И. Социально ориентированные облигации и иные финансовые инструменты // Закон. 2015. № 6. С. 119–140.



Восьмая теория является наиболее приемлемой для правоотношений, возникающих в социальной сфере, так как она связана с желанием ощутить позитивный эффект от принесенного вложения: многие, сделав даже небольшое пожертвование, желают увидеть эффект от этого, причем в достаточно короткие временные сроки. Самым главным для жертвователей становится наличие явной для них связи между пожертвованием и произошедшими социальными изменениями, возможность влияния их небольших пожертвований на условия существования социально незащищенных групп. Такое объяснение мотивации инвестора имеет психологическую природу, аналогом такого подхода становится экономическая теория согревающего эффекта (warm-glow) от пожертвований: жертвователи путем пожертвований извлекают для себя определенную пользу, аналогично полезности, которая наблюдается от процесса стяжения конкретных материальных благ. Мотивы и факторы, их обуславливающие для пожертвований аналогичны тому, что, если бы индивид стремился не тратить, а, наоборот, приумножать свое материальное благосостояние.

В соответствии с рассмотренным подходом НКО, зарекомендовавшие себя в качестве наиболее эффективных, привлекут больше внимания и пожертвований, в сравнении с теми, кто не может продуктивно использовать получаемые инвестиционные ресурсы. Для того, чтобы быть конкурентоспособными НКО следует:

1. Формировать системы оценочных средств определения эффективности деятельности и активно рекламировать свой положительный имидж среди потенциальных инвесторов для привлечения их средств. Человек «со стороны» не способен всесторонне изучить специфику конкретного НКО и поэтому продуктивно организовать его работу, а также обозначить критерии для оценки ее эффективности. Если инвестор понимает, что средства, которые он передает НКО расходуются ответственно, он ощущает эффект такой деятельности, то он продолжит сотрудничество с ней.

В таком случае СО НКО делают вклад в свою репутацию, становясь более конкурентоспособными и предпочтительными для инвестирования;

2. Инициатива на запуск проектов социально ориентированного характера, должна в большей степени исходить от НКО, а не от публично-правовых образований. В диалоге с представителями органов власти участники НКО должны просвещать чиновников и инвесторов о новых формах и инструментах социального обслуживания нуждающихся граждан;

3. Члены НКО должны разрабатывать и внедрять в свою деятельность механизмы улучшения своего кредитного качества, способные абсорбировать убытки. Возможно внедрение страховок.

Меры поощрительного воздействия на бизнес, оказывающие внимание вопросам меценатства, поддержки активности граждан и НКО должны иметь разнообразные формы признательности со стороны общества (почетные звания, почетные и мемориальные знаки, грамоты и т.п.).

Особо следует подчеркнуть значимость программы поддержки НКО, в которой предусмотрен пакет мероприятий по поддержке СО НКО и волонтерства в период эпидемии коронавируса, реализуемых по семи главным направлениям. Так им была предоставлена отсрочка от исполнения налоговой обязанности, оплаты страховых взносов в соответствующие фонды длительностью 6 месяцев, а также были отложены выплаты арендных платежей за пользование государственным и муниципальным имуществом. Для некоммерческого сектора разработана программа по предоставлению им кредитов на льготных условиях для выплаты заработной платы сотрудникам организации. Финансовые обязательства органов государственной власти (муниципалитетов), возникшие из социального заказа, должны исполняться без отсрочки и в объемах, определенных в соглашении. Предусмотрен ряд дополнительных налоговых гарантий, например, не включение при расчете налога на прибыль расходов, понесенных организацией на покупку товаров, для передачи их нуждающимся и пожилым гражданам, пребывающим в режиме самоизоляции. Из средств резервного фонда Президента РФ были

предоставлены гранты СО НКО, принимающим участие в деятельности по борьбе с коронавирусом, сотрудникам некоммерческих организаций, взявших под опеку и разместившим у себя на время эпидемии пожилых и инвалидов выплачивались денежные средства в размере 1 МРОТ в течение двух месяцев.

Важным направлением, требующим также внимания, становится участие НКО в работе по социальному обеспечению услугами населения в муниципальных образованиях. Сейчас отмечается отсутствие четкого понимания и мотивации у глав МСУ относительно вопроса включения НКО в деятельность по предоставлению муниципальных услуг, несмотря на наличие регулярных призывов и распоряжений «сверху». Претворению в жизнь готовности местных НКО работать в области социального обслуживания препятствует отсутствие должных механизмов включения их в этот процесс на уровне муниципалитетов<sup>1</sup>. Это подтверждает необходимость проведения методической работы со стороны уполномоченных структур в целях поддержки развития возможностей НКО. Большинство реализуемых и только разрабатываемых программ, которые направлены на обеспечение интересов граждан, должны содержать положения об обязательном включении в качестве участников их воплощения в реальности НКО и выделении для этого соответствующего финансового обеспечения.

Члены Совета Федерации В.В. Рязанский, А.А. Борисов, а также депутат Государственной Думы И.Н. Игошин в декабре 2013 г. делали попытку по легализации категории «социальный предприниматель» через предложение о внесении поправок в законопроект об основах социального обслуживания. Поправка была отклонена<sup>2</sup>. Однако в июле 2019 г. были

---

<sup>1</sup> См.: Ванев О.Н. Проблема взаимодействия органов местного (городского) самоуправления с некоммерческими организациями (НКО) // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 23. С. 27–29.

<sup>2</sup> См.: Седьмой Пермский конгресс ученых-юристов (г. Пермь, 18-19 ноября 2016 г.) [Текст]: сборник научных статей / Пермский государственный национальный исследовательский университет, Юридический факультет [и др.]; ответственные редакторы В. Г. Голубцов, О. А. Кузнецова. - Москва: Статут, 2017. 590с.

внесены изменения в Федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», результатом которых стало дефинирование понятия социального предпринимательства, определение гарантий и основных направлений поддержки представителей малого и среднего предпринимательства, осуществляющих деятельность в сфере социального обслуживания населения<sup>1</sup>.

Важно отметить, что внесение положений о социальном предпринимательстве в нормы указанного федерального закона вызывает критику, так как предполагает отнесение данной деятельности только к правомочию предпринимателей малого и среднего бизнеса. При этом законодатель и практика функционирования отечественных СО НКО указывают на возможность осуществлять ими предпринимательскую деятельность в соответствии с уставными целями, но положения закона не распространяют свое действие на рассматриваемую категорию юридических лиц. Социальное предпринимательство обладает своей особенной целью и субъективным составом, отличающим его от традиционного типа хозяйствования и предпринимательской деятельности, при этом однозначно оно становится для государства важной опорой и партнером в вопросах решения острых социальных проблем, усугубившихся в условиях санкций и пандемии коронавируса. Проблема нормативно-правового определения и регулирования социального предпринимательства может быть решена путем разработки и принятия специального Федерального закона «О социальном предпринимательстве», в содержании которого будут отражены: категории социального предпринимательства, критерии, наличие которых свидетельствует о статусе субъекта социального предпринимательства, процедуры сертификации данной формы предпринимательства, отчётности

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 26 июля 2019 г. № 245-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации" в части закрепления понятий "социальное предпринимательство", "социальное предприятие"» // Российская газета. 2019. 31 июля.

за реализуемую деятельность, а также меры ответственности, способы поддержки социальных предприятий и меры льготной направленности для инвесторов. Появление такого нормативного акта будет способствовать институционализации данного феномена в правовой системе РФ

Главным катализатором для расширения видов и масштабов деятельности СО НКО становится предоставление государственного финансирования. Статистика Министерства экономического развития РФ содержит показатели, свидетельствующие об увеличении объемов финансирования для СО НКО. Из средств федерального бюджета было предоставлено в 2019 году 10,3 млрд руб., что в два с половиной раза больше, чем в 2018 г. Финансирование в виде субсидий было предоставлено около 36% российских НКО. Статистические данные, представленные Центром исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ в 2018 г., показывают, что половина российских НКО обладают желанием сотрудничать с органами публичной власти в процессе определения, обсуждения, подготовки и претворения в жизнь программных документов социального характера. Фундаментом для реализации такой деятельности становятся государственные гранты. При этом государство стремится внедрять в социальную сферу новые способы поддержки деятельности НКО, поскольку оно заинтересовано в модернизации социальной политики и в поиске инновационных способов, эффективного разрешения существующих проблем в области обеспечения населения социальными услугами.

Финансовый механизм поддержки деятельности НКО, предоставляющих социальные услуги населению страны, может быть усовершенствован за счет: создания целевого капитала за счет средств, получаемых от физических и юридических лиц в качестве пожертвования НКО взамен на определенные поощрения от государства; формирования института корпоративной ответственности; активной ресурсной помощи НКО; развития системы муниципальных и государственных заказов на предоставление услуг социальной направленности.

Таким образом, жесткое разграничение коммерческого, государственного и некоммерческого секторов в области реализации социальной политики уходит в прошлое. Такая тенденция сопровождается предоставлением льгот и поощрений для субъектов, занятых продвижением социально значимых проектов. Конкуренцию в социальном обслуживании следует выстраивать на основе технологически оформленных публичных конкурсов на предоставление социальных услуг, а также механизме предоставления грантовой поддержки на реализацию предложенных НКО проектов. Это способно увеличить степень открытости, прозрачности социальной политики, сделать ее интерактивной, более продуктовой и быстро приспособляющейся к потребностям населения. Объединение финансовых инноваций и системы СО НКО — это реальность, которая одновременно отвечает потребностям общества, бизнеса и государства, которое должно ликвидировать барьеры, препятствующие такому движению и формированию новых правовых форм, предоставления населению социальных услуг. Законодатель оставил открытым перечень форм государственной поддержки деятельности существующих НКО, что формирует возможность для поиска и внедрения новых, инновационных способов взаимодействия с государством, предоставления с его стороны мер поддержки.

### **2.3 Специфика правовых отношений между государством и некоммерческими организациями в процессе оказания социальных услуг населению**

Государство, в котором признается множество видов права собственности и идея развития институтов демократии и гражданского общества, в общественных отношениях приобретает новый для себя статус — субъекта, осуществляющего координацию и регулирование деятельности иных субъектов. Реализация такой задачи возможна только при тесном

взаимодействии с институтами гражданского общества, среди которых важная роль отводится НКО, которые включаются в динамичные сектора, характеризующиеся проблемами социального характера: здравоохранение, образование, культура, спорт, туризм, социальное обслуживание.

Отношения по предоставлению социальных услуг характеризуются двойственной правовой природой, которая заключается в следующем: 1) наличие между сторонами отношения по предоставлению социальных услуг на платной основе или в рамках государственного или муниципального заказа создает возможность для применения к таким отношениям общих положений гл. 39 Гражданского кодекса РФ; 2) регулирование предоставления социальных услуг безвозмездного характера обеспечивается нормами специальных законов, которые создают отдельный блок «социальное законодательство».

Рассматриваемый институт попадает под регулирование нескольких отраслей права гражданского и права социального обеспечения. Положения гражданского законодательства образуют основу для регулирования договорных отношений по предоставлению услуг, их предмет, виды и характерные признаки. Нормы Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»<sup>1</sup> регулируют отношения, возникающие между поставщиком социальных услуг и лицами, которые нуждаются в получении конкретной услуги. Например, ст. 5 указанного закона закрепляет принцип единства и постоянного взаимодействия всех субъектов, являющихся участниками отношений по оказанию социальных услуг гражданам. Их можно разделить на три группы.

Первая представлена системой органов исполнительной власти федерального и регионального уровней, задачей которых является координация сферы оказания услуг путем выработки и реализации государственной политики, а также ее законодательного регулирования.

---

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2013. № 52. Ч. I. Ст. 7007; 2020. № 29. Ст. 4500.

В состав второй группы включены специальные учреждения, создаваемые по инициативе органов государственной власти и уполномоченные признавать граждан нуждающимися в социальном обслуживании и, как следствие, составлять индивидуальную программу их поддержки.

Третья состоит из организаций, оказывающих услуги гражданам и вступающих с ними в непосредственное взаимодействие. Согласно ст. 3 Федерального закона № 442-ФЗ поставщик социальных услуг — это юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы и (или) индивидуальный предприниматель, занимающиеся социальным обслуживанием. Ранее Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»<sup>1</sup> в ст. 31.1 закрепил для органов государственной власти и местного самоуправления правило об организации поддержки деятельности СО НКО при условии осуществления ими деятельности, направленной в том числе на социальное обслуживание, социальную поддержку и защиту граждан. Право на социальное обслуживание получило развитие в Федеральном законе РФ от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон РФ № 209-ФЗ)<sup>2</sup>, который включил в социальную сферу дополнительных субъектов — социальных предпринимателей. По общему правилу нормы частного права не могут применяться к государственным и публичным отношениям. Но современные тенденции привлечения частных субъектов к исполнению функции государства по предоставлению социальных услуг гражданам стали причиной формирования новых правил взаимодействия публичного и частного права.

Объектом правоотношений по предоставлению услуг социальной направленности являются сами услуги, которые обладают признаками,

---

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145; 2021. № 1. Ч. 1. Ст. 68.

<sup>2</sup> См.: СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4006; 2021. № 1. Ч. 1. Ст. 33.



сформулированными в ГК РФ (ст. 779)<sup>1</sup> и одновременно в Федеральном законе № 422-ФЗ (ст. 3). Это определенные действия, исходящие от специальных субъектов системы социального обслуживания, результат которых не имеет овеществленного результата, а основная задача заключается в улучшении среды жизнедеятельности заказчика услуги, получившего в соответствии с законом статус «нуждающегося», через предоставление определенных благ. Основная цель такой деятельности — это создание для гражданина максимально эффективных возможностей для последующего самостоятельного удовлетворения жизненных потребностей, повышения качества жизни.

Дискуссии вызывает вопрос определения основных признаков социальных услуг как объектов отношений по социальному обслуживанию граждан в условиях партнерства государства и НКО (СО НКО). Н.В. Путило называет в качестве таковых следующие:

оказание услуг гражданам в рамках проведения единой социальной политики и претворения в жизнь конкретных целевых программ социальной направленности;

адресный характер, то есть возможность получения социальных услуг только слоями населения, определенными в законодательстве в качестве нуждающихся в оказании социальной помощи;

закрытый характер перечня социальных услуг в нормативных актах федерального уровня;

обеспечение затрат на предоставление социальных услуг в большей степени из средств бюджетов или внебюджетных фондов;

---

<sup>1</sup> См.: Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (ред. от 27.12.2019, с изм. от 28.04.2020) // СЗ РФ .1996. № 5. Ст. 410; 2019. № 52. Ч. 1. Ст. 7807.

