



УДК 316.3

## ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ

З. М. Сабанов, Р. Э. Кесаева

Северо-Осетинский государственный университет  
имени К. Л. Хетагурова, Владикавказ  
E-mail: sabanovz@mail.ru, margo2199@yandex.ru

Статья посвящена организационно-правовым аспектам экономической деятельности в сфере социальной защиты населения. В ней рассматриваются основные положения, обеспечивающие экономическую эффективность института социальной защиты населения, в рамках рыночной системы с преобладанием частной собственности и при определенной регулирующей роли государства.

**Ключевые слова:** социально-экономическая эффективность, социально-экономическая поддержка, социальная адаптация.

### Legal Aspects of Economic Activity in the Sphere of Social Protection of Population

Z. M. Sabanov, R. E. Kesaeva

The article is devoted to the organizational and legal aspects of economic activity in the sphere of social protection of the population. It examines the key provisions ensuring the cost-effectiveness of the Institute for social protection of the population, within a market system with a predominance of private property and with some of the regulatory role of the State.

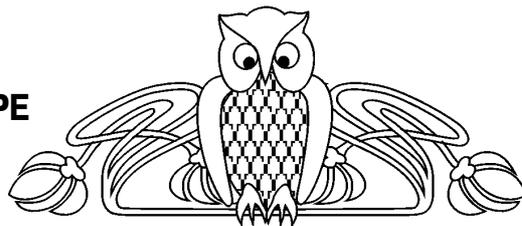
**Key words:** social and economic effectiveness, social and economic support, social adaptation.

DOI: 10.18500/1818-9601-2017-17-1-25-28

В настоящее время в новых социально-экономических условиях происходит формирование системы социальной защиты населения как особого института, который пришел на смену социальному обеспечению. Именно социальное обеспечение характеризовало в советской экономике специфическую организационно-правовую форму социальной защиты, осуществляемую непосредственно государством. Принятая система социальной защиты определила необходимость новых организационно-правовых форм социальной поддержки наиболее уязвимых категорий населения, что, в свою очередь, отразилось на деятельности социальных служб.

Базовым нормативно-правовым документом, определяющим деятельность социальных служб, является Федеральный закон от 01.01.2015 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения Российской Федерации».

В нем закреплены основные правовые нормы, регулирующие управление, ресурсное обеспечение, а также предпринимательскую деятельность в сфере социального обслуживания.



Установлены нормы и правила для бесплатного и платного социального обслуживания в государственной системе социальных служб.

В соответствии с указанным Законом в число основных задач и функций центров социального обслуживания входят:

- оказание социальных услуг в объеме территориального перечня гарантированных государством услуг, а также, по желанию граждан, дополнительных услуг за плату;
- внедрение новых форм и видов социального обслуживания с учетом местных социально-экономических условий;
- создание мастерских, надомных производств для решения вопросов реабилитации инвалидов и трудовой занятости граждан пожилого возраста;
- привлечение различных организаций к решению вопросов оказания социально-экономической поддержки нуждающимся гражданам и др.<sup>1</sup>

Одной из форм организации общественности для оказания помощи социально-незащищенным гражданам являются некоммерческие неправительственные общественные организации (НКО). Смыслом существования некоммерческой организации является общественное участие – в общественной жизни, государственном (и муниципальном) управлении, профессиональных и досуговых сферах. Работа НКО гибко оптимизирует социальную организацию общества, гуманизируя управление и перераспределяя ресурсы общества и государственной системы в соответствии с запросами локальных групп, нуждающихся в поддержке или готовых оказывать таковую. То есть НКО содействуют созданию социального капитала и способствуют наиболее оперативному и эффективному его вложению.

