

Научная специальность

12.00.03 «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право»

УДК 347.191.1

DOI <https://doi.org/10.26516/2071-8136.2020.4.54>

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ СОЦИАЛЬНОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА: ОСОБЕННОСТИ ДОГОВОРНЫХ КОНСТРУКЦИЙ*

© Филатова У. Б., Ганева Е. О., 2020

Иркутский государственный университет, г. Иркутск, Россия

Проведено исследование института социального предпринимательства. Выявлены особенности организации договорных связей в отношениях, опосредующих предоставление социальных услуг. Заостряется внимание на том, что в законодательстве не сложилось единого подхода к пониманию социальных услуг, а также исчерпывающего перечня услуг, относящихся к социальным. На основе анализа актуального законодательства о социальном предпринимательстве выявлены проблемы, связанные с определением правовой природы государственного (муниципального) социального заказа. Рассмотрены различные теоретические подходы к определению понятия государственного заказа, который в доктрине рассматривается как управленческий распорядительный акт, как совокупность административно-правовых актов, как задание или поручение государства и даже как публично-правовой институт реализации Конституции, законов и функций Российского государства в форме административного режима отношений между государством и субъектами частного права. Установлено, что, являясь ключевой категорией, связывающей воедино все остальные составляющие закупочного процесса, государственный заказ не нашел понятийной определенности ни в законодательстве, ни в юридической науке. Обосновано, что социальный заказ по своей природе является частноправовым актом, размещение такого заказа необходимо рассматривать в качестве односторонней сделки по предоставлению уполномоченным органом права удовлетворить потребности граждан в социальных услугах, при этом такая сделка направлена на организацию отношений между органами государственной власти, органами местного самоуправления и исполнителями услуг. Сделан вывод о том, что действия по размещению государственного (муниципального) социального заказа, направленные на возникновение предварительных отношений по предоставлению социальных услуг, являются односторонней организующей сделкой.

Ключевые слова: социальная услуга, социальное предпринимательство, социальные предприятия, некоммерческие организации, организационный договор, государственный заказ.

Право как социальное явление призвано выполнять социальную функцию, которую наряду с основными, регулятивной и охранительной, все чаще выделяют во многих правовых институтах. Анализ исторической ретроспективы показывает, что изначально социальная функция права отождествлялась с миссией упорядочивания классовых ролей членов общества, позднее связывалась с деятельностью самого государства, которое стало рассматриваться как социальное государство, политика которого «направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека»¹.

Настоящий период ознаменован передачей социальной сферы в нишу гражданского общества, привлечением к оказанию социальных услуг населению юридических лиц частной формы

собственности, индивидуальных предпринимателей, физических лиц – производителей социальных товаров и услуг. В основе современной социальной политики заложены не только воля и намерение государства обеспечить население качественными и доступными социальными услугами, гарантирующими достойное детство, старость, материнство и т. д., но и общественная инициатива, вовлеченность общества в решение социальных проблем, с предоставлением гарантий качества оказываемых услуг.

Данная тенденция имеет последовательное законодательное отражение. Право обогащается новыми понятиями (социальное предпринимательство, социальное предприятие и т. д.), требующими своего научного осмысления и обоснования.

Принятый в июле настоящего года Федеральный закон «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государ-

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00222.

¹ Статья 7 Конституции РФ.

ственных (муниципальных) услуг в социальной сфере»¹ вводит новое понятие «государственный (муниципальный) социальный заказ», под которым понимается документ, устанавливающий показатели объема и качества оказания государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере и предельные отклонения от показателей объема, а также от показателей качества, способы исполнения заказа, категории потребителей государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере.

Предваряя анализ понятия «государственный социальный заказ» и его организационной роли в структуре договорных отношений, им порождаемых, считаем необходимым обратиться к исследованию термина «социальная услуга» и ее видам, поскольку именно она и является предметом социального заказа. Кроме того, необходимо отметить, что терминологически и содержательно социальная сфера в разных законах не совпадает, как и не совпадает круг лиц, допускаемых законом к их осуществлению.