конкретный субъективный состав участников отношений по социальному обслуживанию. Обязательным участником являются государственные и муниципальные учреждения<sup>1</sup>.

Е.Е. Мачульская рассматривая услуги как объект правоотношений по социальному обеспечению, определяет их как действие полезное для общества, нацеленное на удовлетворение потребностей его членов, на условиях бесплатности или внесения частичной оплаты. Поэтому главный признак, отличающий социальные услуги — это «бесплатность для индивидуальных потребителей в пределах утвержденных государством минимальных стандартов или оплата по льготным тарифам»<sup>2</sup>.

Важно сказать, что деятельность по предоставлению социальных услуг обладает двойственной правовой природой. Проводя исследования правовой природы вещей, ученые во все времена отмечают гражданско-правовой характер услуг. Сформировавшись еще в римском и придя в современное право, услуга сохранила свою сущность — отсутствие материального результата.

Глава 39 Гражданского кодекса РФ относит к оказанию услуг действия, не связанные с изготовлением индивидуально-определенной вещи, образующие предмет договора возмездного оказания услуг и совершаемые за определенную плату, в целях удовлетворения потребностей субъекта, выступающего в качестве заказчика. Цель заказчика — получить определенное благо за счет деятельности исполнителя. Положения гл. 39 могут быть применены к любым договорам.

Ориентируясь на выделенные признаки услуг, полагаем, что отношения по оказанию социальных услуг могут попасть под частноправовое регулирование в ситуации, когда в них заложена самостоятельная воля сторон, выполнение конкретных социально-значимых

---

<sup>1</sup> См.: Путило Н.В. К вопросу о природе социальных услуг // Журнал российского права. 2006. № 4. С. 16–24.

<sup>2</sup> См.: Мачульская, Е. Е. Право социального обеспечения: учебник для академического бакалавриата. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2018. С. 154.

действий в целях удовлетворения имеющейся потребности у другого субъекта.

Таким образом, существенным элементом договорных отношений по оказанию услуг становится их возмездность. Оплата должна производиться получателем услуг, который в обмен на это получает определенное благо, если он был заинтересован в удовлетворении своих потребностей. Законодатель в нормах ГК РФ в качестве возмездных определил договоры, по которым «сторона должна получить плату или иное встречное предоставление за исполнение своих обязанностей» (ч. 1 ст. 423 ГК РФ). Данное правило о возмездном характере услуг не содержит четкого и категоричного определения, со стороны кого должна быть произведена оплата, поэтому компенсационное вознаграждение может быть получено не только от услугополучателя, благоприобретателя. Определение, данное в Федеральном законе РФ № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»<sup>1</sup>, с учетом проводимых реформ на базе принципа социального партнерства с бизнесом и некоммерческим сектором, не вступает в противоречие с теми признаками, которые определены теорией и законом в гражданско-правовой сфере. Плата за услугу социального характера производится самостоятельно получателем, или при ее бесплатности компенсация производится за счет средств соответствующего бюджета. Закон о социальном обслуживании граждан относится к публично-правовой сфере, но ряд его положений обладают гражданско-правовым содержанием, например, такие элементы как «поставщик социальных услуг», «получатель социальных услуг». Подобные регламентации обеспечивают децентрализацию сферы социального обслуживания и отвечают интересам государства по вопросу развития в ней разнообразных форм предпринимательской деятельности.

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ (ред. от 13.07.2020) «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 52. Ч. I. Ст. 7007; 2020. № 29. Ст. 4500.

Важное значение в законодательстве отведено договору оказания социальных услуг и особенностям формирования воли получателя социальных услуг относительно выбора услуги соответствующего поставщика, возможности отказаться от ее получения и расторгнуть договорные отношения<sup>1</sup>. Все эти условия обязательно отражаются в договоре о предоставлении социальных услуг, используя гражданско-правовую терминологию: «существенные условия договора», с учетом специфики статуса их потребителей — граждан, которые образуют категорию лиц, претерпевающих социальные риски, нуждающихся в социальной защите и тем самым обладающих правом на получение услуги со стороны поставщика. На поставщика возлагается обязанность по оказанию социальной услуги, компенсация его расходов осуществляется из средств бюджетов, благотворительных взносов и пожертвований<sup>2</sup>.

Федеральный закон «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» в ст. 16 относит к существенным условиям положения индивидуальной программы — документа, который оформлен и утвержден органом социальной защиты. Сюда относятся сведения о виде оказываемых социальных услуг (социально-бытовые, психологические, юридические, медицинские и т.д.), периодичность их оказания, условия и сроки предоставления, и, что важно для потребителя, перечень рекомендуемых поставщиков социальных услуг. Волеизъявление поставщика стать участником отношений по социальному обслуживанию проявляется во внесении сведений о нем в реестр поставщиков, формирование которого происходит на уровне каждого субъекта. Одновременно это действие означает выполнение требований законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных нужд.

---

<sup>1</sup> См.: ст. 9 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ (ред. от 13.07.2020) «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 52. Ч. I. Ст. 7007; 2020. № 29. Ст. 4500.

<sup>2</sup> См.: *Синкевич Ж.В.* Правовая природа социальной услуги: конвергенция частных и публичных начал // Сибирский юридический вестник. 2020. № 2. С. 50–55.

Специфика субъективного состава отношений по социальному обслуживанию стала основанием для отнесения их в состав права социального обеспечения. Однако отсутствие в Федеральном законе «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» положений, формирующих институт социального обязательства, говорит о возможности применения к деятельности по предоставлению социальных услуг категорий гражданского законодательства.

На основании вышесказанного можно сделать вывод, что услуга имеет междисциплинарный характер. Наличие между сторонами отношения по предоставлению социальных услуг на платной основе или в рамках государственного или муниципального заказа создает возможность для применения к таким отношениям общих положений гл. 39 ГК РФ. Регулирование предоставления социальных услуг безвозмездного характера, обеспечивается нормами специальных законов, которые создают отдельный блок: «социальное законодательство». Статьей 31.1. Федерального закона № 40 регламентирована возможность для органов местного самоуправления и государственной власти, вступать в отношения правового характера с НКО через реализацию оказания поддержки социально ориентированным некоммерческим структурам, в случае соответствия их учредительных документов, видов деятельности, законодательным требованиям о социальной поддержке населения. Зародилась новая группа правовых отношений, детерминированных появлением нового субъекта, способного разрешить сложившиеся в обществе социальные проблемы, а также созданием конкурентной среды в сфере предоставления социальных услуг населению.

Двойственная природа правоотношений по предоставлению гражданам социальных услуг отразилась на содержании прав и обязанностей субъектов. Например, от поставщиков социальных услуг, кроме классических, определенных гражданским законодательством обязанностей, требуется бесплатное информирование об услугах и их видах, сроках, порядке

исполнения, предоставления услуги, отвечающей стандартам и индивидуальным программам реабилитации граждан. Поставщик должен оказать нуждающемуся в социальной помощи гражданину любую услугу, определенную в программе. Порядок оплаты услуги имеет свои особенности: предоставляется ли услуга за плату или безвозмездно — зависит от уровня дохода гражданина и других обстоятельств. Бесплатная для гражданина услуга компенсируется поставщику за счет соответствующих бюджетных средств государства.

Концепция современной социальной политики России основана на функционировании нескольких субъектов. Главным является государство, которое благодаря своему особому авторитету и статусу, определяет административные, правовые и финансовые основы социальной политики. Адаптация этих основ под потребности социума — это функция политических партий, общественных организаций и других институтов гражданского общества, которые взаимодействуют с властными структурами и контролируют исполнение социальных программ. Таким образом, СО НКО выполняют задачу по обеспечению доступности качественных социальных услуг широким слоям населения.

Признавая НКО партнерами органов власти, необходимо выделить их черты как субъектов общественных отношений. Часть признаков совпадают с представительными структурами других секторов, например, цель деятельности — поиск и применение способов разрешения общественных проблем, аналогична целевым установкам функционирования властных структур, плюрализм ресурсов и источников их приобретения — как и у коммерческих структур.

Концепция долгосрочного социально-экономического развития, утвержденная Постановлением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, стала документом, изменившим правовой статус участников и содержание отношений по социальному обслуживанию: трансформация государственных и муниципальных учреждений путем определения и

развития механизмов участия НКО на конкурсной основе в исполнении государственного (муниципального) заказа по социальному обслуживанию; произошла ликвидация «лишних» административных барьеров в сфере существования и работы СО НКО, а также формирование равных условий для доступа НКО на рынок социальных услуг; формирование конкурентных отношений через воплощение в жизнь мероприятий по государственной поддержке СО НКО; дальнейшее развитие практик благотворительной направленности и волонтерства.

Такие отношения наделяют публичные структуры правомочием привлекать к реализации своих функций по оказанию социальных услуг представителей «третьего сектора». То есть отношения государственно-частного партнерства — это инструмент привлечения субъекта частного права к обеспечению и претворению в жизнь функций государства.

В настоящее время отмечается отсутствие понятных и четко обозначенных критериев, позволяющих выяснить наличие общественно значимой цели в отношениях между государством и партнерами в лице некоммерческих структур. В литературе отмечается, что в состав подобных отношений включаются действующие в течение фиксированного или неопределенного времени официальные договоренности, участниками которых становятся общественные институты частного характера и государство, взаимодействующие друг с другом в процессе принятия решений на основе инвестирования ограниченным количеством ресурсов для достижения конкретных целей в определенной области<sup>1</sup>.

Поэтому наличие общественно значимой цели, способной удовлетворить публичный, общественный интерес — это главное свойство, которое способствует отграничению отношения государственно-частного партнерства от других похожих отношений, субъектами которых становятся

---

<sup>1</sup> См.: *Маштаков К.М.* Правовые основы привлечения капитала в публичную инфраструктуру (государственно-частное партнерство) // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2014. № 4. С. 65.

публичные образования и субъекты частного права, действующие на основе принципа равенства. В публикациях выделяют множество иных признаков присущих рассматриваемым правоотношениям<sup>1</sup>. Таким образом, отношения, основанные на сотрудничестве двух партнеров частного и государственного — это правоотношения, для которых характерно наличие специфического субъективного состава, длительный отрезок существования таких отношений, а также распределение рисков сторон при их участии в проекте<sup>2</sup>.

Особенности правовой природы НКО оказывают влияние на государство как субъекта общественных отношений, так как оно лишено правомочия по прямому управлению их деятельностью. Государство регулирует только процедуры создания НКО и их дальнейшего развития в качестве партнеров реализации социальной политики. Направления государственного регулирования отношений с участием НКО многообразны, но ограничиваются рамками компетенции органов государственной власти и местного самоуправления.

Законодательное обеспечение правоотношений с участием НКО осуществляется на всех уровнях власти. Национальный уровень сводится к деятельности органов власти по определению общих основ, фундаментальных положений социальной политики государства на конкретном этапе развития и принятию федеральных целевых программ. Но большая часть отношений с участием НКО возникают на региональном и местном уровнях. Поэтому соответствующие правомочия органов региональной и местной власти зафиксированы в положениях Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации

---

<sup>1</sup> См.: *Игнатьева Ю.А.* Правовые признаки государственно-частного партнерства // Ученые записки юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов. 2011. Вып. 23. С. 16.

<sup>2</sup> См.: *Раздьяконова Е.В., Шадринцева А.Н.* Публично-частное партнерство в социальной сфере: экономико-правовой аспект // Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом». 2013. № 4. С. 21–24.



законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Понимание специфики правовых отношений, зарождающихся в области деятельности СО НКО и государства важно для процесса совершенствования правового обеспечения данной сферы, а также прогнозирования их влияния на отношения, относящиеся к государственным и муниципальным органам.

Поскольку определение современных правоотношений публичного характера происходило в период постсоветского реформирования стихийно и бессистемно, они до сих пор динамично развиваются и преобразуются пропорционально изменениям публичных нормативных предписаний. Поэтому процессы совершенствования и систематизации административно-правовых норм должны оказывать влияние на состояние административно-правовых отношений, в том числе в рассматриваемой сфере.

Отличительным признаком российской государственности от советской становится процесс ослабления методов правового определения общественных отношений, регламентация расширенного объема правомочий для публично-правовых институтов, что обуславливает отказ от рецепции применяемых до этого административных методов воздействия, которые были характерны для советского государства<sup>2</sup>. Современное государство невозможно представить с отсутствием в нем общественных объединений, оказывающих активное влияние на его внутреннюю и внешнюю политику. Эволюционные процессы, произошедшие в общественно-политическом и экономическом устройстве России в 90-е годы, стали предпосылками для бесконтрольного принятия новых законодательных актов, определяющих особое положение для некоммерческих структур общества. В настоящее время существует более ста источников разной отраслевой принадлежности, регулирующих деятельность НКО. Изменения в содержание их норм

---

<sup>1</sup>См.: Российская газета. 1999. 19 окт.

<sup>2</sup> См.: *Аганов А.Б.* Административное право: учебник. М., 2004. С. 30–31.

вносятся по мере изменения отношений в социальной сфере, происходящих под влиянием деформации государственных интересов, командно-административных методов управления, с учетом необходимости обеспечения баланса государственных и частных интересов, что является главным условием для выстраивания истинного гражданского общества и правового государства. Формирование законодательных основ создания и деятельности НКО становится способом установления контроля и гарантий для таких структур со стороны государства. Благодаря этому происходит упорядочивание системы и динамики таких отношений, предание им стабильности, а также придания им вектора движения в русле, необходимом государству, обществу, отдельной личности.

А.Ю. Сунгуровым было предложено несколько моделей отношений власти и НКО: взаимодействие на основе партнерства, предполагающее формирование соответствующей нормативной базы, форм взаимодействия и привлечения НКО к политике; полное игнорирование НКО в связи с отсутствием развитой системы общественных объединений; конфронтация, выстраивание барьеров для функционирования НКО и их участия в управленческом процессе. Согласно позиции автора, в России сложилась смешанная модель, в которой доминирующим звеном выступает партия власти, формирующая ограничения для организаций — «иностранных агентов» и обильный инструментарий поддержки НКО<sup>1</sup>.

И. Краснопольская обосновывает существование в России модели кооптации, предполагающей поддержку со стороны государства, но недостаточный уровень настроя на двустороннее сотрудничество<sup>2</sup>.