Таким образом, деятельность НКО, направленная на помощь клиентам социальных служб и организующая общественное участие в решении их проблем, является еще и общественно полезной в самом широком смысле. Благодаря ей люди, нуждающиеся в помощи, не только получают ее как пассивные иждивенцы, но и сами оказывают услуги обществу и государству, реабилитируя себя как активных и социально эффективных граждан. Благодаря общественному участию не только выявляются и решаются проблемы, но усиливаются сами НКО – субъекты выражения мнения пациентов, помощи пациентам, реабилитации пациентов, субъекты общественного участия.



Везде, где существует дефицит государственного участия, там включается, приходит на помощь общественность. Некоммерческие общественные организации либо побуждают государственную организацию оказывать помощь так, как положено по закону, либо привлекают какие-то иные ресурсы для решения вопроса<sup>2</sup>.

Дефицит государственного участия может быть разным:

– одна сторона дефицита – существуют стандарты оказания социальной помощи (они разработаны), но они не выполняются ввиду отсутствия финансовых возможностей – здесь НКО предоставляет свои ресурсы;

– другая сторона дефицита – изначальное отсутствие стандартов оказания социальной помощи в конкретной сфере. Здесь НКО может выдвигать свои предложения.

Одновременно можно выделить две стратегии действий НКО:

1) выделяется дефицитный участок оказания социальной помощи и предлагается какая-то тема;

2) определяется узкоспецифичная группа людей и потребности в помощи именно этой группы.

Так, например, объективная невозможность охватить все стороны жизни инвалида системой государственной поддержки, недостаточность средств в государственной системе здравоохранения и социальной помощи, невозможность для государственных служб на нынешнем их уровне развития охватить все слои пациентов гибкой системой индивидуальных программ реабилитации, а также наличие значительного внешнего для государственной системы реабилитационного ресурса – возможностей самого пациента, его близких, добровольческих общественных структур, говорят в пользу необходимости создания общественно-государственной системы реабилитации. Такой, в которой в реабилитационном процессе в полной мере будут использованы разнообразные материальные и нематериальные ресурсы пациента, его семейного и референтного окружения, специалистов-общественников, пациентского сообщества, широкого волонтерского движения и общества вообще. Катализаторами создания, организаторами, координаторами и даже методистами общественного сегмента реабилитации могут стать общественные организации – устойчивые структуры, действующие в соответствии с общественным запросом, глубоко погруженные в тематику проблем и запросов конкретных социальных групп, высокомотивированные на помощь<sup>3</sup>.

Потенциал подобных НКО, а также различного рода общественных советов, создаваемых при профильных региональных властных структурах (региональных министерствах здравоохранения, территориальных органах Росздравнадзора), необходимо использовать для повышения качества

медико-социальной реабилитации инвалидов. В условиях дефицита бюджетного финансирования и связанных с ним проблем, недостаточной материально-технической базы учреждений здравоохранения и социальной защиты населения, недоукомплектованности штатов специалистов особое значение имеет поиск внебюджетных источников финансирования, привлечение к делу охраны здоровья (в т.ч. реабилитации инвалидов) других заинтересованных структур, в первую очередь общественных организаций.

В случае разумного взаимного дополнения возможны значительные перспективы в продвижении социальных проектов от НКО, их совместное исполнение, финансирование. Имеет значение нахождение «проводников» НКО во властных структурах. Этими проводниками могут являться советы общественных организаций, комитеты, комиссии при тех или иных ветвях власти. Они обеспечивают информационные потоки в обе стороны. С их помощью можно реально влиять на принятие программ, законопроектов, бюджета.

Основными направлениями партнерства органов государственной власти, органов местного самоуправления и негосударственных НКО, по обоюдному соглашению экспертов НКО и представителей различных ветвей государственной власти в социально-экономической сфере могут быть следующие:

– привлечение негосударственных НКО к разработке и выполнению программ социально-экономического развития;

– поддержка негосударственных НКО, содействующих развитию отечественного производства;

– создание условий для реализации предпринимательских инициатив негосударственных НКО в целях обеспечения их уставной деятельности;

– совершенствование механизмов участия негосударственных НКО в реализации социальной политики;

– установление и развитие партнерства между федеральными органами государственной власти, органами местного самоуправления, работодателями и работниками, взаимодействие с профсоюзами и другими общественно-профессиональными структурами;

– развитие благотворительности и мобилизация финансовых и материальных средств для социальной поддержки нуждающихся.

