

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА И СПОСОБЫ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ

Л. А. Краснобаева

*Белорусский государственный университет, ул. Ленинградская, 8,
220030, г. Минск, Беларусь, krasnabayeva@bsu.by*

В статье актуализируется вопрос о создании эффективной институционально-организационной структуры и функциональной модели предоставления социальных услуг. Обозначены пути формирования социального государственно-частного партнерства и усовершенствования механизма государственного социального заказа. Впервые поставлен вопрос об обязательной сертификации исполнителей социальных услуг.

Ключевые слова: социальные услуги, государственно-частное партнерство, государственный социальный заказ, государственное регулирование, сертификация социальных услуг

ADMINISTRATIVE AND LEGAL MEANS AND WAYS OF IMPLEMENTING SOCIAL SERVICES

L. A. Krasnobaeva

*Belarusian State University, Leningradskaya str., 8,
220030, Minsk, Belarus, krasnabayeva@bsu.by*

The article actualizes the issue of creating an effective institutional and organizational structure and a functional model for providing social services. The ways of forming a social public-private partnership and improving the mechanism of state social procurement are outlined. For the first time, the issue of mandatory certification of social service providers is raised.

Keywords: social services, public-private partnership, state social procurement, state regulation, certification of social services

Определение организационной и функциональной структуры предоставления социальных услуг является необходимостью установления правового статуса субъектов, которые в соответствии с законодательством могут быть участниками управленческих отношений и носителями соответствующих прав и обязанностей. Именно государственное регулирование представляет собой комплекс мер административного и нормативно-правового воздействия государства на различные сферы жизнедеятельности общества, направленных на достижение социально-значимых целей. В контексте исследования это набор административных и нормативных инструментов по практической реализации социальных услуг.

Обращение к опыту зарубежных стран показывает, что передача предоставления социальных услуг в частные структуры и внедрение, таким образом, рыночных законов и принципов в сферу социальных услуг, является одним из административных подходов по их реализации. Содержание приватизационной тенденции современного социального развития, состоит в подключении государством частного сектора к работе по предоставлению социальных услуг. Для разрешения противоречия в части наделяния коммерческих организаций государственно-управленческими функциями в решении социальных вопросов может использоваться технология аутсорсинга. Обобщая мнения различных исследователей [1; 2; 3; 4; 5], аутсорсинг можно определить как механизм выведения отдельных видов государственной деятельности за рамки функционирования органов государственного управления путем заключения соглашений с внешними исполнителями.

Государство может вступать с частным сектором в партнерские отношения, образуя институт *социального государственно-частного партнерства*. Согласимся с О. М. Куницкой, что «выбор правовой формы государственно-частного партнерства определяется исходя из особенностей правового регулирования в той сфере деятельности, где осуществляется государственно-частное партнерство» [6, с. 105].

В рамках предоставления социальных услуг можно выделить основные формы государственно-частного партнерства: концессии [6, с.105; 7, с. 16]; соглашения; совместные предприятия [8, с. 44]. Смешанное предприятие считают распространенной «формой в коммунальной сфере» [9, с. 48–50].

Формирование эффективной модели предоставления социальных услуг в Республике Беларусь требует особого системного подхода с учетом целей государственной деятельности. Государственное регулирование как воздействие государства в лице государственных органов на объекты правоотношений и участвующих в них лиц, должно осуществляться в целях придания процессам организованного и упорядоченного характера с учетом функционального подхода.

Поэтому возможность оказания социальных услуг коммерческими и некоммерческими организациями должна осуществляться в рамках социального государственно-частного партнерства на основании соответствующего соглашения. Решения о реализации проектов государственно-частного партнерства должны приниматься республиканским органом государственного управления или иной государственной организацией, подчиненной Совету Министров Республики Беларусь; местными исполнительными и распорядительными в рамках административно-территориальной единицы.

Соглашение о социальном государственно-частном партнерстве должно заключаться между уполномоченным государственным органом и участником, выигравшим конкурс. При этом участником конкурса не могут выступать юридические лица на имущество которых наложен арест; которым ранее было отказано в выдаче лицензии на осуществление деятельности; находящиеся в процессе ликвидации, реорганизации (за исключением юридических лиц, к которым присоединяются другие юридические лица); деятельность которых приостановлена; представившие недостоверную информацию об организации; представители которых включены в состав конкурсной комиссии для оценки предложений (заявок, проектов), представляемых для участия в конкурсе; являющиеся политическими партиями. Предметом соглашения о социальном государственно-частном партнерстве могут являться оказание социальных услуг, только в случаях, предусмотренных специальным законодательством.

Допустимость и пригодность конкретной формы, применение альтернативных форм предоставления социальной услуги должны быть четко регламентированы законом.