Дж. Костон сформулировал критерии, наличие которых определяет тип отношений, складывающихся между государством и обществом:

---

<sup>1</sup> См.: Сунгуров А.Ю. Гражданское общество и его развитие в России. URL: [http://www.shkola-municipalnogo-politika.ru/upload/files/hrestomatia/Sungurov\\_gr\\_ob.pdf](http://www.shkola-municipalnogo-politika.ru/upload/files/hrestomatia/Sungurov_gr_ob.pdf) (дата обращения: 16.12.2019)

<sup>2</sup> См.: Краснопольская И. Гражданское общество как среда производства и распространения социальных инноваций // Форсайт. 2014. № 8. С. 41.

рассматриваемый вид отношений является преобладающим, государство активно привлекает к своей работе в социальной сфере НКО, претворяет в жизнь совместные проекты; взаимные ожидания субъектами конкретного результата; простота отношений в процессе предоставления социальных услуг, отказ от монополии государства с пропорциональным делегированием ответственности СО НКО; долгосрочный и систематический характер отношений, возможный через развитие комфортной инфраструктуры для работы поставщиков социальных услуг.

Государство, признавшее плюрализм собственности и свободу развития демократических институтов, отказывается от статуса «диктатора», а становится источником регулирования и координации деятельности субъектов сферы социального обслуживания. НКО их сущность и задачи — это «голос» общества, совокупность инструментов, воспроизводящих особенности его развития на конкретном этапе, идеи существования.

Взаимодействие НКО с государственными и муниципальными властными структурами может быть эффективным, только при условии его институционализации. Отношения признаются институционализированными, если разработаны и действуют правила, принципы, составляющие основу взаимодействия участвующих субъектов, которые признают и знают о существовании других активных участников, и в таких условиях способны выстроить ориентиры, каналы сотрудничества, определить ориентиры развития и выработать критерии оценки их освоения.

Правовое обеспечение таких отношений требует учета круга субъектов, принимающих в них участие, их представлений, идей, системы ресурсов, находящихся в их распоряжении, степень их влияния на деятельность других субъектов, объема доступной для них информации и преимуществ взаимодействия.

Правоотношения, в которых участвуют НКО, относятся к публичным, поэтому приобретают признаки, характерные для данного вида:

- 1) в основе их возникновения, изменения и прекращения лежат правовые нормы;
- 2) обладают волевым характером;
- 3) состояние их защищенности обеспечивается государством в лице уполномоченных государственных структур;
- 4) возникают и развиваются по поводу конкретного общественного блага, ценности;
- 5) субъективные права и обязанности предоставляются каждому участнику данного вида правоотношений.

Однако эти правоотношения обладают специфическими, свойственными только для них, признаками. В то же время правоотношения, связанные с деятельностью государственных некоммерческих организаций, включаются в состав предмета административного права и являются в полном смысле административно-правовыми отношениями. Отличительная черта НКО, позволяющая отграничить их от других социальных коллективов, это наличие сознательно сконструированной системы внутриорганизационных отношений и совокупности средств и инструментов организационного характера оказания целенаправленного воздействия на социальную сферу. Это и является основным назначением административно-правовых отношений в области работы некоммерческих организаций.

Главной целью отношений с участием НКО, возникающих по поводу их формирования, деятельности, реорганизации и ликвидации, определения способов управления некоммерческими организациями и поддержки со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления, является организация механизмов влияния на социальную сферу и формирования истинного гражданского общества. Гражданское общество — это элемент правового государства. Постоянное расширение количества отношений с участием некоммерческих организаций свидетельствует о фактической реализации положений, обозначенных в гл. 1

Конституции РФ, о демократическом и правовом характере Российского государства<sup>1</sup>.

Важное значение приобретает признак сущности задач, которые разрешаются в процессе взаимодействия НКО и органов государственной власти. Этот признак позволяет разделить возникающие между рассматриваемыми субъектами отношения на два типа: процедурно-организационные; институционально-технологические.

Первые объединяют в себе совокупность отношений, зарождающихся в процессе создания СО НКО, ее государственной регистрации, реализации процедур отчетности о деятельности, о финансовых операциях, расходах, об использовании отдельного вида имущества (например, полученного от иностранных граждан), а также при ликвидации или реорганизации некоммерческой организации.

Второй тип — это отношения, которые возникают и развиваются в процессе деятельности, нацеленной на решение социально-экономических проблем на конкретной территории. Назначение таких отношений сведено к установлению и улучшению существующих практик предоставления социальных услуг населению на основе партнерства НКО и государства. Формой реализации такого партнерства становятся отношения по исполнению социальных программ и проектов при использовании одного из инструментов, предоставленных законодателем (социальный государственный заказ, грант).

Принято говорить, что объединения граждан обладают общим статусом, включающим в себя особый объем прав, обязанностей, правоспособность и ответственность объединений и их членов, а также принципы функционирования объединений и гарантии их статуса. При этом особенности сфер, в которых приходится функционировать объединениям

---

<sup>1</sup> См.: *Карпун К.М.* Публичный статус некоммерческих организаций // Юридический мир. 2010. № 8. С. 21–25.

граждан, отражаются на формировании разных подходов к фиксации в законодательстве статусных характеристик конкретных групп объединений.

Отношения сотрудничества, рассматриваемых публичных субъектов, требуют равноправного диалога, основанного на выделении и соблюдении двух основополагающих принципов. Принцип субсидиарности в распределении зон деятельности и ответственности в сфере социального обслуживания. НКО функционируют во исполнение приоритетных вопросов общественного развития и разрешение социально значимых задач. На государство возлагается разрешение только наиболее сложных задач, которые не могут быть успешно разрешены без централизованного управления «сверху». Принцип социального партнерства — НКО становятся полноправным партнером государства в достижении приоритетных социальных задач, в связи с чем, получает от государства определенные ресурсы и средства во исполнение социальных программ.

Основываясь на идеалах социального государства и осознавая неизбежность участия в их воплощении в действительность, государственная власть функционирует и исполняет свои обязательства через формирование условий, способствующих реализации прав и свобод граждан, а также реализует меры поддержки особых направлений деятельности одних гражданских объединений и непосредственного соучастия в функционировании других. Законодателем предоставлен специальный стимулирующий режим отношений с некоторыми типами общественных объединений, которые преследуют задачу разрешения социальных проблем и заняты социальным обеспечением граждан. Такой режим для конкретных форм объединений сводится к расширению перечня зафиксированных правомочий, границ и пределов реализации ими их прав, а также предоставление дополнительных гарантий для их нормального функционирования.

В распоряжении государства находится большой набор инструментов, которые представляют собой гарантии в отношении «поощряемых»

объединений. К примеру, для социально ориентированных объединений возможно получение консультационной помощи по широкому спектру вопросов - правовому сопровождению, бухгалтерскому учету, порядку участия в конкурсах на получение субсидий, текущей деятельности и проч. бесплатно органами публичной власти, отвечающими за соответствующую сферу правоотношений. Регламентация гарантий дополнительного характера, может проявляться в форме упрощения административных процедур. Так, благотворительные организации могут рассчитывать на возможность быть зарегистрированными в качестве юридического лица по адресу места жительства гражданина.

Стимулирующий режим взаимоотношений может предусмотреть экономические меры, способствующие развитию и расширению деятельности НКО, к которым относятся: финансовая поддержка — путем предоставления грантов и субсидий из бюджетов всех уровней; имущественная поддержка — путем передачи во владение и (или) пользование государственного (муниципального) имущества; размещение заказов на поставки товаров (выполнение работ, оказание услуг) для государственных (муниципальных) нужд согласно законодательству о контрактной системе (так называемый социальный заказ); различные налоговые льготы. Это соответствует требованиям ст. 78.1 Бюджетного кодекса РФ<sup>1</sup> о праве НКО, не являющихся государственными (муниципальными) учреждениями, государственными корпорациями и публично-правовыми образованиями, получать субсидии, предоставленные законодательством. Круг мероприятий и средств, задача которых состоит в обеспечении условий для доступа СО НКО к средствам из бюджета соответствующего уровня, направляемых на реализацию функции по

---

<sup>1</sup> См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 22.12.2020) // Российская газета. 1998. 12 авг.; 2020. 28 дек.

оказанию социальных услуг населению, утвержден распоряжением Правительства РФ от 23 мая 2016 г. № 3468п-П44<sup>1</sup>.

Развитию некоммерческого сектора в регионах способствует работа Минэкономразвития по формированию рейтинга субъектов РФ, наиболее эффективно реализующих механизмы поддержки и взаимодействия с СОНКО, установлению конкурентных форм оказания государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере. Главными участниками правоотношений социальной направленности на местах выступают властные органы субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. От их готовности к сотрудничеству с СОНКО и активности в развитии, внедрении форм такого сотрудничества зависит полнота исполнения поручений, данных Президентом РФ и федеральным законодателем.

Не отказываясь от социальной функции государства, публичная власть занята поиском наиболее приемлемых для реализации и эффективных способов предоставления социальных услуг населению. Такая политика сопровождается принятием на уровне законов и подзаконных актов разного уровня мер, направленных на повышение конкуренции в области оказания социальных услуг, диверсификации этого рынка, замене государственных учреждений как главного исполнителя по отдельным направлениям на частные, делегирования тех или иных услуг негосударственным организациям при условии их государственного софинансирования. Результатом такой политики должно стать повышение уровня доступности и качества социальных услуг для населения, развитие приоритетных направлений государственной политики, а также сокращение расходов на их администрирование и бюрократический аппарат.

---

<sup>1</sup> См.: Комплекс мер, направленных на обеспечение поэтапного доступа социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению, на 2016–2020 годы. URL: <http://docs.cntd.ru/document/456050188> (дата обращения: 05.10.2019)



Таким образом, через систему поощрительных мероприятий и стимулов, которые предусмотрены законодателем для объединений социальной, гуманитарной и благотворительной направленности, деятельность которых направлена на достижение общественно полезного и общезначимого результата, формируется стимулирующий режим взаимоотношений государства с НКО. Существование данного режима обеспечивает всестороннюю поддержку общественным объединениям конкретных типов, а также создает условия для их продвижения и развития. Объединения в данном случае выступают сподвижниками государства в процессе достижения его целей, и в первую очередь идеалов правового и социального государства<sup>1</sup>.

В правовом государстве органы власти могут только осуществлять государственное регулирование формирования и развития «третьего» сектора, которое происходит в разных векторах: административно-правовое регулирование, выраженное в работе над нормативно-правовой базой, стратегиями социального развития и реализации контрольных мероприятий за деятельностью НКО; экономическое регулирование в форме определения особенностей налогообложения НКО и прямой экономической поддержки; развитие инструментов сотрудничества в сфере социального партнерства государства и общественного сектора, поддержка кадрового потенциала НКО, а также формирование позитивного общественного мнения относительно деятельности социально ориентированных общественных организаций.

При этом правовые нормы об НКО, их деятельности и формах взаимодействия с органами власти на практике отличаются в зависимости от уровня власти и территории воздействия. Федеральным законодателем формулируются основополагающие векторы развития взаимодействия

---

<sup>1</sup> См.: *Аленькин И.В.* Конституционно-правовое и политическое воздействие государства на общественные объединения: методы кнута и пряника // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 3. С. 26–31.

некоммерческого сектора с органами власти, а также механизмы сотрудничества на основе следующих приоритетных задач: повышение активности граждан в деятельности по разрешению социальных проблем; развертывание программных документов социального характера; формирование устойчивой и всесторонне разработанной законодательной базы для развития отношений с участием НКО; развитие фискальной политики в отношении третьего сектора на либеральной основе. Конкретизация мероприятий для их достижения происходит через разработку федеральных и региональных программ. К примеру, Концепции долгосрочного социально-экономического развития России.

Большая часть работы по взаимодействию власти и НКО осуществляется на местах, что обусловлено следующими причинами: во-первых, отношения с участием НКО наиболее распространены на уровне субъекта и города; во-вторых, государственная регистрация НКО производится в региональных подразделениях государственных властных органов. Все это формирует условия для установления особых мер ответственности в обеспечении социального партнерства с НКО на региональные и местные органы управления.

Однако партнерские отношения государства и социально ориентированных структур гражданского общества не идеальны. Законодательное обеспечение деятельности НКО на современном этапе слишком затянулось, большое количество источников становится причиной проблем правоприменительной практики. Ситуация может быть скорректирована только благодаря корреляции и систематизации норм права, посвященных регулированию деятельности третьего сектора, поскольку «не идеальность правовых предписаний, отнесенных к разным правовым отраслям, отсутствие четкой и продуктивной их связи друг с другом, определение законодательных правил, не способных учесть экономические и социальные принципы функционирования некоммерческих организаций, становятся детерминантом для негативных последствий, которые получают

отражение на этапах и в процедурах создания некоммерческих организаций, а также их деятельности»<sup>1</sup>.

В таких условиях значимой может стать работа по разработке и внедрению программных документов, определяющих в своем содержании особенности и порядок взаимодействия рассматриваемого сектора с государством и бизнесом. В них должны быть отражены основные теоретические понятия, принципы деятельности НКО, ее государственной поддержки, предоставления субсидий, направления совместной работы в решении социальных проблем. Должен быть организован ежегодный мониторинг положений программ и последующая коррекция на основе изменений, происходящих в макро и микросреде.

При регулировании правового положения НКО, функционирующих в социальной сфере, властным органам следует учитывать особые признаки рассматриваемых общественных объединений: небольшие масштабы территориального действия НКО и кадрового состава; значительная близость к разрешению конкретных социальных проблем; мобильность в определении содержания и способов осуществления деятельности НКО в сравнении с государственными и муниципальными органами власти и учреждениями социального обслуживания; отсутствие бюрократизма в своей внутренней структуре. Все эти признаки делают НКО привлекательными партнерами для решения социальных проблем общества, а их деятельность влиятельной и продуктивной при условиях соблюдения принципов равноправия и взаимного интереса при вступлении во взаимодействие с государством.

Рассматривая государство в качестве партнера СО НКО, важно обращать внимание на сущность общественных организаций, которая не допускает полную управляемость их деятельности. Подобное делегирование способствует: концентрации усилий государства на вопросах, отнесенных к его исключительному обеспечению и реализации; сокращению расходов

---

<sup>1</sup>Кутьева Д.А., Макарова В.А. Особенности управления финансовыми ресурсами в некоммерческой организации. СПб., 2014. С. 17–18.

бюджета на социальную сферу; повышению эффективности претворения в жизнь переданных функций в связи с высокой заинтересованностью реализующих их негосударственных организаций, стремящихся приобрести и сохранить определенный статус и имидж.

Важно сказать, что развитие государственно-частного партнерства в социальной сфере является частью более общего явления — социального предпринимательства. Социальным предпринимательством признается любая допускаемая законом деятельность, главная цель которой состоит в смягчении и разрешении проблем социального характера, отвечающая следующим признакам: социальное воздействие, инновационность, финансовая и материальная стабильность, тиражируемость и способность прогнозировать рынок социальных услуг для устранения имеющихся пробелов благодаря разработке инновационных решений.

