

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

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов – 2021

Работа выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия»

Научный руководитель

доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист РФ
Сенякин Иван Николаевич

Официальные оппоненты:

Грачев Николай Иванович

доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры конституционного и административного права ФГКОУ ВО «Волгоградская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации»

Репьев Артем Григорьевич

доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин ФГКОУ ВО «Академия управления Министерства внутренних дел РФ»

Ведущая организация

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Южный федеральный университет»

Защита состоится «18» октября 2021 г. в 12.00 на заседании диссертационного совета Д 212.239.02 при федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, зал заседаний диссертационных советов.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия» (<http://test.ssa.ru/dissertation/dissert/25-05-2021-2d.pdf>).

Автореферат разослан «9» августа 2021 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук, доцент



В.В. Нырков

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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. Макульской, 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. Мине-

екой, 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. Toepfer, 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 предостав-

ления 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 устанавлива-

ется 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.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновываются выбор темы диссертационного исследования, ее актуальность, теоретическая и практическая значимость; определяются объект, предмет, цели и основные задачи работы, степень разработанности и научная новизна темы; формулируются основные положения, выносимые на защиту; приводятся данные об апробации результатов диссертационного исследования.

Первая глава «Комплексный характер функции государства по оказанию социальных услуг населению» включает три параграфа.

В первом параграфе *«Государственно-правовая политика развития функции оказания социальных услуг населению в современных условиях: состояние, проблемы, перспективы»* отмечается, что важным принципом социальной политики современного государства становится социальное партнерство публичного характера, субъектами которого становятся государство и граждане. Оно выступает особым видом сотрудничества структур публичной власти с людьми и их объедине-

ниями, основанного на слиянии ресурсов, средств, собственности, усилий или потенциала, нацеленного на воплощение государственной политики, результатом которого становится решение задач социально-экономического развития публично-правовых образований, обеспечение общественных потребностей либо удовлетворение других общественно значимых задач. Сложившиеся особенности эволюции третьего сектора создали условия для возможного привлечения его представителей в сферу социального обслуживания, что требует выработки успешно функционирующих форм их взаимодействия с органами публичной и местной власти. В связи с чем автором в работе даются определения социальной функции и функции по оказанию социальных услуг.

Социальная функции государства – это 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 определяется как целенаправленная деятельность, реализуемая уполномоченными органами и подведомственными организациями 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 норм, установленных в российском законодательстве.

Функция по оказанию социальных услуг населению предполагает проведение 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.

Определены 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 социаль-

ного 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.).

Во втором параграфе *«Роль некоммерческих организаций в осуществлении государством функции оказания социальных услуг населению: понятие, виды и правовая основа функционирования»* осуществляется рассмотрение НКО с точки зрения комплексного подхода к их сущности, содержанию деятельности и месту в диалоге между государством и обществом. В этих целях автором были исследованы три теории понимания и происхождения НКО: «общественного выбора», «провалов контракта» и «производства общественных благ».

На основе существующих в юридической литературе определений НКО сформулировано собственное: это неприбыльные организации, для которых характерны относительная независимость от отраслей экономики и направленность на достижение общественно полезных целей через производство услуг, материальных и нематериальных благ.

Обосновывается мнение, что такие организации обладают следующими свойствами: 1) добровольность участия в деятельности организации, открытость многих для вхождения в состав новых участников; 2) самоуправляемость; 3) наличие значительного количества источников финансирования; 4) расход получаемой прибыли полностью на выполнение целей организации, зафиксированных в уставных документах.

Автором утверждается, что в качестве основных критериев классификации НКО 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 некоммерческих организаций на рыночных и нерыночных производителей услуг.

Определение законодателем в 2010 году категории СО НКО на определенном этапе становится условием придания четкой структуры некоммерческому сектору и выделения организаций, выполняющих, общественно полезную деятельность и образующих элемент гражданского общества.

Дается самостоятельное определение понятия СО НКО как правового образования, создаваемого инициативными группами граждан в организационных формах, допускаемых законодательством РФ, в основе которого заложено право на объединение и цель содействия государству в решении социальных проблем. В качестве преимуществ НКО, как поставщика социальных услуг, способных мотивировать государство к сотрудничеству, выделены следующие: А) гибкий характер деятельности НКО, функционирующих в сфере социального обслуживания граждан; Б) возможность мобилизации НКО дополнительных трудовых и финансовых ресурсов за счет добровольцев (волонтеров) и пожертвований частных лиц; В) 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.

Задача включения частных субъектов в социальную сферу предоставления гражданам услуг встает перед органами государственной власти уже с 2015 г., и 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» определил конкретные правила вхождения и участия НКО в деятельности по оказанию государственных и муниципальных услуг в социальной сфере, а также получения преференций из соответствующего бюджета. Особое внимание уделено описанию требований к исполнителям и процедурам проведения конкурсов. При этом автор считает, что продуктивность государственной поддержки может быть повышена за счет четкого и всестороннего определения системы НКО, требующих нормативного обозначения своего особого правового положения.