Еще одним действенным способом реализации социальных услуг является *государственный социальный заказ*. В настоящее время сформирована обширная нормативная правовая база, регулирующая указанный механизм, но только в сфере социального обслуживания. Так в Республике Беларусь действуют Закон Республики Беларусь от 22 мая 2000 г., № 395–з «О социальном обслуживании», постановление Совета Министров Республики Беларусь от 27 декабря 2012 г., № 1219 «О государственном социальном заказе в области социального обслуживания», постановление Совета Министров Республики Беларусь от 22 апреля 2021 г., № 236 «О государственном социальном заказе в области здравоохранения» и другие.

Термин «государственный социальный заказ» имеет различные наполнения. Согласно Закону Республики Казахстан от 12 апреля 2005 г. № 36 «О государственном социальном заказе, государственном заказе на реализацию стратегического партнерства, грантах и премиях для неправительственных организаций в Республике Казахстан» он представляет собой «форму реализации социальных программ, социальных проектов, функций центральных и (или) местных исполнительных органов, переданных для осуществления в конкурентную среду, направленных на решение задач в социальной сфере, выполняемых неправительственными организациями за счет бюджетных средства» [10, ст. 1].

В Российской Федерации Федеральным законом от 13 июля 2020 г. № 189-ФЗ «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере»

определяется как документ, «устанавливающий основные показатели, характеризующие качество оказания государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» [11, ст.1]. Также законом были введены два новых способа на конкурентной основе: социальный сертификат и конкурс на заключение соглашения об оказании государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере.

Согласно Закону Республики Беларусь от 22 мая 2000 г., № 395–З «О социальном обслуживании», государственный социальный заказ – это механизм привлечения организаций и индивидуальных предпринимателей к оказанию социальных услуг и (или) реализации социальных проектов. Однако Положением о порядке проведения конкурса на выполнение государственного социального заказа, финансируемого путем предоставления негосударственным некоммерческим организациям субсидий на оказание социальных услуг и реализацию социальных проектов, утвержденным постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 27 декабря 2012г. № 1219, субсидии выделяются только негосударственным некоммерческим организациям. Наряду с этим, Положением об условиях и порядке реализации государственного социального заказа, финансируемого путем предоставления субсидий на оказание медицинской помощи, участие в оказании медицинской помощи, реализацию проектов в области здравоохранения, направленных на повышение доступности оказания медицинской помощи, утвержденным постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 22 апреля 2021г. № 236 «О государственном социальном заказе в области здравоохранения», субсидии выделяются и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим медицинскую деятельность, и негосударственным организациям здравоохранения, и негосударственным некоммерческим организациям, но только в рамках мероприятий государственных программ в области здравоохранения.

Таким образом, основными элементами государственного социального заказа должны стать договорные отношения; вовлечение в число исполнителей юридических лиц и индивидуальных предпринимателей; конкурсная основа и обязательная сертификация социальных услуг.

Закрепление механизма реализации социальных услуг не только в сфере социального обслуживания, а в рамках реализации социальных проектов позволит: решать социально значимые проблемы общества, повысить качество социальных услуг в реализации государственных социальных программ; обеспечит эффективность использования бюджетных средств; будет содействовать и развивать инновационные формы социальной помощи населению; привлекать кадровые ресурсы; стимулировать юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к реализации

и развитию социальных услуг. Кроме того, появится возможность привлечения к ответственности услугодателя, передавшего исполнение публичных услуг на аутсорсинг, перед услугополучателем за надлежащее исполнение услуг, во-вторых, возникновение возможности привлечения к ответственности аутсорсера.

Расширение участия негосударственного сектора экономики в оказании услуг в социальной сфере, будет способствовать созданию условий для повышения качества и доступности таких услуг.

В зависимости от видов социальных услуг государственное регулирование должно осуществляться и с использованием различных административных методов. Как следствие, государственное регулирование в сфере социальных услуг должно основываться на признании того, что непосредственными субъектами, организующими порядок предоставления государственных услуг, являются исключительно государственные органы, и осуществляется на трех институциональных уровнях: центральном, республиканском и местном.

На Министерство труда и социальной защиты в области предоставления социальных услуг следует возложить обязанности по проведению единой государственной политики; разработке и реализации государственных социальных программ, концепций, социальных планов; стандартов качества для конкретных видов социальных услуг, методические указания по применению стандартов их качеств. Указанный республиканский орган должен осуществлять координацию и взаимодействие с иными государственными органами и другими организациями; определять систему реализации социальных услуг.

Местные исполнительные и распорядительные органы в пределах своей компетенции должны определять потребности в социальных услугах у групп населения административно-территориальных единиц и участвовать в проведении оценки индивидуальных потребностей потенциального пользователя социальных услуг; выполнять функции государственного заказчика государственного социального заказа, финансируемого путем предоставления юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям субсидий на оказание социальных услуг и реализацию социальных проектов, осуществлять контроль за реализацией государственного социального заказа; создавать учреждения социального обслуживания, утверждать их структуру и штатную численность работников, осуществлять реорганизацию и ликвидацию таких учреждений; организовывать работу юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по социальному обслуживанию и проводить оценку качества социальных услуг; заключать соглашения о социальном государственно-частном парт-

нерстве с юридическими лицами; обеспечивать трудоустройством нуждающихся в оказании социальных услуг групп населения и осуществлять иные полномочия.