Закон о государственно-частном партнерстве<sup>1</sup> (далее — ГЧП) предусмотрел для социальных предпринимателей новые возможности для участия в инвестиционном процессе. Но отличительные признаки данного способа предпринимательства законодателем не зафиксированы. В качестве частного субъекта-участника соглашения о ГЧП выступают юридические лица российской принадлежности, из их числа исключаются унитарные предприятия (учреждения) государства и муниципалитетов, компании публично-правовой сущности, хозяйственные товарищества и некоммерческие организации, создаваемые по инициативе и под влиянием контроля со стороны государственных властных структур. При этом в рамках положений закона социальное инвестирование отличается присущими ему целевыми установками, это: обретение прибыли; результат видится в реальном увеличении уровня качества жизни.

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ (ред. от 29.12.2020) «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 29. Ч. I. Ст. 4350; 2021. № 1. Ч. 1. Ст. 3.

Проекты, реализуемые в разных регионах достаточно разнообразны, затруднительно разграничить социальные проекты от предложений иного характера, так как в положениях законодательства отсутствует четкие критерии для эффективной организации такого процесса. Трудно произвести оценку деятельности НКО, так как ее результат может вызывать разный социальный эффект относительно внутреннего содержания, последствий такого эффекта, масштабов охвата общества или отдельных групп граждан.

На законодательном уровне правильно было бы определить регулирующую функцию органа власти, обладающего специальными полномочиями, за соблюдением и степенью присутствия в проекте социальной составляющей, инновационного решения, способного удовлетворить потребности в общественных благах. Однако формирование таких полномочий на уровне регионов в отсутствие должных предписаний на федеральном уровне не принесет ожидаемого полезного результата. Для обеспечения единства такого процесса и социальной работы на всех территориальных уровнях требуется создать специализированное агентство, которое бы занялось аналитическим исследованием экономики социальной сферы, анализом существующих потребностей, способов их удовлетворения и прогнозом социального эффекта, который может быть достигнут в ходе их претворения в жизнь.

Несмотря на то, что в ежегодных Посланиях Президента РФ базовым принципом для развития сотрудничества государства с некоммерческими структурами общества были обозначены эффективность и социальный эффект, в ст. 4 Закона о государственно-частном партнерстве он отсутствует.

Также нет в законе положений относительно необходимости для частного партнера доказать социальную значимость вопроса, на решение которого направлен его проект. Проблема производства такой оценки становится наиболее острой. К примеру, эффект и эффективность деятельности могут быть проверены количественными показателями абсолютного или относительного характера, в качестве которых может

выступать: уровень объема инвестирования, выручка и т.д. А вот социальный эффект — это абстрактное явление. Поэтому в положения соглашения государства и некоммерческих организаций о государственно-частном партнерстве должны быть включены социальные обязательства, возлагаемые на частного партнера и которые будут выражаться в обеспечении условий для беспрепятственного доступа к рынку социального обслуживания и услуг. Особенно это должно приобрести обязательную основу для партнеров, которым передано владение объектами социальной инфраструктуры. Такая ситуация детерминирует выделение со стороны государства дополнительных субсидий для нуждающихся в социальном обслуживании граждан для приобретения социальных услуг и товаров, что заставит сомневаться в положительном значении и благоприятной роли механизмов государственно-частного партнерства. Поэтому критерием социальной эффективности проекта должна стать его реальная способность справиться или помочь преодолеть социальные проблемы.

Задачи государства видятся в формировании механизмов помощи в реальном воплощении социальных инициатив, способных удовлетворить потребности общества, исключая расходование значительного объема средств государства субъектами, использующими идеи социального предпринимательства для прикрытия своей исключительно коммерческой направленности. Поэтому в качестве основных векторов дальнейшего развития сферы социальной предпринимательской деятельности видится:

- 1) работа по совершенствованию законодательных основ относительно регулирования государственно-частного партнерства на основе учета ценностей социального предпринимательства — формирование ситуации приоритета социального эффекта над экономическими показателями;

- 2) оценка эффективности проекта должна осуществляться на основе определения уровня возможности преодоления при его претворении в жизнь реальных социальных проблем общества или отдельных социальных групп, оказавшихся в тяжелой жизненной ситуации.

Организационно-правовая модель отношений взаимодействия НКО со структурами власти выглядит следующим образом. Отношения между государственными органами и регионами основаны на информационном обмене и согласовании способов формирования и реализации социальных программ и иных документов, касающихся социальной политики. Региональные органы власти при разработке и адаптации положений федерального законодателя к условиям своего субъекта очерчивают категории получателей, наделенных правомочием на получение конкретных социальных услуг. В ходе реализации отношений по определению поставщика услуг распределителем бюджетных средств заключаются соглашения с НКО.

Сложившаяся на данный момент система взаимодействия государства и НКО обладает серьезными проблемами:

значительное число среди НКО организаций, которые ставят перед собой цель не разрешение социальных задач, а осуществление общественного контроля и экспертизы;

отсутствие прозрачности способов финансового обеспечения НКО, информации об объеме средств, выделяемых социально ориентированным некоммерческим структурам;

слабая организация механизмов отчетности НКО за осуществляемую ими деятельность и ее результат, осуществляемую в рамках реализации государственных программ;

распределение финансовых ресурсов между небольшими социальными проектами некоммерческих организаций, препятствующее формированию крупных национальных НКО.

Неправительственные организации наиболее лучше развиваются в ситуации получения основного источника финансирования своей деятельности из средств государственного бюджета. А.Н. Чернышовым приводятся следующие статистические данные о развитии системы социально ориентированных НКО в зарубежных государствах. В Западной

Европе, Канаде и Израиле уровень поддержки составляет 54% от общих доходов НКО, в Восточной Европе — 42%, англосаксонские страны выделяют 36%, в Скандинавии — 35%, развитые страны Азии тратят на финансовое обеспечение деятельность НКО — 34%, а Латинская Америка — 19%. В сравнении с ними Россия затрачивает только 5%. Такая ситуация во многом обусловлена отсутствием системности в понимании основных векторов развития «третьего сектора» в нашей стране. Главными ориентирами государственных и муниципальных социальных программ остаются властные органы и бюджетные организации.

Многочисленные программные документы, издаваемые в государственных законодательных органах и реализуемые через публичные властные структуры, ориентированы на их осуществление в рамках субординации и командно-административной модели. В таких условиях оценка эффективности деятельности тех же государственных органов необъективна. Поэтому в России требуется формирование системы независимой оценки, так как существующие правовые основы оценочной деятельности не предусматривают специальные правила оценивания программ и проектов. Законодательные акты об НКО должны быть дополнены специальными нормами, определяющими порядок осуществления оценки на подготовительном этапе и стадии принятия проектов, содержащих требование о необходимости проведения мониторинга на этапах реализации, а по результатам исполнения определить их эффективность. Предметами экспертного исследования должны быть проекты, разработанные и представленные НКО, в содержании которых получили оформление инициативы граждан. Результатом проверки является грантовая поддержка конструктивных и социально-позитивных программ, формирующих среду для устойчивого социального развития.

Необходимо выстроить площадку для проведения постоянной и всесторонней гражданской экспертизы в области социальной политики.



Возможно формирование переговорных площадок, которые будут способны обеспечить непрерывное общение органов власти и некоммерческих организаций. Площадки станут местом координации общих усилий при исполнении конкретных заранее обусловленных действий по разрешению проблем социального характера. Таким образом, реализуется делиберативный процесс, состоящий из большого количества консультаций по обсуждению общественно значимых проблем путем включения в него как можно большего количества граждан.

Без развития данного института на российской почве невозможно создать должные механизмы для общения государственных органов с СОНКО на базе принципов конструктивного и результативного диалога. Результатами переговоров становятся формальные договоренности о направлениях сотрудничества, получившие закрепление в официальном документе. По своему содержанию договора делят на периодические, парманентные.

Отличительной чертой законодательства нашего государства о НКО является объединение в категории «некоммерческие организации» широко круга разнообразных частных, общественных, государственных и муниципальных организаций. Закрепление в одних и тех же нормах права правового положения организаций, отличающихся формой, задачами, целевыми установками, механизмом реализации своей деятельности, ведет к возникновению проблем практического характера.

Важно отметить, что в России продолжает доминировать представление о третьем секторе как о единой совокупности НКО, по признаку отсутствия цели получения прибыли, что отражается на политике государства и правовом регулировании аспектов функционирования некоммерческих структур. По этой причине в ходе статистических исследований показатели берутся по всем НКО, без учета их отличий друг от друга, что формирует неадекватную картину. При этом «третьему сектору» присуща внутренняя дифференциация. Он объединяет небольшие НКО

социальной направленности, действующие на муниципальном уровне, а также достаточно крупные корпоративные и частные благотворительные фонды, множество других разновидностей. В составе «сектора» существуют бюджетные учреждения или НКО, аффилированных с государством, который занят социальным обслуживанием государственного заказа.

Законодатель не предусмотрел градацию разных типов НКО, подошел к определению их правового статуса на основе общих требований, что ограничивает возможности для введения дополнительных налоговых льгот и активного применения существующих для специальных групп НКО.

Неструктурированность третьего сектора влечет формирование жестких рамок для процесса регистрации некоммерческих структур, которые оказывают наибольшее влияние на представителей небольших СО НКО. В настоящее время не нашли должной регламентации вопросы: упрощенного порядка регистрации, получения государственной услуги в электронном виде через портал государственных услуг Российской Федерации и в службе одного окна в МФЦ. Открытие и регистрация НКО становятся более сложными, чем аналогичные действия в отношении приобретения статуса предпринимателя. С одной стороны, это отражение специфического статуса НКО, возможности получения финансовых ресурсов за счет пожертвований или мер государственной поддержки, с другой такие условия создают барьеры для продвижения на рынок социальных услуг небольших социально ориентированных инициатив.

Поэтому остается актуальной дискуссия об излишней отчетности НКО, которая значительно «тяжелее» отчетных документов малого бизнеса. Только Росстатом в отношении НКО предусмотрено до 59 статистических форм, также предусмотрена отчетность в Федеральной налоговой службе, Минюсте России, социальных фондах. НКО также как промышленные предприятия обязаны сдавать в Фонд социального страхования ежегодную справку об отсутствии вредных и опасных условий труда, в противном

случае для НКО возрастает налог по страхованию от несчастных случаев. Реализация таких процедур становится значимой нагрузкой для НКО.

Таким образом, значимой видится работа по определению категорий НКО. Такое разграничение способно обеспечить повышение эффективности государственной поддержки некоммерческого сектора. Определение законодателем отдельной категории НКО — исполнителей общественно полезных услуг (ИОПУ), которые наделяются правом на получение дополнительной государственной поддержки, это первый, но пока недостаточный шаг в этом направлении. В целях обеспечения развития и расширения сферы действия НКО, предоставляющих социальные услуги, требуется претворение в жизнь следующих мероприятий комплексного и системного характера:

разработка национальной концепции развития гражданского общества в России и регионах, «третьего сектора». Институты которых будут полноправными участниками взаимодействия в социальной сфере. В этом процессе должны принять активное участие в качестве консультантов сами НКО и их ассоциации. Концепция должна сформировать благоприятные правовые, организационные, кадровые и инфраструктурные условия, стимулирующие НКО к большей активности. С учетом содержания концепции, ее целевых установок и задач, требуется корректировка социальных программ различных уровней и четкое определение роли некоммерческих структур в социальном развитии государства;

требуется коренное изменение внутреннего строения «третьего сектора» на уровне региона и муниципалитетов для определения действенных форм некоммерческих образований, механизмов влияния и взаимодействия с властью и бизнесом;

формирование эффективных стимулов экономического характера для деятельности НКО и методов налогообложения;

для повышения уровня мониторинга функционирования НКО требуется создание федеральной информационной базы, раскрывающей

количественные и качественные черты субъектов «третьего сектора» и обеспечивающей прозрачность грантовой и конкурсной деятельности с участием НКО, государственных и муниципальных органов власти.

Претворение в жизнь всех этих мероприятий в комплексе позволит в полной мере использовать потенциал активности общества и организовать системное взаимодействие НКО с государством.

Власть и некоммерческие структуры наделены возможностями развития партнерских отношений на основе дополнения друг друга. Но для реализации имеющегося потенциала необходимо максимально учитывать специфику развития регионов, опыт других стран в сотрудничестве власти и субъектов некоммерческой общественной активности. Результативность функционирования НКО полностью зависит от сформированных в текущий момент форм взаимодействия организаций общества и властных органов, которые отвечают потребностям населения конкретной территории. Граждане в свою очередь должны научиться жить в условиях модернизации, а также доверию к инновациям в социальной сфере. Для НКО значимым видится дальнейшая работа по формированию представления о себе, как о функционально, финансово, организационно и информационно открытых организациях социального предпринимательства.

Таким образом, в настоящее время сделаны значительные шаги в направлении развития правоотношений социального обслуживания с участием НКО: принятие федерального законодательства, внедрение социальных программ на региональных уровнях, поддержка информационного и консультативного характера. Все это стимулирует повышение уровня общественно-гражданской инициативы, некоммерческих организаций, а также активизирует деятельность волонтеров, добровольческих и благотворительных структур. Современный способ взаимодействия СО НКО и государственных органов основан на социальном партнерстве — типе отношений, главная задача которых состоит в установлении и формировании условий, способствующих развитию

«баланса» интересов общественных групп. Это закономерная стадия развития не только общества, но и рыночной экономики, благодаря которой формируются формы партнерских отношений. СО НКО становятся значимым субъектом общественных отношений. Не принимая участия в процессе принятия политических решений управленческого характера, они активно себя проявляют в отношениях, которые зарождаются и развиваются в ходе разрешения социальных задач, проведения мониторинга и тестирования инновационных способов социального обслуживания, формирования общественного мнения и условий для безболезненного восприятия складывающихся в политике и праве реалий.

В сфере законодательного определения таких отношений усилия должны быть направлены на гармонизацию и ликвидацию существующих пробелов через четкое определение новых целей и видов деятельности за определенными видами НКО. Отношения с их участием в сфере социальных услуг требуют дальнейшего законодательного обеспечения на основе расширения количественных и качественных показателей их совместной деятельности с государством и бизнесом. Это позволит усовершенствовать бюджетное законодательство; обеспечить мониторинг доступа НКО к бюджетным средствам; увеличить количество НКО и преференций для них.