Так, если обратиться к основному закону, то ст. 7 Конституции РФ, определяющая Российскую Федерацию как социальное государство, к социальной сфере относит отношения, связанные с охраной труда и здоровья людей, поддержкой семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развитием системы социальных служб, установлением государственных пенсий, пособий и иные гарантии социальной защиты.

Очевидно, что юридическая техника построения определения в анализируемой статье нацелена на создание векторов социальной сферы посредством сочетания перечисления социальных видов деятельности и круга лиц, находящихся под особой «социальной опекой». Конституцией особо подчеркивается исключительная деятельность самого государства в социальной сфере, заключающаяся в создании минимальных гарантий для населения в виде установления минимального размера оплаты труда и различных пенсий, пособий. Вся остальная деятельность в социальной сфере может осуществляться иными, негосударственными структурами.

Все принимаемые в последующем нормативные правовые акты демонстрируют тенденцию к расширению и конкретизации социальной сферы. Анализируя содержательное развитие понятия «социальный» в частном праве России, воспользуемся историческим методом и прове-

дем исследование от самых ранних законов до наиболее актуальных.

Основными субъектами гражданского права, традиционно относящимися к социальной сфере, являются некоммерческие организации. Пункт 2 ст. 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях»² закрепляет, что некоммерческие организации могут создаваться для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ. Таким образом, законодатель ограничивает социальную от иных видов деятельности (образовательной, правозащитной, охраны здоровья граждан, спорта).

Закон «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»³ в ст. 20 к социальным услугам относит бытовые, медицинские, педагогические, психологические, правовые, социально-трудовые, повышение коммуникативного потенциала.

Федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»⁴ в редакции закона 2019 г. вводит понятие «социальное предпринимательство» и относит к нему производство товаров для социально незащищенных групп населения (инвалиды, одинокие или многодетные родители, беженцы и вынужденные переселенцы и т. д.) и их трудоустройство. К социальным услугам причисляются, помимо поименованных выше, услуги по организации отдыха и оздоровления инвалидов и пенсионеров, услуги в сфере дополнительного образования и деятельность по созданию условий для беспрепятственного доступа инвалидов к объектам социальной, инженерной, транспортной инфраструктур и пользования средствами транспорта, связи и информации.

Согласно п. 1 ст. 1 Федерального закона «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» к от-

¹ О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере : федер. закон от 13.07.2020 № 189-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2020. № 29. Ст. 4499.

² О некоммерческих организациях : федер. закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

³ Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации : федер. закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ (ред. от 13.07.2020) // Собр. законодательства РФ. 2013. № 52 (часть I). Ст. 7007.

⁴ О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации : федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2007. № 31. Ст. 4006.

раслям социальной сферы относятся услуги в сфере образования, здравоохранения, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, *туризма* (выделено нами. – У. Ф., Е. Г.).

Анализ действующих правовых актов, закрепляющих содержание термина «социальный», позволяет прийти к двум выводам. Во-первых, нормативные акты друг с другом не согласованы и противоречивы, каждый последующий расширяет понятие социальной сферы. Во-вторых, широкий подход сближает нас с общеевропейским пониманием социальной сферы. Европейская комиссия использует термин «социальный» для обозначения четырех сфер:

1) интеграции работы (обучение и интеграция людей с ограниченными возможностями и безработных);

2) персональных социальных услуг (здоровье, благополучие и медицинское обслуживание, профессиональная подготовка, образование, услуги по уходу за детьми, услуги для пожилых людей или помощь обездоленным);

3) местного развития неблагополучных районов (социальные предприятия в отдаленных сельских районах, схемы развития реабилитации микрорайонов в городских районах, помощь и сотрудничество в целях развития отношений с третьими странами);

4) другого (включая переработку, охрану окружающей среды, спорт, искусство, культуру или сохранение истории, науку, исследования и инновации, защиту потребителей и любительский спорт) [9].

Возвращаясь к анализу положений Федерального закона «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере», считаем необходимым различать понятия «государственный заказ» и «государственный социальный заказ».

Государственный заказ отражает потребности государства (государственные нужды) в товарах, работах и услугах, иными словами, при размещении государственного заказа на первом месте стоят интересы органов государственной власти, являющихся одновременно и заказчиками, и потребителями.