Интерес же органов власти к НКО обеспечивается конструктивной позицией НКО, концептуальной завершенностью их предложений, готовностью их исполнять условия проекта. НКО должны обязательно сотрудничать с ветвями власти и помогать им в проведении социальной политики на благо реабилитируемым людям. Целью партнерства органов государственной власти, местного самоуправления и негосударствен-



ных НКО являются совместные согласованные и скоординированные действия, способствующие социально-экономическому развитию<sup>4</sup>.

Среди основных задач данного партнерства можно выделить:

- повышение уровня и качества жизни граждан;
- развитие демократических институтов и усиление процесса демократизации общества;
- укрепление доверия граждан к органам власти и сохранение социальной стабильности в регионе;
- участие негосударственных некоммерческих организаций в разработке и реализации политики администраций регионов;
- развитие дружественных межнациональных отношений, сохранение национально-культурных традиций;
- разработка и внедрение в практику взаимоотношений федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления и негосударственных некоммерческих организаций принципов социального партнерства;
- совершенствование и развитие региональной нормативно-правовой базы, формирующей условия для развития гражданского общества и роста гражданских инициатив;
- разработка и внедрение эффективных механизмов поддержки и реализации социально значимых гражданских инициатив и программ;
- создание системы информационной поддержки процесса развития гражданского общества;
- развитие кооперации, различных форм сотрудничества внутри некоммерческого сектора, обобщение положительного опыта работы;
- содействие развитию многосторонних контактов негосударственных некоммерческих организаций, других субъектов Российской Федерации и зарубежных стран.

Таким образом, работа НКО гибко оптимизирует социальную организацию общества, гуманизируя управление и перераспределяя ресурсы общества и государственной системы в соответствии с запросами локальных групп, нуждающихся в поддержке или готовых оказывать таковую. То есть НКО содействуют созданию социального капитала и способствуют наиболее оперативному и эффективному его вложению<sup>5</sup>.

Другим важным моментом социальной защиты в условиях социально-экономического кризиса являются нормы, направленные на адресную социальную поддержку наименее защищенных слоев населения.

Одним из первых нормативно-правовых документов, регулирующих адресную социальную помощь инвалидам, одиноко проживающим гражданам, доходы которых ниже величины прожиточного минимума, являлся Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи».

В данном Законе впервые были даны правовые определения таких понятий, как «государственная социальная помощь», «социальное пособие», «субсидия», «компенсация» (ст. 1).

Согласно ст. 5 данного Закона, государственная социальная помощь оказывалась на уровне федерального, регионального и местного бюджетов и могла быть предоставлена в разовом порядке или на длительный срок (не менее трех месяцев). Вопросы определения длительности оказания социальной помощи малоимущей семье решали местные органы власти, исходя из конкретных объективных обстоятельств, послуживших причиной нуждаемости. Поэтому именно на местах органы социальной защиты должны определять объективность обращения малоимущих граждан за государственной социальной помощью и степень их нуждаемости.

В ст. 7 Закона были установлены правовые критерии предоставления государственной социальной помощи, а также уточнен порядок определения величины прожиточного минимума малоимущей семьи. В соответствии с этой статьей, семья, среднедушевой доход которой ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации, считалась малоимущей и имела право на получение государственной социальной помощи<sup>6</sup>.

Дальнейшее усиление адресности социальной помощи, необходимости всеобщей доступности и обеспечения приемлемого качества социальных услуг предусмотрено в Федеральном законе от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации)” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации)”».