Внедрение механизма государственного социального заказа в систему предоставления социальных услуг открывает широкие перспективы для решения актуальных социальных проблем. Во-первых, это позволяет расширить сферу применения данного механизма. Во-вторых, государственный социальный заказ обеспечивает эффективное использование бюджетных средств и способствует внедрению инновационных форм социальной помощи населению. Это, в свою очередь, привлекает квалифицированных специалистов. В результате данный механизм стимулирует юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к развитию социальных услуг.

Обязательная сертификация социальных услуг для участников конкурса в рамках государственно-частного партнерства и государственного социального заказа должна стать неотъемлемой частью административно-правовых средств. В соответствии с Законом Республики Беларусь от 24 октября 2016 г. № 437-З «Об оценке соответствия техническим требованиям и аккредитации органов по оценке соответствия», Правилами подтверждения соответствия Национальной системы подтверждения соответствия Республики Беларусь, утвержденными постановлением Государственного Комитета по стандартизации Республики Беларусь от 25 июля 2017 г. № 61, сертификация услуг проводится на соответствие *техническим требованиям*, устанавливающих требования к конкретным услугам. На сегодняшний день сертификация услуг – это процедура подтверждения *безопасности предоставляемых услуг*.

В настоящее время в Республике Беларусь не существует единого правового акта, определяющего перечень услуг, подлежащих обязательному подтверждению соответствия, т. е. обязательной сертификации. Согласно постановлению Совета Министров Республики Беларусь от 21 октября 2016г. № 849 «О некоторых вопросах подтверждения соответствия в Национальной системе подтверждения соответствия Республики Беларусь» сертификации подлежат только услуги по техническому обслуживанию игровых автоматов и услуги по подготовке, переподготовке и повышению квалификации водителей механических транспортных средств, самоходных машин. Важно отметить, что обеспечить стабильное качество услуг непросто. Поэтому схемы сертификации услуг содержат в себе требования и рекомендации, которые помогают достичь этой цели.

Таким образом, организационная структура должна быть представлена системой предоставления социальных услуг и включать в себя: государственные органы, осуществляющие государственное регулирование и управление в области социального обслуживания; государственные учреждения социального обслуживания, иные государственные организации,

оказывающие социальные услуги; юридические лица и индивидуальные предприниматели, оказывающие социальные услуги. Функциональная модель предоставления социальных услуг в значительной степени будет способствовать формированию синергетического положительного эффекта от государственного регулирования.

Библиографические ссылки

1. Батаева Н. С. Публичные услуги и функции государственного управления / Н. С. Батаева, П. В. Крючкова [и др.] – М. : ТЕИС, 2002. – 159 с.
2. Гайнутдинова М. Т. Аутсорсинг логистических услуг: реалии и тенденции // Финансовые исследования. Ростовский государственный экономический университет «РИНХ». 2020. № 3. С. 176–181.
3. Милькина И. В. Аутсорсинг в системе государственного и муниципального управления // Вестник университета. 2013. № 8. – С. 96–101.
4. Шестоперов А. М. Аутсорсинг в государственном управлении / А. М. Шестоперов // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2010. № 4. С. 36–61.
5. Шайдулов С. Субъекты оказания государственных услуг в аспекте доктрины административного права // Хозяйство и право. 2016. № 7(474). С. 122–128.
6. Куницкая О. М. Понятие и правовые формы государственно-частного партнерства, основанного на осуществлении инвестиций. – Минск : Право и экономика, 2015. – 277 с.
7. Райков А. Н. Государственно-частное партнерство для роста качества государственных услуг / А. Н. Райков, Л. А. Изгалина // Управление мегаполисом. – 2010. № 1. С. 7–17.
8. Зайнашева З. Г., Сабирова З. Э. Реализация проектов государственно-частного партнерства в социально значимых отраслях / З. Г. Зайнашева, З. Э. Сабирова // Вестник Университета. 2014. № 2. С. 43–45.
9. Иванов С. Г. Управление коммунальной инфраструктурой: опыт зарубежных стран и возможности его использования в условиях России / С. Г. Иванов, З. В. Лифшиц // Жилищное право. 2006. № 5. С. 44–52.
10. О государственном социальном заказе, государственном заказе на реализацию стратегического партнерства, грантах и премиях для неправительственных организаций в Республике Казахстан [Электронный ресурс]: Закон Республики Казахстан, 12 апр. 2005 г., № 36-III.: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30008578&po (дата обращения 15.03.2025)
11. О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере [Электронный ресурс] : Фед. закон Российской Федерации, 13 июля 2020 г., №189-ФЗ // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». – М., 2025.