В свою очередь, государственный социальный заказ отражает потребности общества в социальных услугах, потребителями которых выступают граждане, а не государство. Государственный (муниципальный) социальный заказ не предусматривает заключение контракта для обеспечения соответственно государственных нужд и муниципальных нужд. В пояснительной записке к проекту федерального закона «О го-

сударственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» отмечается, что органы государственной власти не являются потребителями государственных услуг, а выступают в роли органов, осуществляющих организацию оказания услуг путем формирования государственных заданий подведомственным им государственным учреждениям.

В действующем законодательстве отсутствует легальная дефиниция общего понятия государственного заказа, что порождает существование в науке множества различных точек зрения по вопросу его определения. В доктрине государственный заказ рассматривается как управленческий распорядительный акт [6, с. 12], как совокупность административно-правовых актов [8, с. 7], как задание или поручение государства [7, с. 45] и даже как публично-правовой институт реализации Конституции, законов и функций Российского государства в форме административного режима отношений между государством и субъектами частного права [3, с. 86]. Являясь ключевой категорией, связывающей воедино все остальные составляющие закупочного процесса [4, с. 12], государственный заказ не нашел понятийной определенности ни в законодательстве, ни в юридической науке.

Введение новой дефиниции, определяющей понятие государственного (муниципального) социального заказа, устраняет терминологическую путаницу. Из законодательного определения государственного (муниципального) социального заказа как документа следует, что отечественный законодатель рассматривает данное понятие в узком смысле. В законодательстве зарубежных государств наблюдается иной подход к определению понятия государственного социального заказа.

Так, Закон Республики Беларусь «О социальном обслуживании»¹ под государственным социальным заказом понимает механизм привлечения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к оказанию социальных услуг и реализации социальных проектов.

В Законе Кыргызской Республики «О государственном социальном заказе»² государственный социальный заказ закреплен как механизм реализации социальных программ, направленных на оказание социальных услуг населению либо на достижение иных общественно полезных целей путем вовлечения в их

¹ О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О социальном обслуживании»: закон Республики Беларусь от 19 июня 2017 г. № 31-3 // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. 2017. № 2/2469.

² О государственном социальном заказе: Закон Кыргызской Республики от 28.04.2017 № 70 // Эркин Тоо. 2017. 17 мая, № 60-61.

реализацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Государственный социальный заказ как форма реализации социальных программ, социальных проектов, направленных на решение задач в социальной сфере, определен в законодательстве Республики Казахстан¹.

Таким образом, в нормативных правовых актах зарубежных государств понятию государственного социального заказа придается широкое значение, а именно как инструменту обеспечения государственно-частного партнерства в социальной сфере.

В этой связи весьма интересным видится вопрос о правовой природе государственного (муниципального) социального заказа.

Внедрение государственного (муниципального) социального заказа в систему российского социального обслуживания населения и законодательное закрепление механизма оказания государственных и муниципальных услуг в рамках социального заказа направлены на организацию взаимодействия субъектов, включенных в систему социального обслуживания. Исполнение государственного (муниципального) социального заказа осуществляется в договорной форме, так как по результатам отбора исполнителей услуг заключается соглашение с участием юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, физических лиц – производителей товаров, работ, услуг, оказывающих потребителям государственные (муниципальные) услуги в социальной сфере. Являясь основанием заключения такого соглашения, государственный (муниципальный) социальный заказ порождает построенные на началах координации или субординации социальные связи государства, с одной стороны, и юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, а также физических лиц, оказывающих государственные (муниципальные) услуги в социальной сфере, с другой стороны. Вместе с тем сущность государственного (муниципального) социального заказа обладает признаками юридического равенства, автономии воли сторон, имущественной самостоятельности участников, что характерно для гражданско-правовых отношений. Думается, что государственный (муниципальный) социальный заказ по своей природе является частноправовым. Ввиду того, что отличительной чертой государственного (муниципального) социального заказа является наличие достаточ-

ного волеизъявления уполномоченных органов, размещение такого заказа необходимо рассматривать в качестве односторонней сделки по предоставлению уполномоченным органом права удовлетворить потребности граждан в социальных услугах. При этом такая сделка направлена на организацию отношений между органами государственной власти, органами местного самоуправления и исполнителями услуг.