В третьем параграфе *«Сотрудничество социально ориентированных некоммерческих организаций с государственными и муниципальными учреждениями по оказанию социальных услуг населению»* отме-

чается, что нынешние тенденции управленческого процесса можно отобразить 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.

Взаимоотношения НКО с государством, по мнению автора, относятся к межсекторному партнерству, которое 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 субъектного состава автор выделяет следующие виды межсекторного взаимодействия: государственно-частное; общественно-государственное; общественно-частное. Автор делает вывод о том, что верным является относить к сотрудничеству государства и НКО любые формы взаимодействия между этими двумя субъектами при осуществлении совместной деятельности в социальной сфере.

Механизм взаимодействия и сотрудничества НКО и государства в сфере предоставления социальных услуг — это совокупность выработанных на практике способов, приемов, форм по формированию, обеспечению и последующему совершенствованию условий для совместной работы органов власти с такими институтами гражданского общества как СО НКО в целях разрешения социальных проблем и предоставления населению социальных услуг во исполнение предписаний законодательных актов.

Автор предлагает выделять следующие их виды: конкурсные; социально-технологические; организационно-структурные; процедурные и переговорные. На практике они могут применяться в комбинации и дополнять друг друга, способствуя эффективному функционированию сферы социальных услуг. Отмечается, что государство оставляет для себя в законодательстве инструменты, которые способствуют осуществлению контроля за функционированием НКО.

Вторая глава **«Механизм обеспечения социальных услуг населению некоммерческими организациями»** состоит из трех параграфов.

В первом параграфе *«Формы оказания социальных услуг населению некоммерческими организациями»* предлагается рассматривать механизм обеспечения социальных услуг НКО как организационно опреде-

ленную в законодательстве РФ многоуровневую систему процедур и систематических действий, исходящих от разнообразных субъектов сферы социального обслуживания 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. Автор придерживается подхода, согласно которому обеспечение граждан социальными услугами является элементом более широкого института — реализации прав человека.

Отмечается, что НКО придерживаются в своей деятельности трех форм предоставления социальных услуг населению, выработанных государством как гарантом реализации прав человека: социальное обслуживание на дому, в полустационарной или стационарной формах. Дается перечень и характеристика социальных услуг, исходящих от НКО.

Диссертант отмечает, что СО НКО, получившие статус поставщиков социальных услуг, обладают правомочием на привлечение труда волонтеров при предоставлении гражданам социальных услуг. Для них это становится способом экономии, минимизации расходов на предоставление конкретной услуги и соответственно установления ее низкой стоимости, а также источником формирования новых подходов к работе с получателями социальных услуг. Поэтому 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.

Во втором параграфе *«Организационно-правовые средства государственной поддержки некоммерческих организаций, оказывающих социальные услуги населению»* утверждается, что механизм обеспечения социальных услуг населению со стороны НКО включает в себя следующие формы поддержки их деятельности со стороны государства: правовые, организационные, консультативные и информационно-коммуникационные, событийные. Отмечается, что 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.

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 СО НКО должна расширяться.

В третьем параграфе *«Специфика правовых отношений между государством и некоммерческими организациями в процессе оказания социальных услуг населению»* раскрывается специфика правовых от-

ношений, возникающих и развивающихся между государством и НКО по предоставлению социальных услуг населению. 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 они отличаются следующими признаками: 1) возникают, изменяются и прекращаются на основе правовых норм; 2) обладают волевым характером; 3) характеризуются состоянием их защищенности, которое обеспечивается государством в лице уполномоченных государственных структур; 4) возникают и развиваются по поводу конкретного общественного блага, ценности; 5) наделяют своих участников субъективными правами и обязанностями.

Отмечается значительность признака сущности задач, разрешаемых в процессе взаимодействия НКО и органов государственной власти, который позволяет разделить возникающие между рассматриваемыми субъектами отношения на два типа:

- процедурно-организационные (зарождаются 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 НКО);

- институционально-технологические (возникают и развиваются в процессе деятельности, нацеленной на решение социально-экономических проблем на конкретной территории путем установления и улучшения существующих практик предоставления социальных услуг населению на основе партнерства НКО и государства (социальный государственный заказ, грант)).

Автор полагает, что 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 сложившимися на практике видами НКО. Отношения с участием НКО в сфере социальных услуг требуют дальнейшего законодательного обеспечения на основе расширения количественных и качественных показателей их совместной деятельности с государством и бизнесом. Это требует раз-

решить ряд проблем прикладного характера: совершенствование бюджетного законодательства, так как НКО становятся субъектом бюджетных отношений; мониторинг форм доступа НКО к бюджетным средствам; увеличение количества НКО и преференций для них на законодательном уровне.

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 специфики функционирования НКО, а также о сотрудничестве и информационном обмене с властными структурами всех уровней.

В **заключении** подводятся итоги диссертационного исследования, формулируются выводы и предложения, обозначаются перспективы дальнейшего развития социальной функции государства, функции оказания социальных услуг населению, а также взаимодействия между государством и некоммерческим сектором по вопросам оказания социальных услуг.

