

## СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ В ОБЛАСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ

© 2013 Файзуллина Диана Дамировна  
Казанский (Приволжский) федеральный университет  
420008, г. Казань, ул. Кремлевская, д. 18  
E-mail: f\_d\_diana@mail.ru

В связи с необходимостью модернизации существующей системы социального обслуживания населения рассмотрены основы правового регулирования отношений, возникающих в области социального обслуживания населения в Российской Федерации, через призму анализа действующего Федерального закона и Проекта, обозначены основные их отличия, а также видимые недостатки; выявлены особенности организации системы социального обслуживания населения; на примере Республики Татарстан проанализирована оценка общественного мнения по вопросу удовлетворенности населения Республики Татарстан качеством услуг, предоставляемых в социальной сфере.

*Ключевые слова:* социальное обслуживание, государственная социальная политика, законопроект, качество жизни, оценка общественного мнения.

На сегодня в Российской Федерации проводится активная государственная социальная политика. Одним из приоритетных направлений социально-экономического развития страны в целом и ее регионов в частности является совершенствование законодательства в области социального регулирования. Актуальность оптимизации и развития существующей инфраструктуры социального обслуживания, а также необходимость модернизации деятельности по оказанию социальных услуг подтверждаются еще и тем, что действующая в настоящее время политика в сфере социального обслуживания населения, опирающаяся на законодательную базу, не позволяет населению в полной мере пользоваться социальными услугами высокого качества.

Основы правового регулирования в области социального обслуживания граждан Российской Федерации устанавливаются Федеральным законом “Об основах социального обслуживания населения в РФ”, принятым 10 декабря 1995 г. за № 195-ФЗ<sup>1</sup>. С момента его принятия социальное обслуживание де-факто стало относительно независимым и самостоятельным фрагментом системы социальной защиты, неотъемлемой частью сферы обслуживания населения с мощной инфраструктурой учреждений и предприятий, оказывающих разнообразные виды социальных услуг в субъектах Российской Федерации. Стоит отметить, что действующая модель социального обслуживания населения по-прежнему в

полном объеме не отражает все многообразие отношений в этой сфере, в силу различного толкования закрепленных в законах общих требований по ряду принципиальных вопросов, связанных с содержанием понятия “социальное обслуживание”, “социальные услуги”, “социальная поддержка”<sup>2</sup>.

Действующий в России режим минимальных социальных стандартов предполагает наличие возможности выявления наиболее уязвимых категорий социума. Так, основанием для социального обслуживания является трудная жизненная ситуация<sup>3</sup>. При организации социального обслуживания в регионах следует учесть, что виды услуг, а также деятельность по социальному обслуживанию конкретизированы соответствующими правовыми актами. На данный момент имеются две основные позиции касательно вопроса о сущности услуг:

1) одни ученые рассматривают услуги как саму деятельность, как специфическую форму труда;

2) другие под услугами понимают результат труда, полезный эффект деятельности<sup>4</sup>.

В отличие от действующего Федерального закона №195-ФЗ, ст. 1 которого строго определяет перечень видов услуг, проект нового закона<sup>5</sup> предусматривает более основательное и подробное регулирование правоотношений в области социального обслуживания и устанавливает, в частности:

- финансовые источники социального обслуживания;
- основания для признания граждан (семей) нуждающимися в социальном обслуживании;
- подробные перечни и содержание разных видов услуг в области социального обслуживания;
- основания и порядок отказа от социального обслуживания;
- определение индивидуальных программ предоставления социальных услуг и договора о предоставлении социальных услуг;
- определение конкретных условий частичной платности социальных услуг;
- порядок ведения и содержание информационных систем в области социального обслуживания, реестра поставщиков социальных услуг и регистра получателей социальных услуг.

Кроме того, в нормативно-правовой базе действующего законодательства, направленного на регулирование системы социального обслуживания населения, отсутствует исчерпывающий перечень оснований для признания граждан нуждающимися в том или ином виде социального обслуживания. Проблема заключается в том, что права граждан на социальное обслуживание определяются через описания основных его видов при отсутствии конкретизации содержания социальных услуг. Данная неточность в определении прав граждан приводит к тому, что в субъектах социального обслуживания осуществляется с оглядкой на различные основания, что вызывает возникновение неравенства прав граждан на получение всего спектра социальных услуг.

Необходимо отметить, что разработанный Проект Федерального закона нацелен на развитие действующей системы социального обслуживания, повышение уровня, качества, доступности, безопасности и эффективности социального обслуживания. Законопроект предусматривает формирование единого комплексного законодательного акта, основной целью которого является регулирование отношений в области социального обслуживания населения.

Среди недоработок в отношении существующего Проекта Федерального закона следует выделить позицию Елены Ключко - заместителя председателя Координационного совета по делам детей-инвалидов и других лиц с ограничениями жизнедеятельности при Комиссии Общественной палаты РФ по социальной политике, трудовым

отношениям и качеству жизни граждан<sup>6</sup>, которая отмечает направленность проекта закона в сторону сохранения приоритетности стационарного обслуживания. О правомерности подобного мнения свидетельствуют:

- значительное неравенство в перечне и объеме услуг, указанных в статьях законопроекта в сравнении между надомным (минимальный) и стационарным (максимальный набор услуг);
- при этом указанные услуги предоставляются "по перечням и в объеме, утверждаемом субъектами РФ и при не превышении в более чем полтора раза минимального среднедушевого дохода для установленного в данном субъекте РФ";
- государственные гарантии социальных услуг в условиях стационарного обслуживания по сравнению с отсутствием безусловных гарантий и возможной платностью дополнительных, не гарантированных государством социальных услуг вне стационара (полустационарное, на дому);
- бесплатное их предоставление в бюджетных, автономных и казенных учреждениях социального обслуживания населения, находящихся в ведении органов государственной власти субъектов РФ в соответствии с законодательством РФ, при том, что в настоящее время лучшие методические и практические решения реализуются в профильных НКО.