В юридической науке существуют различные мнения относительно односторонних организующих сделок.

В 1966 г. впервые О. А. Красавчиковым была выдвинута концепция гражданско-правового регулирования организационных отношений. Автор отмечал, что среди общественных отношений существуют группы организационных отношений, под которыми понимались «построенные на началах координации или субординации социальные связи, направленные на упорядочение (нормализацию) иных общественных отношений, действий их участников либо на формирование социальных образований» [2, с. 52].

По мнению В. Е. Белова, действиям по размещению государственных заказов присущ характер односторонних гражданско-правовых сделок [1, с. 24]. А отношения уполномоченных органов и потенциальных исполнителей при размещении государственных заказов являются организационно-правовыми, в том смысле, что выступают в качестве организационной предпосылки формирования в будущем имущественных правоотношений на основе государственного контракта.


Е. Б. Подузова, изучая сделки по организации отношений сторон, отмечает, что организационное отношение не всегда возникает из договора. В качестве одного из примеров односторонней организующей сделки автор называет «действия госзаказчиков и потенциальных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) при размещении госзаказов, извещение о проведении конкурентных закупочных процедур» [5, с. 91].

В государственном (муниципальном) социальном заказе можно наблюдать наличие общей цели сторон (уполномоченных органов и исполнителей услуг), выражающейся в предоставлении гражданам услуг в социальной сфере. Кроме того, действия сторон направлены на достижение определенного результата, а именно исполнение государственного (муниципального) социального заказа, т. е. достижение показателей, характеризующих качество оказания государственной (муниципальной) услуги в социальной сфере и (или) объем оказания такой услуги. Наличие общей цели сторон, достиже-

¹ О государственном социальном заказе, грантах и премиях для неправительственных организаций в Республике Казахстан : закон Республики Казахстан от 12.04.2005 № 36-III (с изменениями и дополнениями по состоянию на 19.04.2019) // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2005. № 6. Ст.8.

ние определенного результата являются признаками организационных договоров, все более активно применяющихся на практике. Однако, несмотря на наличие общих характерных признаков, государственный (муниципальный) социальный заказ все же нельзя рассматривать как организационный договор.

Государственный (муниципальный) социальный заказ на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере, устанавливающий основные показатели качества и объема оказания таких услуг и предусматривающий общие условия исполнения конкретных имущественных обязательств в будущем, направлен на создание и упорядочение взаимосвязанной деятельности уполномоченных органов и потенциальных исполнителей услуг в социальной сфере.

Таким образом, действия уполномоченных органов по размещению государственного (муниципального) социального заказа являются односторонней сделкой и направлены на возникновение предварительных (организационных) отношений по предоставлению социальных услуг физическим лицам. 

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Белов В. Е. Участие Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в отношениях, связанных с государственными заказами : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. М., 2006. 232 с.
2. Красавчиков О. А. Гражданские организационно-правовые отношения // Советское государство и право. 1966. № 10. С. 50–57.
3. Кузнецов В. И. Правовое регулирование института государственного заказа : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. М., 2005. 227 с.
4. Курц Н. А. Заключение договоров о государственных и муниципальных закупках : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. М., 2013. 26 с.
5. Подузова Е.Б. Односторонние организующие сделки (сделки по организации отношений сторон): проблемы определения и толкования в контексте коллективного использования товаров и услуг (sharing economy) // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 3 (100). С. 88–98.
6. Тарабаев П.С. Гражданско-правовое регулирование поставки товаров для федеральных государственных нужд : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Екатеринбург, 2009. 29 с.
7. Шевченко Л. И., Гредин Г. Н. Госзаказ в системе государственного регулирования экономики. Кемерово : Кузбассвузиздат, 1999. 157 с.
8. Юшкевич П. П. Правовое регулирование подготовки и заключения государственного контракта на поставку продукции для государственных нужд военными организациями : дис. ... канд. юрид. наук : 20.02.03. М., 2002. 201 с.
9. Social enterprises. URL: http://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy/enterprises_en (дата обращения: 28.10.2020).