**Основные положения диссертации опубликованы
в следующих работах:**

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, указанных в перечне ВАК Министерства науки и высшего образования Российской Федерации

1. *Фадеева, А.Н.*¹ Некоммерческие организации в структуре гражданского общества [Текст] / А.Н. Фадеева // Право и государство: теория и практика: ООО «Право и государство пресс». – № 11. – 2016. – С. 14–16 (0,29 п.л.).

2. *Фадеева, А.Н.* Партнерские отношения между государством и гражданским обществом: необходимость и проблемы становления [Текст] / А.Н. Фадеева // Вестник Саратовской государственной юридической академии: Саратовская государственная юридическая академия. – № 6. – 2017. – С. 52–57 (0,43 п.л.).

3. *Орлова, А.Н.* Некоммерческий сектор – инструмент развития современного общества [Текст] / А.Н. Орлова // Право и государство: теория и практика: ООО «Право и государство пресс». – № 12. – 2018. – С. 50–54 (0,4 п.л.).

4. *Орлова, А.Н.* Проблемы участия НКО в процессе предоставления социальных услуг населению [Текст] / А.Н. Орлова // Право и государство: теория и практика: ООО «Право и государство пресс». – № 4. – 2019. – С. 78–81 (0,4 п.л.).

Статьи, опубликованные в иных научных изданиях

5. *Фадеева, А.Н.* Некоторые аспекты взаимодействия государства с некоммерческим сектором [Текст] / А.Н. Фадеева // Диалог: Владимирский государственный университет им. А.Г. и Н.Г. Столетовых. – № 3. – 2017. – С. 37–40 (0,25 п.л.).

6. *Фадеева, А.Н.* Механизмы обеспечения взаимодействия гражданского общества с государством [Текст] / А.Н. Фадеева // Диалог: Владимирский государственный университет им. А.Г. и Н.Г. Столетовых. – № 4. – 2017. – С. 28–32 (0,34 п.л.).

¹ Фамилия Фадеева изменена на фамилию Орлова в 2018 году в связи с вступлением в брак.

7. *Фадеева, А.Н.* Теории понимания гражданского общества [Текст] / А.Н. Фадеева // Теория и практика правотворчества и правоприменения в условиях интеграции правовых систем: сборник статей Международной научно-практической конференции (г. Челябинск, 8 ноября 2017 г.). – Уфа: ОМЕГА САЙНС, 2017. – С. 163–166 (0,2 п.л.).

8. *Фадеева, А.Н.* Особенности взаимодействия институтов гражданского общества и государства [Текст] / А.Н. Фадеева // Трансформация научной мысли в XXI веке: сборник статей Международной научно-практической конференции (г. Москва, 13 декабря 2017 г.). – М.: Импульс, 2017. – С. 557–559 (0,1 п.л.).

9. *Орлова, А.Н.* Понятие и особенности современного состояния социальной сферы в России [Текст] / А.Н. Орлова // Молодые исследователи-поколение будущего: сборник материалов III региональной научно-практической конференции. – Муром, 2019. – С. 121–123 (0,18 п.л.).

10. *Орлова, А.Н.* Современные тенденции участия «третьего сектора» в социальной политике [Текст] / А.Н. Орлова // Молодые исследователи-поколение будущего: сборник материалов III региональной научно-практической конференции. – Муром, 2019. – С. 119–121 (0,16 п.л.).

11. *Орлова, А.Н.* Особенности современного развития системы социального обеспечения населения [Текст] / А.Н. Орлова // Интеграция науки, образования, общества, производства и экономики: сборник научных статей по материалам II Международной научно-практической конференции (г. Уфа, 2 июня 2020 г.). – Уфа: НИЦ Вестник науки, 2020. – С. 244–248 (0,16 п.л.).

12. *Орлова, А.Н.* Статус некоммерческих организаций, как субъекта оказывающего услуги в социальной сфере [Текст] / А.Н. Орлова // Актуальные проблемы теории, методологии и практики научной деятельности: сборник статей Международной научно-практической конференции (г. Волгоград, 25 апреля 2021 г.). – Уфа: Аэтерна, 2021. – С. 165–167. (0,17 п.л.).

13. *Орлова, А.Н.* Место НКО в социальной политике государства [Текст] / А.Н. Орлова // Академическая публицистика. – 2021. – № 4. – С. 511–514 (0,15 п.л.).

14. *Орлова, А.Н.* Понятие социальной функции государства [Текст] / А.Н. Орлова // Наука и образование в развитии промышленной, социальной и экономической сфер регионов России: сборник тезисов докладов Всероссийской межвузовской научной конференции «XIII Все-

российские научные Зворыкинские чтения» (г. Муром, 5 февраля 2021 г.). – Муром: МИ ВлГУ, 2020. – С. 216–217 (0,2 п.л.).

15. *Орлова, А.Н.* Социальная функция государства [Текст] / А.Н. Орлова // Наука и образование в развитии промышленной, социальной и экономической сфер регионов России: сборник тезисов докладов Всероссийской межвузовской научной конференции «XIII Всероссийские научные Зворыкинские чтения» (г. Муром, 5 февраля 2021 г.). – Муром: МИ ВлГУ, 2020. – С. 218–219 (0,15 п.л.).