В соответствии со ст. 12 данного Закона государственная социальная помощь может оказываться как в денежной форме, так и в натуральном виде. При этом Закон предусматривает обеспечение органов местного самоуправления соответствующими бюджетными ресурсами для исполнения передаваемых им расходов полномочий.

В ч. 2 ст. 12 Закона уточняется, что оказание государственной социальной помощи осуществляется органами местного самоуправления в пределах передаваемых им органами государственной власти в этих целях полномочий вместе с материальными и финансовыми ресурсами для их осуществления. Такая уточняющая поправка сделана с учетом того, что органы местного самоуправления не входят в систему органов



государственной власти. Это, в свою очередь, определяет специфику финансовых обязательств местных органов власти по оказанию государственной социальной помощи<sup>7</sup>.

Бюджетные взаимоотношения между органами местного самоуправления и органами государственной власти при наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями конкретизированы, в частности, Федеральным законом от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации». Он является частью законодательства о государственной социальной помощи (ст. 2). Данным Законом в ч. 2 ст. 4 предусмотрено, что при наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации и отдельными государственными полномочиями субъектов РФ им одновременно передаются материальные и финансовые ресурсы, необходимые для осуществления этих полномочий<sup>8</sup>.

Таковы наиболее существенные правовые и организационные основы оказания государственной социальной помощи малоимущим, установленные отечественным законодательством.

Таким образом, в настоящее время система социальной защиты населения располагает определенной нормативно-правовой базой, позволяющей эффективно осуществлять свою экономическую деятельность. Вместе с тем существующие законы не в достаточной степени нацелены на введение альтернативных источников финансирования, например, таких как некоммерческие общественные организации. Основное направление осталось прежним – государственная поддержка и помощь.

Система общественного участия в социальной поддержке раскрывает возможности общественности включаться в процесс социальной помощи – как контрольными функциями, так и прямыми финансово-экономическими действиями. То, что государство не в состоянии сделать, может быть реализовано в благотворительных сообществах (благотворительных фондах и

проч.) или на базе социально ориентированных общественных организаций, которые используют государственные ресурсы (гранты и проч.). Потенциал подобных организаций, а также различного рода общественных советов, создаваемых при профильных региональных властных структурах, необходимо использовать для повышения качества экономической деятельности в сфере социальной защиты.

#### Примечания

- 1 См.: Киселев И. Н. О некоторых проблемах регионального регулирования отношений в сфере социальной защиты населения // Социальное и пенсионное право. 2007. № 2. С. 4–5.
- 2 См.: Рузавин Г. И. Основы рыночной экономики. М.: ЮНИТИ, 2004.
- 3 См.: Кураков Л. П. Экономическая теория : учеб. пособие. М.: Гелиос, 2008.
- 4 См.: Миронова Т. К. К вопросу об определении понятия «социальная защита» (правовой аспект) // Трудовое право. 2008. № 3. С. 7–11.
- 5 См.: Носова С. С. Экономическая теория. М.: КНОРУС, 2009.
- 6 См.: О государственной социальной помощи : федер. закон от 17.07.1999 № 178-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
- 7 См.: О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : федер. закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
- 8 См.: О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 25.09.1997 № 126-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

---

#### Образец для цитирования:

Сабанов З. М., Кесаева Р. Э. Организационно-правовые аспекты экономической деятельности в сфере социальной защиты населения // Изв. Сарат. ун-та. Нов. сер. Сер. Социология. Политология. 2017. Т. 17, вып. 1. С. 25–28. DOI: 10.18500/1818-9601-2017-17-1-25-28.

#### Cite this article as:

Sabanov Z. M., Kesaeva R. E. Legal Aspects of Economic Activity in the Sphere of Social Protection of Population. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Sociology. Politology*, 2017, vol. 17, iss. 1, pp. 25–28 (in Russian). DOI: 10.18500/1818-9601-2017-17-1-25-28.

---