REFERENCES

1. Belov V. E. *Uchastie Rossijskoj Federacii i subektov Rossijskoj Federacii v otnosheniyah, svyazannyh s gosudarstvennymi zakazami* [Participation of the Russian Federation and the constituent entities of the Russian Federation

in relations related to government orders]. Cand. sci. diss. Moscow, 2006. 232 p. (in Russian)

2. Krasavchikov O.A. *Grazhdanskie organizacionno-pravovye otnosheniya* [Civil organizational and legal relations]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo* [Soviet state and law], 1966, vol 10, pp. 50-57. (in Russian)

3. Kuznetsov V.I. *Pravovoe regulirovanie instituta gosudarstvennogo zakaza* [Legal regulation of the institution of state order]. Cand. sci. diss. Moscow, 2005, 227 p. (in Russian)

4. Kurc N.A. *Zaklyuchenie dogovorov o gosudarstvennyh i municipalnyh zakupkakh* [Conclusion of contracts on state and municipal purchases]. Cand. sci. diss. abstr. Moscow, 2013, 26 p. (in Russian)

5. Poduzova E.B. *Odnostoronnie organizuyushie sdelki (sdelki po organizacii otnoshenij storon): problemy opredeleniya i tolkovaniya v kontekste kolektivnogo ispolzovaniya tovarov i uslug (sharing economy)* [Unilateral organizing transactions (transactions for organizing relations between the parties): problems of definition and interpretation in the context of the collective use of goods and services (sharing economy)]. *Aktualnye problemy rossijskogo prava* [Actual problems of Russian law], 2019, vol. 3 (100), pp. 88-98. (in Russian)

6. Tarabaev P.S. *Grazhdansko-pravovoe regulirovanie postavki tovarov dlya federalnyh gosudarstvennyh nuzhd* [Civil regulation of the supply of goods for federal state needs]. Cand. sci. diss. abstr. Ekaterinburg, 2009, 29 p. (in Russian)

7. Shevchenko L.I., Gredin G.N. *Goszakaz v sisteme gosudarstvennogo regulirovaniya ekonomiki* [State order in the system of state regulation of the economy]. Кемерово, Кузбассвузиздат Publ., 1999, 157 p. (in Russian)

8. Yushkevich P.P. *Pravovoe regulirovanie podgovki i zaklyucheniya gosudarstvennogo kontrakta na postavku produkcii dlya gosudarstvennyh nuzhd voennymi organizatsiyami* [Legal regulation of preparation and conclusion of a state contract for the supply of products for state needs by military organizations]. Cand. sci. diss. Moscow, 2002, 201 p. (in Russian)

9. Social enterprises. Available at: http://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy/enterprises_en (data of access: 28.10.2020).

Organizational Foundations of Social Entrepreneurship: Features of Contractual Structures

© Filatova U. B., Ganeva E. O., 2020

The article is devoted to the research of the Institute of social entrepreneurship. The authors identify the features of the organization of contractual relations in relations mediating the provision of social services. Attention is drawn to the fact that the legislation does not have a unified approach to understanding social services, as well as an exhaustive list of services related to social services. Based on the analysis of current legislation on social entrepreneurship, the article identifies problems related to determining the legal nature of the state (municipal) social order. The authors consider various theoretical approaches to defining the concept of state order. In the doctrine, the state order is considered as a managerial administrative act, as a set of administrative and legal acts, as a task or assignment of the state, and even as a public law institution for implementing the Constitution, laws, and functions of the Russian state in the form of an administrative regime of relations between the state and private law subjects. As a key category that links together all other components of the procurement process, the state order has not found conceptual certainty either in legislation or in legal science. It is proved that a social order by its nature is a private legal act, and the placement of such an order should be considered as a unilateral transaction to provide the authorized body with the right to meet the needs of citizens in social services. At the same time, such a transaction is aimed at organizing relations between state authorities, local self-government bodies and service providers. It is concluded that actions for placing a state (municipal) social order aimed at creating preliminary relations for the provision of social services are a one-sided organizing transaction.

Keywords: social service; social entrepreneurship; social enterprises; non-profit organizations; organizational contract; state order.

The scientific research was carried out with the financial support of the Russian Foundation for Basic Research within the framework of the scientific project No. 20-011-00222