Актуальной видится работа по координации отношений взаимодействия государства с НКО и разработке единой, систематизированной программы, способствующей формированию единого представления, исключающего произвольное толкование, о деятельности, правовой природе, статусе, направлениях и специфике функционирования НКО, а также о сотрудничестве и информационном обмене с властными структурами всех уровней.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Вопросы формирования и деятельности некоммерческого сектора занимают особое место среди главных обсуждаемых проблем современности, так как выполняемые им функции при незначительных издержках экономического характера делают его существование крайне важным для жизни общества.

В настоящее время социальная функция государства сильно трансформируется в ответ на изменения, происходящие во всем мире. Существовавшая ранее цель социального государства, связанная с обеспечением публично-властными структурами права на достойную жизнь для каждого гражданина, сводится на нет. Произошла замена главного критерия: меру свободы, которая обеспечивалась через патронаж органов публичной власти, сменила новая система координат — скорость и степень «включения» гражданина в трудовую деятельность (речь идет исключительно о полностью или частично трудоспособных гражданах). Именно этот критерий определяет степень «социальности» современного неопатерналистского социального государства.

Такая тенденция стала предпосылкой для изменения состава субъектов социальной функции и начала процесса ее приватизации.

Главным принципом социальной политики нынешнего государства стало социальное партнерство. Государство по своей политико-правовой природе является защитником интересов не только самых ущемленных групп общества, но и всех его составляющих: от крупного бизнеса до трудящихся, представителей науки и культуры, от работников корпораций в мегаполисах до сельского населения, разбросанного по регионам. Общество должно выполнять роль социального фундамента, опираясь на который государство будет способно реализовать регламентированную им в программных документах социальную политику. В России должна быть создана комфортная среда для проживания основной (большей) части населения.

Достижение этой цели возможно только через расширение круга специально уполномоченных субъектов, способных взять на себя ответственность за реализацию социальной политики. Таковыми становятся субъекты предпринимательской деятельности и некоммерческие организации. Для достижения компромисса между государством и гражданским обществом, для усиления контроля со стороны населения такие субъекты приобретают статус социальных партнеров.

Идеальный рынок социальных услуг должен быть представлен как единство, включающее в себя три взаимосвязанных компонента:

1. Правила, фиксирующие порядок предоставления социальных услуг согласно требованиям правовой модели социального содействия, приобретающей черты концепции социального сопровождения и претворяемой в жизнь разнообразным субъектным составом: государством, муниципальными образованиями, юридическими и физическими лицами — по направлению социального обслуживания, построения социальной среды, нуждающейся в организации диспозитивного режима правового регулирования, основанного на концепции наиболее полного применения внутреннего ресурса личности, поставленной в непростые жизненные условия.

Претворение в жизнь такой идеологической установки будет иметь следствием активное использование внутренних талантов, умений и навыков для эффективного преодоления барьеров, вызванных последствиями бедности, и борьбы с социальным неравенством, иждивенчеством. В том числе оно будет иметь следствием увеличение масштабов деятельности НКО и повышение качественного уровня реализуемых услуг социального характера для создания условий обеспечения свободы выбора граждан, пользующихся социальными услугами, то есть создания полноценного рынка социальных услуг.

2. Объекты — то есть социальные услуги. Категория «социальная услуга» представляет собой родовое понятие, включающее в себя услуги

социально-бытовой, социально-медицинской, социально-психологической, социально-юридической, социально-страховой и других видов деятельности, соответствующей потребительскому спросу граждан, реализуемой на основе правовых предписаний для услуг гражданско-правовой направленности, то есть деятельности, предписывающей необходимость законодательного определения договорного режима, невзирая на специфику ее предоставления и оплаты и реализуемой в отношении лиц, которые оказались в «плёну» тяжелой жизненной ситуации.

3. Субъекты — большая их часть представлена некоммерческими организациями, чья деятельность связана с реализацией социальных услуг не с целью извлечения прибыли, а для воплощения зафиксированных в уставе организации задач, суть которых состоит в предоставлении помощи нуждающимся гражданам, приобретающим тем самым статус потребителей этих услуг.

Введение Федерального закона от 28 декабря 2013 года «Об основах социального обслуживания населения в РФ» стало фундаментом для развития кардинально нового подхода к организации рассматриваемой сферы. Важным субъектом социальной поддержки граждан выступают некоммерческие организации, особенно социально ориентированные, реализующие социальные услуги. Они становятся инструментом связи государства с обществом.

НКО — это специфическое звено рыночной экономики, включающее в себя некоммерческие общественные и религиозные объединения, бюджетные структуры, фонды, союзы, ассоциации. Работа НКО представляет собой источник инноваций социального характера. Многие из современных инструментов социального обслуживания были предложены именно рассматриваемыми субъектами, а уже затем государственные и муниципальные органы заимствовали их в свою политику. Также и сами НКО становятся инструментом обеспечения занятости населения, формирования активной жизненной позиции на основе чувства патриотизма



и личной ответственности за процессы, происходящие в обществе и государстве. Организации, оказывающие социальные услуги включаются в реестр поставщиков социальных услуг.

Стимулом к развитию и расширению сфер деятельности НКО стало принятие значительного количества нормативных источников, содержание которых посвящено определению рамок деятельности некоммерческих структур общества, особенностей их правового статуса, приобретения ими имущественных выгод от государства.

Следует отметить, что законодателем не дана четкая дефиниция понятия «общественно полезная услуга». Сложность вызывает и отсутствие определенности в отношении трактовки категории «услуга»: в разных отраслях права она наделяется разным смыслом и содержанием. Часто затруднения в теории и на практике вызваны невозможностью определить, нормы какого законодательства распространяют свое действие на отношения по оказанию общественно полезных услуг.

В качестве наиболее приоритетных направлений участия некоммерческих структур в экономическом развитии страны определяются следующие:

1) Некоммерческий сектор является поставщиком социально значимых услуг, сформировавшим к настоящему времени достаточную позитивную репутацию. НКО обладают свойством оперативного реагирования на происходящие изменения в составе потребностей граждан и на возникающие в социальной сфере проблемы, неся при этом незначительные административные издержки.

2) Некоммерческому сектору отводится роль источника социальных инноваций. Применяемые образовательные, управленческие и информационные технологии, современные методы социальной работы были разработаны и предложены именно некоммерческими организациями, только потом они были восприняты в государственной и муниципальной политике.

3) НКО отражают позиции различных социальных слоев населения в вопросах развития демократии. Неправительственные организации становятся площадкой для формирования общественного мнения. Страны с развитыми демократическими началами отводят НКО значительную роль в выработке социально-экономической политики. При этом многие некоммерческие организации могут более эффективно действовать в отношении нешироких групп населения, специфических категорий общества, контроль за которыми затруднен для государственных и муниципальных органов.

Главное назначение общественных объединений социальной направленности должно сводиться к формированию прямых неинституциональных способов защиты интересов граждан. В социальной сфере это воплощается в реальность через процесс передачи заранее обозначенных законодателем материальных ресурсов общества небольшим добровольным частным объединениям, которые самостоятельно, посредством личного контакта с нуждающимися будут формировать выводы об их потребностях в пособиях и иных инструментах, применяемых для удовлетворения нужд данных слоев населения. Механизмы государственного финансирования общественно-государственного партнерства представлены возможностью освобождения от обязанности по уплате налоговых платежей, снижения процентных ставок, предоставления налоговых скидок, грантов и т.д. Каждый вид поддержки означает для НКО обязательное соблюдение определенных процедур по формированию своей отчетности, что требует от них усилий и дополнительных затрат, оказывающихся барьером для дальнейшего функционирования слабых НКО и их ухода из сферы социального обслуживания.

Распоряжением Правительства от 19 июня 2017 года №1284-р утвержден Перечень показателей, используемых для расчета рейтинга субъектов РФ по реализации механизмов поддержки СО НКО и социального предпринимательства, обеспечения доступа негосударственных организаций

к предоставлению услуг в социальной сфере и внедрению конкурентных способов оказания государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере. В этом документе определены ключевые мероприятия по поддержке некоммерческих организаций, функционирующих в сфере социального обслуживания населения, а также показатели, реализация которых является критерием для составления рейтинга. К основным показателям, в частности, относятся: количество НКО в регионе; средняя доля работников в негосударственных структурах социального обслуживания; доля доходов НКО, а также бюджетных ассигнований, субсидий, направляемых на формирование инфраструктуры НКО и т.д. Рейтинг создан с целью проинформировать регионы об их положении в сравнении с другими субъектами, чтобы можно было нарастить показатели имущественной и иной поддержки НКО.

До сих пор во многих регионах исполнение предписаний ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в РФ»<sup>1</sup> не набрало нужных оборотов. В реестр исполнителей услуг социального назначения в одних регионах включены данные только нескольких НКО, в других регионах процветает более опасная тенденция формирования системы НКО, включающей в свой состав преимущественно квазибюджетные некоммерческие структуры социальной ориентации (происходит перерегистрация учреждений-бюджетников в СО НКО).

Главная задача, на которую должны ориентироваться субъекты РФ и власти на местах, состоит в том, чтобы получатели социальных услуг от некоммерческого поставщика не ощущали ухудшения в социальном обслуживании, а открыли для себя новые горизонты удовлетворения своих потребностей путем получения качественных и доступных услуг. Также в процессе перехода на социальное обслуживание с участием НКО следует

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 52. Ч. I. Ст. 7007.

минимизировать риски, связанные с переходом работников из государственных учреждений к новым работодателям. Освобожденные средства бюджета поначалу необходимо оставлять в социальной отрасли для расширения охвата территории новыми социальными услугами либо их инновационными аналогами.

Важно сказать, что передача функции по оказанию услуг от государства к частному сектору не происходит без предварительного обдуманного анализа такого решения. Всякие деформации относительно объема, условий предоставления услуг социального характера могут повлечь за собой недовольство и негативное отношение потребителей, поэтому решение о передаче части функций в полномочия НКО принимается с учетом мнения и позиций лиц, чьи интересы такие процессы могут затронуть. Особое значение придается формированию критериев оценки целесообразности передачи. В качестве основных из них выступают следующие: экономия бюджета; повышение уровня качества и объема социальных услуг, расширение рамок их действия, а также доступность для потребителя. До передачи функций происходят выяснение и фиксация ее целей, определение желаемого результата, а в процессе ее реализации — накопление и критический анализ негативного опыта для выработки предложения по ликвидации недоработок.

Отличие НКО, занимающихся социальным обслуживанием, от структур государственной природы видится в следующих преимуществах: оперативности и быстроте решения проблем, использовании новых механизмов оказания социальной поддержки, разнообразии реализуемых услуг. Деятельность НКО базируется на потребности государства в формировании действенных механизмов защиты населения от нестабильного социально-экономического развития, улучшении адресности социальной помощи. В связи с тем, что рассматриваемая система продолжает развиваться, вопрос о направлениях и способах совершенствования работы НКО остается обсуждаемым и нуждающимся в дальнейшем продвижении на

основе взаимодействия НКО с государством, коммерческими бизнес-структурами в соответствии с принципами сотрудничества, социального партнерства на равных, социального инвестирования. Так, упор должен делаться на формирование открытого, доступного информационного пространства для транслирования работы НКО и ее итогов в части социальной политики для привлечения интереса к проблемам общества. Сегодня НКО на равном уровне с государственными учреждениями социальной защиты занимают активную позицию в социальном обслуживании граждан, добавляя свой вклад в решение социальных проблем населения. К сожалению, не во всех регионах России сформированы благоприятные условия для развития как вновь появившихся общественных инициатив, так и для уже существующих некоммерческих организаций. Представители «третьего сектора», функционирующие на рынке социального обслуживания несколько лет, отмечают, что находятся в среде самовывживания.

Фундаментальным направлением, требующим особого внимания, становится развитие механизмов привлечения НКО для участия в процессе оказания услуг социального характера на уровне муниципалитетов. Здесь наблюдается пробел в восприятии главами местного самоуправления необходимости объединения усилий с НКО. Отсутствует мотивация к такому сотрудничеству, за исключением распоряжений «сверху». Несмотря на готовность НКО войти в среду социальных услуг на местном уровне, муниципалитеты не развивают соответствующие инструменты сотрудничества в этой сфере.

Необходимы комплексные меры: методическая помощь, исходящая от органов власти; формирование муниципальных и государственных заказов на разнообразные услуги, в которых нуждается общество, с учетом особенностей и возможностей НКО. Все программные документы, касающиеся обеспечительной деятельности в отношении прав граждан,

должны задействовать потенциал НКО, а также определять инструменты финансовой поддержки их функционирования.

Стабильное развитие направлений функционирования НКО возможно при условии одновременного применения механизмов финансового и нефинансового характера. Важная роль отводится при этом процессу формирования на национальном уровне единого информационного и правового пространства деятельности некоммерческих структур, установлению единых стандартов для отчетности и заявок на получение финансирования от государства. Практика заключения государственных контрактов с социально ориентированными некоммерческими организациями должна расширяться.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ). СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Конвенция о правах инвалидов (заключена в г. Нью-Йорке 13 декабря 2006 г.) // Бюллетень международных договоров. 2013. № 7. С. 45–67.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 8 декабря 2020 г.) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; 2020. № 50. Ч. III. Ст. 8072.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (в ред. от 27 декабря 2019 г.) // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410; 2019. № 52. Ч. I. Ст. 7807.
5. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (в ред. от 23 ноября 2020 г.) // Российская газета. 1998. 6 авг.; 2020. 26 нояб.
6. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 22 декабря 2020 г.) // Российская газета. 1998. 12 авг.; 2020. 28 дек.
7. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (в ред. от 30 декабря 2020 г.) // Российская газета. 1995. 25 мая; 2021. 11 янв.
8. Федеральный закон от 28 июня 1995 г. № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» (в ред. от 30 декабря 2020 г.) // Российская газета. 1995. 4 июля; 2021. 12 янв.

9. Федеральный закон от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)» (в ред. от 8 декабря 2020 г.) // Российская газета. 1995. 17 авг.; 2020. 11 дек.

10. Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (в ред. от 8 декабря 2020 г.) // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4563; 2020. № 50. Ч. III. Ст. 8074.

11. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (в ред. от 30 декабря 2020 г.) // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145; 2021. № 1. Ч. I. Ст. 68.

12. Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (в ред. от 8 декабря 2020 г.) // Российская газета. 1996. 3 сент.; 2020. 11 дек.

13. Федеральный закон от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 43. Ст. 4904.

14. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 5 апреля 2010 г.) // Российская газета. 1999. 19 окт.; 2010. 7 апр.

15. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 5 апреля 2010 г.) // Российская газета. 2003. 8 окт.; 2010. 7 апр.

16. Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (в ред. от 5 апреля 2010 г.) // Российская газета. 2006. 27 июля; 2010. 7 апр.

17. Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (в ред. от 30 декабря 2020 г.) // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4006; 2021. № 1. Ч. I. Ст. 33.



18. Федеральный закон от 5 апреля 2010 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» (в ред. от 27 мая 2014 г.) // Российская газета. 2010. 7 апр.; 2014. 30 мая.

19. Федеральный закон от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (в ред. от 24 февраля 2021 г.) // Российская газета. 2010. 3 дек.; 2021. 26 февр.

20. Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (в ред. от 22 декабря 2020 г.) // Российская газета. 2011. 23 нояб.; 2020. 28 дек.

21. Федеральный закон от 20 июля 2012 г. № 125-ФЗ «О донорстве крови и ее компонентов» (в ред. от 8 декабря 2020 г.) // Российская газета. 2012. 23 июля; 2020. 11 дек.

22. Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» (в ред. от 13 июля 2020 г.) // СЗ РФ. 2013. № 52. Ч. I. Ст. 7007; 2020. № 29. Ст. 4500.

23. Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (в ред. от 3 июля 2016 г.) // Российская газета. 2014. 7 мая; 2016. 6 июля.

24. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 29 декабря 2020 г.) // СЗ РФ. 2015. № 29. Ч. I. Ст. 4350; 2021. № 1. Ч. I. Ст. 3.

25. Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 287-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О некоммерческих организациях” в части

установления статуса некоммерческой организации — исполнителя общественно полезных услуг» // Российская газета. 2016. 8 июля.

26. Федеральный закон от 25 декабря 2018 г. № 487-ФЗ «О внесении изменения в статью 25.1 Федерального закона „О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации,» // Российская газета. 2018. 28 дек.

27. Федеральный закон от 13 июля 2020 г. № 189-ФЗ «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» // Российская газета. 2020. 17 июля.

28. Модельный закон о социальной защите инвалидов (принят в г. Санкт-Петербурге 25 ноября 2008 г. Постановлением 31–19 на 31-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2009. № 43. С. 402–428.

29. Указ Президента РФ от 21 августа 2012 г. № 1201 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по делам инвалидов» (вместе с «Положением о Комиссии при Президенте Российской Федерации по делам инвалидов») (в ред. от 27 марта 2020 г.) // СЗ РФ. 2012. № 35. Ст. 4776; 2020. № 13. Ст. 1901.

30. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 1 декабря 2016 г. // Парламентская газета. 2016. 8 дек.

31. Постановление Правительства РФ от 27 декабря 2010 г. № 1135 «О предоставлении субсидий из федерального бюджета на государственную поддержку отдельных общественных и иных некоммерческих организаций» (вместе с «Правилами предоставления субсидий из федерального бюджета на государственную поддержку отдельных общественных и иных некоммерческих организаций») (в ред. от 26 января 2021 г.) // Российская газета. 2010. 11 янв.

32. Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2012 г. № 1478 «Об имущественной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций» (вместе с «Правилами формирования, ведения и обязательного опубликования перечня федерального имущества, свободного от прав третьих лиц (за исключением имущественных прав некоммерческих организаций, не являющихся государственными и муниципальными учреждениями и некоммерческими организациями, учрежденными Российской Федерацией), которое может быть предоставлено социально ориентированным некоммерческим организациям во владение и (или) в пользование на долгосрочной основе», «Правилами предоставления федерального имущества социально ориентированным некоммерческим организациям во владение и (или) в пользование на долгосрочной основе») // Российская газета. 2013. 11 янв.

33. Постановление Правительства РФ от 2 октября 2014 г. № 1015 «Об утверждении Правил подсчета и подтверждения страхового стажа для установления страховых пенсий» (в ред. от 21 мая 2020 г.) // Российская газета. 2014. 10 окт.; СЗ РФ. 2020. № 22. Ст. 3491.

34. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 296 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации „Социальная поддержка граждан”» (в ред. от 13 февраля 2021 г.) // СЗ РФ. 2014. № 17. Ст. 2059; 2021. № 2. Ч. II. Ст. 443.

35. Постановление Правительства РФ от 26 января 2017 г. № 89 «О реестре некоммерческих организаций — исполнителей общественно полезных услуг» (вместе с «Правилами принятия решения о признании социально ориентированной некоммерческой организации исполнителем общественно полезных услуг», «Правилами ведения реестра некоммерческих организаций — исполнителей общественно полезных услуг») (в ред. от 14 сентября 2020 г.) // СЗ РФ. 2017. № 6. Ст. 937; 2020. № 38. Ст. 5893.

36. Постановление Правительства РФ от 30 января 2018 г. № 87 «Об утверждении Правил предоставления в 2018–2020 годах субсидии из

федерального бюджета некоммерческой организации, осуществляющей оказание поддержки детям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации» // СЗ РФ. 2018. № 6. Ст. 900.

37. Постановление Правительства РФ от 17 марта 2018 г. № 292 «Об утверждении критериев, при условии соответствия которым медицинским профессиональным некоммерческим организациям, их ассоциациям (союзам) может быть передано осуществление отдельных функций в сфере охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 13. Ст. 1809.

38. Постановление Правительства РФ от 18 сентября 2020 г. № 149 «Об общих требованиях к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг, и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» (в ред. от 30 декабря 2020 г.) // СЗ РФ. 2020. № 39. Ст. 6069; 2021. № 2. Ч. II. Ст. 431.

39. Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») (в ред. от 28 сентября 2018 г.) // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489; 2018. № 41. Ст. 6246.

40. Распоряжение Правительства РФ от 8 июня 2016 г. № 1144-р «Об утверждении плана мероприятий („дорожной карты“) ”Поддержка доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере”» // СЗ РФ. 2016. № 26. Ч. II. Ст. 4074.

41. Распоряжение Правительства РФ от 19 июня 2017 г. № 1284-р «Об утверждении перечня показателей, используемых для расчета рейтинга субъектов Российской Федерации по итогам реализации механизмов

поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций и социального предпринимательства, обеспечения доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере и внедрения конкурентных способов оказания государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» // СЗ РФ. 2017. № 27. Ст. 4060.

42. Распоряжение Правительства РФ от 27 декабря 2018 г. № 2950-р «Об утверждении Концепции развития добровольчества (волонтерства) в РФ до 2025 г.». URL:<https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72039562/> (дата обращения: 20.12.2020).

43. Письмо Госналогслужбы РФ и Минфина РФ от 11 июня 1993 г. № ЮУ-4-06/88Н, 04-06-01 «О порядке налогообложения грантов, получаемых от иностранных благотворительных организаций» // Нормативные акты по финансам, налогам и страхованию. 1993. № 8.

44. 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” (вместе с „Порядком конкурсного отбора субъектов Российской Федерации для предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций”, „Порядком конкурсного отбора социально ориентированных некоммерческих организаций для предоставления субсидий из федерального бюджета”)» // Российская газета. 2011. 30 сент.

45. Приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 17 октября 2013 г. № 1180-ст «[Национальный стандарт РФ ГОСТ Р 52143-2013 „Социальное обслуживание населения. Основные виды социальных услуг”](#)». URL: <https://base.garant.ru/70696920/> (дата обращения: 16.05.2020).

46. Письмо Минэкономразвития России от 12 декабря 2017 г. № 35706-ОФ/Д01и «О Методических рекомендациях субъектам Российской

Федерации по содействию органам местного самоуправления в организации поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций на муниципальном уровне» URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&cacheid=371F39572093B9BF89C26A8257CACA3E&SORTTYPE=0&BASENODE=1&ts=1074844519013921457085196876&base=LAW&n=308904&rnd=544816BE1351839A117BEC44277FAF02#1bzloosd9wg> (дата обращения: 20.12.2020).

47. Письмо Минэкономразвития России от 1 июля 2016 г. № 19657-ОФ/Д04и «О реализации Комплекса мер, направленных на обеспечение поэтапного доступа СОНКО, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению, на 2016–2020 годы» (вместе с «Методическими материалами по разработке комплексного плана субъекта Российской Федерации по обеспечению поэтапного доступа социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению») URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&cacheid=DCF1CE3615D961664579C1AD17836785&SORTTYPE=0&BASENODE=1&ts=346185881010892170872163942&base=LAW&n=280967&rnd=544816BE1351839A117BEC44277FAF02#1gjkw5m1d33> (дата обращения: 20.12.2020).

48. Постановление Верховного Совета РСФСР от 22 ноября 1991 г. № 1920-1 «О Декларации прав и свобод человека и гражданина» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1865.

49. Закон Саратовской области от 3 декабря 2014 г. № 159-ЗСО «Об утверждении перечня социальных услуг, предоставляемых поставщиками социальных услуг» // СЗ Саратовской области. 2014. Ноябрь–декабрь. Стр. 12120–12121.

50. Распоряжение администрации Владимирской области от 20 марта 2015 г. 136-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты»)

«Расширение доступа негосударственных некоммерческих организаций к предоставлению социальных услуг во Владимирской области (2015–2018годы)». URL:

<http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/3300201503260009> (дата обращения: 16.06.2020).

51. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2006 г. № 212 (утратило силу) «О мерах по реализации отдельных положений Федеральных законов, регулирующих деятельность некоммерческих организаций» // СЗ РФ. 2006. № 17. Ч. 2. Ст. 1869 (утратило силу).

52. Постановление Правительства РФ от 23 августа 2011 г. № 713 (утратило силу) «О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям» // Российская газета. 2011. 2 сент. (утратило силу).

53. Паспорт проекта Федерального закона № 99102728-2 «Об основах социальной политики в Российской Федерации» (внесен депутатами Государственной Думы ФС РФ В.А. Лисичкиным, В.В. Жириновским) (снят с рассмотрения).

### Научные издания

54. *Аристотель*. Политика / пер. с древнегреческого С.А. Жебелева, М.Л. Гаспарова. М.: АСТ: Астрель, 2012. 393 с.

55. *Благодир А.Л., Кирилловых А.А.* Комментарий к Федеральному закону от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (постатейный). 2-е изд., перераб. и доп. м.: Деловой двор, 2013. 271 с.

56. *Вебер М.* Избранные произведения. Пер.с нем. сост., общ.ред. и послесл. Ю.Н.Давыдова; предисл. П.П.Гайденко. М.: Прогресс, 1990. 808 с.

57. *Демидов А.И., Федосеев А.А.* Основы политологии: учебное пособие. М.: Высшая школа, 1995. 271 с.

58. *Денисов А.И.* Сущность и формы государства. М.: Изд-во Московского ун-та, 1960. 67 с.

59. *Джон Ролз*. Теория справедливости /пер. с англ. В.Целищев, В. Карпович, А.Шевченко. Новосибирск: Изд НГУ, 1995. 532 с.

60. *Дюркгейм Э.* Оразделения общественного труда / пер. с фр. А.Б. Гофмана, примечания В.В. Сапова. М.: Канон, 1996. 432 с.

61. *Жеребцов А.Н., Помогалова Ю.В., Смоляров М.В.* Комментарий к Федеральному закону от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (постатейный). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 02.12.2020).

62. *Каск Л.И.* Функции и структура государства / отв. ред. Д.А. Керимов. Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1969. 64 с.

63. *Кутьева Д.А., Макарова В.А.* Особенности управления финансовыми ресурсами в некоммерческой организации. СПб.: Изд-во Политехнического ун-та, 2014. 184 с.

64. *Мачульская Е.Е.* Право социального обеспечения. 3-е изд. М.: Юрайт, 2018. 441 с.

65. *Нуреев Р.* Джеймс Бьюкенен и теория общественного выбора / Нобелевские лауреаты по экономике. М.: Таурус Альфа, 1997. 40 с.

66. *Платон.* Государство [пер. с древнегреческого А.Н. Егунова]. М.: Академический проект, 2015. 398 с.

67. *Усанов В.Е.* Общая теория государства и права: государство / отв. ред. В. Е. Усанов. М.: Элит, 2009. 472 с.

#### **Учебные и справочные издания**

68. *Аганов А.Б.* Административное право: учебник. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2004. 928 с.

69. *Венгеров А.Б.* Теория государства и права: учебник для юридических вузов. М.: Новый юрист, 1998. 608 с.

70. *Власенко Н.А.* Теория государства и права: научно-практическое пособие. М.: Юриспруденция, 2009. 416 с.



71. Гришаев С.П. Социально ориентированные некоммерческие организации. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 04.02.2020).

72. Демидов А.И., Федосеев А.А. Основы политологии: учебное пособие. М.: Высшая школа, 1995. 271 с.

73. Иванов А.А. Теория государства и права: учебное пособие / под ред. В.П. Малахова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009. 351 с.

74. Мачульская Е.Е. Право социального обеспечения: учебник для академического бакалавриата. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2018. 441 с.

75. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства: учебник для юридических вузов и факультетов. М.: НОРМА-ИНФРА М, 1999. 552 с.

76. Нефедова А.С. Об участии субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций в закупках. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». 2016 (дата обращения: 02.12.2020).

77. Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. 11-е изд. М.: Русский язык, 1975. 847 с.

78. Радько Т.Н. Теория государства и права: учебное пособие. М.: Рос. акад. адвокатуры, 2001. 412 с.

79. Свириденко Ю.П., Гойхман О.Я. Сервис и туризм: словарь-справочник / под ред. Ю.П. Свириденко, О.Я. Гойхмана. М.: Альфа-М, 2008. 432 с.

80. Сырых В.М. Теория государства и права: учебник для вузов. 4-е изд. М.: Былина, 2005. 704 с.

81. Хропанюк В.Н. Теория государства и права. М.: Омега-Л, 2006. 944 с.

### Статьи в научных журналах и сборниках

82. *Аленькин И.В.* Конституционно-правовое и политическое воздействие государства на общественные объединения: методы кнута и пряника // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 3. С. 26–31.

83. *Андриенко А.И.* Социально ориентированные некоммерческие организации как форма реализации конституционного права на объединение // Сибирское юридическое обозрение. 2019. № 2. С. 245–249.

84. *Акинфеева В.В., Аксенчук Л.А., Ананьева А.А.* Седьмой Пермский конгресс ученых-юристов (г. Пермь, 18–19 ноября 2016 г.): сборник научных статей / отв. ред. В.Г. Голубцов, О.А. Кузнецова. М.: Статут, 2017. 592 с.

85. *Арбузов С.Ю.* Социальное государство: предпосылки и этапы формирования // Социальное и пенсионное право. 2017. № 1. С. 39–44.

86. *Ау Т.И.* К вопросу о понятии социального партнерства (с учетом специфики Казахстана) // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 11. С. 17–23.

87. *Аюшеева И.З.* К вопросу об организационно-правовых формах некоммерческих организаций // Власть Закона. 2016. № 4. С. 67–80.

88. *Байматов П.Н.* Конституционное право граждан Российской Федерации на социальное обеспечение: новая экономическая политика // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 9. С. 42–47.

89. *Байматов П.Н.* О некоторых элементах конституционно-правового механизма реализации права граждан РФ на социальное обеспечение // Российский юридический журнал. 2014. № 6. С. 129–138.

90. *Барков А.В.* Концепция правового регулирования рынка социальных услуг // Проблемы в российском законодательстве. 2012. № 5. С. 50–53.

91. *Барков А.В., Серова О.А.* Государственно-частное партнерство на рынке социальных услуг в свете развития социального предпринимательства: проблемы гармонизации правового регулирования // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2016. № 3. С. 268–280.

92. *Беликов Е.Г.* Налоговые стимулы социальной направленности // *Налоги*. 2014. № 1. С. 12–13.
93. *Беляева Ю.Н.* О социальных функциях государства // *Журнал российского права*. 2016. № 1. С. 99–106.
94. *Беневоленский В.Б., Шмулевич Е.О.* Государственная поддержка социально ориентированных НКО в свете зарубежного опыта // *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2013. № 3. С. 150–175.
95. *Беневоленский В.Б.* Эволюция институтов третьего сектора в странах Центральной и Восточной Европы в 1990–2000-е годы // *Гражданское общество в России и за рубежом*. 2014. № 3. С. 10–14.
96. *Беневоленский В.Б.* Зарубежный опыт использования государственного финансирования НКО как инструмента поддержки социальных инноваций: проблемы и противоречия // *Гражданское общество в России и за рубежом*. 2015. № 1. С. 11–14.
97. *Бурменко Т.Д.* Социальные услуги как атрибут социального государства // *BaikalResearchJournal*. 2012. № 6. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sotsialnye-uslugi-kak-atribut-sotsialnogo-gosudarstva> (дата обращения: 20.11.2020).
98. *Ванеев О.Н.* Проблема взаимодействия органов местного (городского) самоуправления с некоммерческими организациями (НКО) // *Конституционное и муниципальное право*. 2009. № 23. С. 27–29.
99. *Васильева В.С.* «Нижние этажи» демократии: правовые формы участия некоммерческих неправительственных организаций в управлении // *Конституционное и муниципальное право*. 2009. № 1. С. 8–13.
100. *Витрук Н.В.* Права и свободы человека и гражданина в контексте реальной жизни как объект научно-правового познания // *Конституционные права и свободы личности в контексте взаимодействия гражданского общества и правового государства: материалы II Международной научно-теоретической конференции*. Москва / под ред. Н.В. Витрука и Л.А. Нудненко. М.: РАП, 2010. 624 с.

101. *Волкова Н.С.* Государственное управление социальной сферой: состояние и модернизация // Журнал российского права. 2013. № 7. С. 5–16.
102. *Востриков Д.С.* Сравнительно-правовой анализ отдельных видов некоммерческих организаций как субъектов гражданского права // Вопросы российской юстиции. 2020. № 8. С. 123–141.
103. *Вышкварцев В.В.* Гражданская охрана общественного порядка как институт добровольческой деятельности в дореволюционной и современной России // Гражданское общество в России и за рубежом. 2015. № 2. С. 39–41.
104. *Гафуров Я.М.* Тенденции развития российской правовой среды в условиях глобализации // Безопасность бизнеса. 2016. № 2. С. 19–24.
105. *Гладышева Ю.Ю.* Проблемы соотношения гражданского общества и государства, их взаимного функционирования // Общество и право. 2011. № 4. С. 51–54.
106. *Гришина Я.С.* Сравнительно-правовое исследование социального предпринимательства в странах Америки и Европы // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2012. № 2. С. 111–121.
107. *Громова М.Н., Мерсиянова И.В.* Государственная поддержка НКО и проблема оценки ее эффективности // Гражданское общество в России и за рубежом. 2016. № 1. С. 39–44.
108. *Губанкова Т.Н.* Эволюция теоретико-правовых воззрений о социальном государстве в контексте развития социальной доктрины Российской Федерации // Вестник ТГУ. 2016. № 2. С. 75–82.
109. *Гусев А.Ю.* Формы и способы защиты прав граждан в сфере социального обеспечения // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. № 10. С. 7–12.
110. *Дементьева Н.М.* Необходимость и роль классификации некоммерческих организаций // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2014. № 5. С. 14–20.

111. *Долгова А.А.* Взаимодействие органов государственной власти и социально ориентированных некоммерческих организаций в Российской Федерации // *Colloquium-journal*. 2020. № 11. С. 146–147.

112. *Енина А.А.* Некоммерческие организации как субъекты развития политической системы современной России // *Государственное и муниципальное управление. Ученые записки*. 2019. № 3. С. 263–268.

113. *Ефимова С.Б.* Оптимизация расходной бюджетной политики государства в социальной сфере // *Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях*. 2007. № 7. С. 24–32.

114. *Жовтун Д.Т., Кулик М.С.* Государственные услуги населению России: понятие и виды // *Социология власти*. 2006. № 2. С. 18–29.

115. *Замараева З.П.* К вопросу об определении понятий «социальная защита» и «социальное обеспечение» (правовой аспект) // *Вестник Пермского университета. Юридические науки*. 2017. № 2. С. 203–209.

116. *Захаров А.А.* Некоторые проблемы формирования понятийного аппарата федерального законодательства о социальной защите населения // *Российский юридический журнал*. 2015. № 4. С. 113–126.

117. *Иванова Н.В.* Социальное инвестирование: обзор зарубежных практик // *Гражданское общество в России и за рубежом*. 2013. № 3. С. 31–36.

118. *Игнатьева Ю.А.* Правовые признаки государственно-частного партнерства // *Ученые записки юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов*. 2011. Вып. 23. С. 16.

119. *Карпун К.М.* Публичный статус некоммерческих организаций // *Юридический мир*. 2010. № 8. С. 21–25.

120. *Кирилловых А.А.* Общественные объединения инвалидов как социально ориентированные некоммерческие организации // *Законодательство и экономика*. 2017. № 1. С. 25–42.

121. *Кожевников О.А.* Публичная власть и некоммерческие организации: некоторые проблемы правового регулирования взаимодействия в сфере экономики // *Безопасность бизнеса.* 2010. № 4. С. 8–11.

122. *Копылов Д.Г.* Некоммерческие организации и органы публичной власти // *Закон.* 2016. № 11. С. 153–172.

123. *Косарев А.В.* К вопросу о необходимости исследования роли и места общественных организаций как элемента гражданского общества в современном Российском государстве // *Юридический мир.* 2015. № 9. С. 39–42.

124. *Косыгина К.Е.* Актуальные вопросы развития социально-ориентированных некоммерческих организаций // *Проблемы развития территории.* 2018. № 3. С. 107–120.

125. *Кочкалова Л.И.* Социальная функция Российского государства: теоретико-правовой аспект // *Государственная власть и местное самоуправление.* 2017. № 12. С. 14–19.

126. *Краснопольская И.* Гражданское общество как среда производства и распространения социальных инноваций // *Форсайт.* 2014. № 8. С. 41.

127. *Кузнецова О.А.* Юридическая сила общепризнанных принципов и норм международного права в российской правовой системе // *Юридическая наука и правоохранительная практика.* 2009. № 3. С. 4–10.

128. *Кумаритова А.А.* Социальный заказ для государственных и муниципальных нужд как форма взаимодействия государства и неправительственных некоммерческих организаций // *Законодательство и экономика.* 2006. № 8. С. 75–79.

129. *Курячая М.М.* Общественные объединения граждан в структуре гражданского общества современной России // *Конституционное и муниципальное право.* 2016. № 1. С. 17–21.

130. *Курячая М.М.* Взаимодействие граждан и институтов гражданского общества в современной России // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 11. С. 7–12.

131. *Курячая М.М.* Предпосылки институализации гражданской активности в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 7. С. 27–29.

132. *Курячая М.М.* Конституционно-правовые предпосылки институализации гражданской активности // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 2. С. 8–11.

133. *Кутьева Д.А., Макарова В.А.* Теоретические подходы к определению понятия «некоммерческая организация» // Вестник Псковского государственного университета. 2013. № 2. С. 74–78.

134. *Ларина Л.Р.* Источники финансирования некоммерческих организаций и управление некоммерческими организациями // Научное обозрение. Экономические науки. 2014. № 1. С. 140–140.

135. *Лысенко В.В.* Социальное предпринимательство как новая форма взаимодействия гражданского общества и бизнеса // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 10. С. 43–47.

136. *Лескова Ю.Г., Котов И.В.* К вопросу об оптимизации системы источников формирования имущества некоммерческих организаций // Власть Закона. 2017. № 2. С. 43–52.

137. *Мартынов М.Ю., Ушакова Н.В.* НКО в системе социальных услуг России: тенденции и риски (на примере Ханты-Мансийского автономного округа – Югры // Вестник Пермского университета. Политология. 2019. № 2. С. 39–46.

138. *Маштаков К.М.* Правовые основы привлечения капитала в публичную инфраструктуру (государственно-частное партнерство) // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2014. № 4. С. 65.

139. *Мерсиянова И.В.* Влияние финансирования российских НКО на оценку их работы и экономического положения // Гражданское общество в России и за рубежом. 2013. № 3. С. 25–31.

140. *Минакова А.В., Сахневич И.В.* Правовые основы участия волонтеров в строительстве социально значимых объектов // Правовые вопросы строительства. 2014. № 1. С. 13–16.

141. *Минаева Т.А.* Роль некоммерческих организаций в повышении качества жизни населения // Вестник КемГУ. 2017. № 4. С. 4–10.

142. *Михайлюк П.А.* К вопросу о совершенствовании социальной защиты сотрудников органов внутренних дел // Административное и муниципальное право. 2010. № 12. С. 36–39.

143. *Мурзин Д.В., Ольховский Р.М.* Вопросы правового регулирования общественно полезных услуг в области физической культуры и массового спорта /// Российский юридический журнал. 2017. № 6. С. 172–183.

144. *Морозова Л.А.* Функции Российского государства на современном этапе // Государство и право. 1993. № 6. С. 98–108.

145. *Ненсо С.В.* Благотворительность и благотворительные организации в социальной политике государства // Общество и право. 2009. № 3. С. 290–292.

146. *Никитина Е.Е., Оболонкова Е.В.* Реформа законодательства о некоммерческих организациях: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2018. № 2. С. 38–49.

147. *Никовская Л.И., Молокова М.А.* Роль межсекторного партнерства в реализации потенциала социального государства в России // Власть. 2017. № 11. С. 31–37.

148. *Никовская Л.И., Якимец В.Н.* Введение в предметное поле муниципальной публичной политики // Социально-политические исследования. 2019. № 4. С. 36–53.



149. *Олейникова С.С.* Становление социальной функции государства в системе его внутренних функций // Вестник Волгоградского государственного университета. 2011. № 2. С. 59–63.

150. *Петров М.П.* Теоретические проблемы совершенствования правовой основы взаимодействия исполнительной власти и гражданского общества // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 9. С. 6–9.

151. *Пилипенко В.И.* Какие некоммерческие организации полезны обществу // Тезисы выступления на гражданских слушаниях (13–15 декабря 2007 г., С.-Петербург). СПб., 2007. С. 38–54.

152. *Попова Ю.С., Пряхин Г.Н.* Современная классификация некоммерческих организаций // Вестник Челябинского государственного университета. 2014. № 21. С. 145–152.

153. *Путило Н.В.* К вопросу о природе социальных услуг // Журнал российского права. 2006. № 4. С. 16–24.

154. *Путило Н.В.* Юридические критерии социального государства: новые подходы // Журнал российского права. 2016. № 10. С. 15–25.

155. *Раздьяконова Е.В., Шадринцева А.Н.* Публично-частное партнерство в социальной сфере: экономико-правовой аспект // Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом». 2013. № 4. С. 21–24.

156. *Радько О.В.* Правовое государство: переход от абстрактных понятий к конкретным характеристикам // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 5. С. 3–8.

157. *Растимешина Т.В., Антонов Ф.С.* Становление и развитие институтов гражданского общества и их взаимодействие с государством // Экономические и социально-гуманитарные исследования. 2019. № 1. С. 16–179.

158. *Рудник Б.Л., Куштанкина Е.В., Романова В.В.* Привлечение НКО к оказанию услуг социальной сферы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 2. С. 105–129.

159. *Серова О.А.* Социально значимые рынки как предмет правового регулирования: основные проблемы // *Предпринимательское право*. 2018. № 4. С. 50–56.

160. *Синельщикова Е.Ю.* Современные аспекты правового регулирования в сфере социальной защиты инвалидов в Российской Федерации // *Российская юстиция*. 2015. № 3. С. 57–59.

161. *Синкевич Ж.В.* Правовая природа социальной услуги: конвергенция частных и публичных начал // *Сибирский юридический вестник*. 2020. № 2. С. 50–55.

162. *Скачкова Г.С.* Социальная политика Российского государства и трудовое законодательство // *Трудовое право в России и за рубежом*. 2017. № 4. С. 3–6.

163. *Скворцов В.Н.* Роль некоммерческих организаций и гражданского общества в совершенствовании системы государственного и муниципального управления в Российской Федерации // *Экономика нового мира*. 2018. № 1. С. 69–73.

164. *Соболева Ю.В.* Специальные статусы негосударственных организаций: направления совершенствования административно-правового регулирования // *Административное право и процесс*. 2018. № 7. С. 85–86.

165. *Степанов Д.И.* В поисках критерия разграничения юридических лиц на два типа и принципа обособления некоммерческих организаций // *Вестник гражданского права*. 2007. № 3. Т. 7. С. 19.

166. *Степанов Д.И.* Социально ориентированные облигации и иные финансовые инструменты // *Закон*. 2015. № 6. С. 119–140.

167. *Суслов А.А.* К вопросу о дефиниции отказа в цивилистической науке // *Нотариус*. 2017. № 8. С. 17–20.

168. *Сухарев А.А.* Ключевые проблемы правового регулирования НКО по законодательству РФ // *Юрист*. 2015. № 6. С. 32–37.

169. *Тарцер Т.В.* Инновационное социальное партнерство государства, бизнеса и некоммерческих организаций — основа модернизации экономики

России // Известия Томского политехнического университета. 2011. № 6. С. 32–36.

170. *Терещенко Л.К.* Услуги: государственные, публичные, социальные // Журнал российского права. 2004. № 10. С. 15–23.

171. *Терновая О.* «Третий сектор» в России: тенденции развития // ЭЖ-Юрист. 2010. № 38. С. 8–9.

172. *Титова Е.В.* К вопросу о конституционно-правовой концепции взаимодействия государства и человека // Lexrussica. 2018. № 11. С. 69–82.

173. *Токарева Е.А.* К вопросу о понятии социальной защиты населения // Социальное и пенсионное право. 2016. № 3. С. 3–6.

174. *Уваров А.А.* Вопросы конституционно-правового статуса общественных некоммерческих организаций // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 9. С. 40.

175. *Фадеева А.Н.* Партнерские отношения между государством и гражданским обществом: необходимость и проблемы становления // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 6. С. 52–57.

176. *Хананашвили Н.Л.* Авторская концепция системы взаимодействия органов власти Российской Федерации с негосударственными некоммерческими организациями // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 10. С. 3–14.

177. *Ходусов А.А.* Некоторые вопросы государственно-правового обеспечения социальной политики // Современное право. 2017. № 4. С. 31–36.

178. *Чельшева Н.Ю.* Правовая природа деятельности по использованию целевого капитала некоммерческих организаций и ее соотношение с благотворительной деятельностью // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2016. № 3. С. 44–46.

179. *Черкасов К.В.* Некоммерческие (благотворительные и волонтерские) организации и российская государственность: грани взаимообусловленности // Российская юстиция. 2018. № 2. С. 38–40.

180. *Чернова О.В.* Социальная политика государства и благотворительность в изменяющейся России // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 1. С. 28–37.

181. *Черногор Н.Н., Пуляева Е.В., Чеснокова М.Д., Глазкова М.Е.* Мониторинг эффективности правового механизма оказания социальных услуг // Журнал российского права. 2010. № 8. С. 66–76.

182. *Шайхатдинов В.Ш.* Совершенствование правового механизма реализации государственной политики в сфере социальной защиты населения // Российский юридический журнал. 2016. № 3. С. 179–186.

183. *Шаклеина Е.В.* К вопросу о классификациях некоммерческих организаций // Актуальные проблемы юридической науки и правоприменительной практики: сборник научных трудов III Межрегиональной научно-практической конференции (г. Киров, 15 октября 2004 г.): в 2 ч. Киров: АНО ВО «СЮА», 2004. Ч. 2. с. 228

184. *Шелудякова Т.В.* Правовое регулирование и анализ принципов социальной политики государства // Социальное и пенсионное право. 2016. № 3. С. 12–16.

185. *Якимцев В.Н. Никовская Л.И.* От конфликта к межсекторному партнерству // Журнал социологии и социальной антропологии. 2003. № 1. С.96–112.

#### **Диссертации и авторефераты диссертаций**

186. *Ахмадеев А.С.* Генезис социального государства в постсоветской России: опыт региональной практики: дис. ... канд. полит. наук. Казань, 2004. 24 с.

187. *Воробьева Н.Ю.* Государство как субъект социальной политики (историко- и теоретико-правовой аспекты): дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005. 24 с.

188. *Коробов С.Е.* Социальная функция государства: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. 19 с.

189. *Ларина Л.Б.* Налогообложение социально ориентированных организаций: автореф. дис. ... канд. эконом. наук. М., 2007. 22 с.

190. *Ловкова А.А.* Взаимодействие органов местного самоуправления, общественных организаций и бизнеса как форма социального партнерства: дис. ... канд. соц. наук. Саратов, 2009. 25 с.

191. *Любутов А.Н.* Конституционное право граждан на объединение: правовая природа и механизм реализации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 26 с.

192. *Мазаева Е.С.* Социальная функция современного Российского государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2001. 20 с.

193. *Морозова Л.А.* Современная российская государственность: проблемы теории и практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1998. 43 с.

194. *Науменко Е.С.* Организационно-правовые способы взаимодействия органов исполнительной власти и институтов гражданского общества: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. 30 с.

195. *Старых Е.И.* Механизмы реализации социальной функции государства в системе межбюджетных отношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. 24 с.

196. *Федулин А.А.* Исторический опыт становления и развития системы социального партнерства в России: автореф. дис. ... д-ра истор. наук. М., 1999. 39 с.

197. *Хазов Е.Н.* Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России: теоретические основы и проблемы реализации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. 21 с.

198. *Ягудин Р.А.* Механизм обеспечения защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004. 31 с.

#### **Иностранные источники**

199. *Abramson A., Salamon L.M., Steuerle E.* Federal Spending and Tax Policies: Their Implications for the Nonprofit Sector. In: Boris E., Steuerle E.

(eds.). *Nonprofits and Government*. Washington, DC: Urban Institute Press. 2006. P. 107–140.

200. *Austin M.J.* The Changing Relationship Between Nonprofit Organizations and Public Social Service Agencies in the Era of Welfare Reform // *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. 2003. N 32 (1). P. 97–114.

201. *Anheier H.K., Toepler S., Sokolowski S.W.* The implications of government funding for nonprofit organizations: three propositions // *International Journal of Public Sector Management*. 1997. N 10 (3). P. 190–213.

202. *Gronbjerg K.A.* Transaction Costs in Social Service Contracting: Lessons from the USA // *The Contract Culture in Public Services* / Ed. by Perri 6, J. Kendall. London, 1997. P. 99–118.

203. *Esping-Andersen G.* *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990. 260 p.

204. *Oleck H.L.* Nature of Nonprofit Organizations in 1979 // 10 *U. Tol. L. Rev.* 962, 972 - n. 60, 975 (1979).

205. *Putnam Robert D.* *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1993. 280 p.

206. *Salamon L.M.* Of Market Failure, Voluntary Failure and Third Party Government: The Theory of Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State. *Journal of Voluntary Action Research*. 1987. N 16. P. 29–49.

207. *Salamon L.M.* *Partners in Public Service*. Baltimore, 1995. 76 p.

208. *Smith S.R., Lipsky M.* *Nonprofits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting*. Cambridge: Harvard University Press, 1993.

209. *Urban H.-J.* Sozialpolitik in der globalisierten «Wissensgesellschaft» // *SozialerForschung*. B.; Munchen, 2000. N. 11–12. P. 301–309.

210. *Hansmann H.* The Role of Nonprofit Enterprise // *The Yale law journal*. 1990. N 89. P. 76–79.

211. *Jung K., Moon M.J.* The Double-Edged Sword of Public-Resource Dependence: The Impact of Public Resources on Autonomy and Legitimacy in

Korean Cultural Nonprofit Organizations // The Policy Studies Journal. 2007. N 35 (2). P. 205–226.

212. *Weisbrod B.* The Nonprofit Economy. Cambridge: Harvard University Press, 1994. 75 p.

### Интернет-ресурсы

213. АНО «Детский Социально-Реабилитационный Центр "Серафим"»// <https://www.rusprofile.ru/id/10724394> (дата обращения: 06.06.2020)

214. Доклад о состоянии гражданского общества. URL: <https://www.oprf.ru/files/final.pdf> (дата обращения: 16.06.2020).

215. Вопросы по уставу НКО. URL: <http://sozd.parlament.gov.ru/bill/207015-7> (дата обращения: 16.06.2020).

216. Комплекс мер, направленных на обеспечение поэтапного доступа социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению, на 2016–2020 годы. URL: <http://docs.cntd.ru/document/456050188> (дата обращения: 05.10.2019).

217. *Королев А.* Социальное партнерство выступает эффективным инструментом усиления конкурентоспособности экономик. URL: <http://www.zakon.kz/4471309socialnoepartnerstvovystupaet.html> (дата обращения: 16.12.2019).

218. Неправительственным организациям передадут часть социальных функций государства. 2015. 16 января. URL: <http://pravdoryb.info/nepravitelstvennym-organizatsiyam-peredadut-chast> (дата обращения: 01.06.2020).

219. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года. URL: <http://static.government.ru> (дата обращения: 05.10.2020).

220. Социально ориентированные некоммерческие организации. URL: <https://minjust.ru/ru/node/28692> (дата обращения: 05.06.2020).

221. Статистика по проекту #МЫВМЕСТЕ URL: <https://drive.google.com/file/d/1kPknKuCKUAJUbtasD1r1DKLVhaTyqvOo/view> (дата обращения: 02.02.2021).

222. *Сунгуров А.Ю.* Гражданское общество и его развитие в России. URL: [http://www.shkola-munitcipalnogo-politika.ru/upload/files/hrestomatia/Sungurov\\_gr\\_ob.pdf](http://www.shkola-munitcipalnogo-politika.ru/upload/files/hrestomatia/Sungurov_gr_ob.pdf) (дата обращения: 16.12.2019).

223. The future role of the third sector in social and economic regeneration: final report. HM Treasury, Cabinet Office. 2007 // Available at: URL: <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm71/7189/7189.pdf> (дата обращения: 11.12.2019).



## **КОНЦЕПЦИЯ**

### **развития гражданского общества**

#### **Введение**

Гражданское общество — это общество социального многообразия и взаимной терпимости, добровольной социальной кооперации, развитой культуры общественного диалога и выражения общественного мнения. Это общественное устройство, при котором человеку гарантируется свободный выбор форм его экономического и политического бытия, утверждаются всеобщие права человека, обеспечивается идеологический плюрализм. Сфера гражданского общества охватывает область личных, частных, житейски-бытовых и других интересов членов общества, структурно представляет собой сумму объединений, ассоциаций, союзов по интересам.

Без гражданского общества невозможно развитие страны, его значение постоянно усиливается. Среди основных функций гражданского общества могут быть названы социализация, мобилизация граждан их интеграция в общество, формирование взглядов и позиции по социально-политическим вопросам, представительство и лоббирование интересов участников общественного объединения перед государством и другими социальными институтами, прямое участие в формировании органов государственной власти и местного самоуправления.

В идеале развитое гражданское общество создает условия для свободных демократических, межличностных отношений, для удовлетворения разнообразных интересов и потребностей общества и индивида. В процессе развития общество наделяет своих граждан набором политических прав, которые вовлекают их в управление государством и которые регламентированы на законодательном уровне. Реализуются эти права путем создания представительных учреждений и органов власти —

институтов гражданского общества, вступающих во взаимные отношения с представителями власти.

Концепция развития гражданского общества во Владимирской области представляет собой акт конкретизирующий формы взаимодействия государства и гражданского общества, роли каждого в развитии основ демократического государства и инициативы граждан во всех сферах жизнедеятельности общества.

Гражданские инициативы в Концепции признаются основополагающим фактором развития ответственности, солидарности граждан и их интереса к участию в решении государственных вопросов.

Организационной основой такого процесса выступает некоммерческий сектор (далее — НКО). НКО становятся катализатором реализации обратной связи между гражданами и правительством, способом развития у граждан чувства патриотизма, ответственности, гражданской солидарности, формированию активной жизненной позиции, развитию самоорганизации и самоуправления. Современные НКО активно предоставляют социальные услуги. В кризисное время деятельность общественных организаций особо значима так как влияет на снижение общественно-политической напряженности.

Концепция — это гарантия учета позиций гражданских объединений, отдельных индивидов в работе властных структур и способ легитимности публичной власти в глазах граждан.

В основе Концепции лежит готовность органов власти к равноправному и действенному диалогу с гражданским обществом и понимание необходимости развития демократии с учетом его содержания.

#### 1. Цели и принципы Концепции:

Цель Концепции состоит в формировании и распространении практики сотрудничества государства и институтов гражданского общества на основе

принципов партнерства, открытости, доверия, толерантности, гибкости и уважения к особенностям другой стороны.

Цели:

- 1) выработка комплексной государственной политики поддержания гражданской инициативы и неправительственных организаций;
- 2) совместное развитие и совершенствование правовой базы региона;
- 3) поддержка идеи добровольчества, чувства ответственности граждан за развитие региона;
- 4) содействие формированию и развитию неправительственного сектора особенно в социальной сфере;
- 5) предоставить возможность некоммерческим организациям принимать более оживленное участие в процессе разработки законов и иных нормативных положений, затрагивающих сферы их деятельности;
- 6) расширение количественного состава волонтерского движения в регионе и сфер его участия.

## 2. Способы достижения целей Концепции

Концепция исходит из осознания значимости процесса активизации работы органов государственной власти с общественными организациями.

Способы (механизмы):

1. Участие НКО в совместных с органами власти рабочих группах, согласительных комиссиях (например в сфере ЖКХ, обеспечения общественного порядка и т.д.).
2. Просвещение населения через СМИ о деятельности законных общественных объединений.
3. Поиск новых способов привлечения социально-ориентированных НКО к оказанию социальных услуг на конкурентной основе.
4. Внедрение практики деятельности общественных советов при органах государственной и муниципальной власти.

5. Профессиональная подготовка специалистов по гражданскому обществу и работе с НКО. Одной из основополагающих задач которых будет исследование тенденций развития гражданского общества в регионе, а также сбор статистического материала с целью оценки современного его состояния.

6. Проведение форумов с участием представителей гражданского общества и органов государственной власти по вопросам сотрудничества в реализации государственной политики, развития патриотизма и деятельности НКО в регионе.

7. Разработать процедуру распределения, использования и аудита государственных и региональных средств, выделенных в рамках поддержки развития некоммерческих организаций.

8. Разработать процедуру делегирования функций по оказанию государственных услуг в рамках соответствующих договоров о сотрудничестве.

### **Заключение**

Общество и государство неразрывно связаны между собой. Формирование гражданского общества предполагает разгосударствление многих сторон его жизнедеятельности, но естественно не всех. Государству необходимо отказаться от тотального контроля и ответственности за решение всех проблем, переключить внимание на те сферы, где оно действительно необходимо и где обязательно выполнять свои изначальные функции: охрана правопорядка, оборона, законотворчество, защита прав человека и гражданина, внешняя политика, бюджет, экология, связь, транспорт и т.д. Современные реалии доказывают, что общественно-государственное партнерство в предоставлении социальных услуг следует рассматривать в качестве важного инструмента повышения качества этих услуг и повышения эффективности в основных отраслях социальной сферы. Дальнейшее углубление взаимодействия органов государственной власти с институтами

гражданского общества диктует необходимость решения данной проблемы и повышения статуса элементов гражданского общества.

Создание условий для успешного развития институтов гражданского общества и построение системы социального партнерства органов государственной власти, некоммерческих организаций и бизнес-сообщества являются важными задачами для решения вопросов социально-экономического развития России и региона.

Гражданское общество и органы власти должны использовать все возможные способы для продвижения положений Концепции и ее реализации.

В подготовке Концепции развития гражданского общества должны быть задействованы как можно больше общественных групп.