Из вышеотмеченного, в особенности с учетом значительных различий в финансовом состоянии регионов Российской Федерации, а также их возможностей по использованию средств в социальном секторе, следует: законопроект не сможет обеспечить гарантированный объем помощи, стандарт услуг и единый перечень для людей с инвалидностью и другими ограничениями жизнедеятельности в различных регионах РФ, что, конечно, является нарушением конституционных прав граждан с ограниченным здоровьем.

Рассматривая нынешнюю модель организации системы социального обслуживания населения, необходимо отметить некоторые ее особенности:

- примерно 73 % всех средств на социальную защиту населения тратится через систему социального страхования, главным образом на пенсии, на которые расходуется около 2/3 всех средств на социальную защиту населения;
- реализованные в 2008-2010 гг. меры, направленные на повышение размера пенсионного обеспечения, привели к тому, что пенсии, состав-

лявшие в 2007 г. 5,0 % ВВП, выросли к 2009 г. до 7,2 % ВВП, а в 2010 г. достигли уровня 10 % ВВП, что потребовало увеличить совокупный трансферт из федерального бюджета до 5,2 % ВВП и обусловило повышение страховых взносов в 2011 г. с 26 до 34 %;

- проведенные в рамках повышения размера пенсионного обеспечения меры позволили существенно увеличить средний коэффициент замещения - до 36,6 % в 2011 г., однако такое повышение является временным и уже к середине 2020-х гг. коэффициент замещения снизится до дореформенного уровня;

- приоритеты социальной политики как на федеральном, так и на региональном уровне приводят к тому, что все больше ресурсов сосредотачивается на помощи гражданам пожилого возраста, что ранее объяснялось низкими (ниже прожиточного минимума) размерами значительного числа пенсий. С введением социальной доплаты к пенсии основной категорией, нуждающейся в социальной поддержке, становятся малоимущие семьи с детьми;

- подавляющая часть средств социальной помощи тратится на категориальные льготы: на их долю приходится около 90 % всех средств на социальную помощь<sup>7</sup>. Это характерно как для выплат федерального уровня, так и для региональных выплат. Средства, которые идут на адресные программы, невелики и расплывлены по отдельным видам пособий и выплат;

- монетизация системы категориальных льгот, начатая в 2005 г., по-прежнему оставляет место значительному распространению натуральных форм категориальных льгот; если обеспечение топливом и оплата за телефон предоставляются в основном в денежной форме, то социальная поддержка по оплате жилья и коммунальных услуг, по оплате проезда на транспорте, на изготовление и ремонт зубных протезов, на протезно-ортопедическую помощь либо изготовление технических средств реабилитации предоставляется в основном в натуральном виде, однако и здесь видны некоторые положительные сдвиги.

С учетом указанных проблем субъектов по социальному обслуживанию населения составим выводы на основе анализа результатов отчета социологического исследования на тему "Оценка общественного мнения по вопросу удовлетворенности населения Республики Татарстан качеством услуг в социальной сфере". Было выявлено,

что более половины из числа опрошенных, которые обращались за помощью в управление социальной защиты, были вынуждены ждать в очереди (56,3 %). На втором месте было указано отсутствие возможности бесплатного копирования документов (34,01 %), 27,25 % отметили проблему отсутствия и недостаточности разъяснительных материалов, столько же - недостаточное количество специалистов. Одна четвертая доля респондентов отметила отсутствие удобства в ожидании приема (25,9), примерно столько же - бюрократию при оформлении документов на получение услуг (25,68 %). Важно признать, что доля тех, кто не столкнулся ни с какими проблемами при обращении в учреждения социальной защиты, составляет лишь 11 %. С учетом вышеприведенной статистики вопрос качества предлагаемых услуг играет очень большую роль для респондентов. Для решения подобных проблем считаем целесообразным:

- провести анализ нагрузки социальных работников, оказывающих такие услуги, и оптимизировать ее;

- максимально использовать надомные и полустационарные формы социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов;

- способствовать развитию частной инициативы и государственно-частного партнерства в сфере оказания услуг гражданам пожилого возраста и инвалидам;

- распространить на граждан пожилого возраста опыт устройства в приемные семьи;

- обеспечить экономически обоснованные цены на услуги социального обслуживания, что будет способствовать развитию рынка негосударственных услуг в данной сфере;

- использовать негосударственные формы оказания услуг в тех областях социальной защиты, где это может оказаться экономически эффективным (например, привлечение индивидуальных предпринимателей к оказанию услуг по социальному обслуживанию на дому и сопровождению замещающих семей может привести к выполнению услуг необходимого качества и оказаться экономически выгодным).

Следует добавить, что вопрос загруженности учреждений сейчас пытаются решить методом электронной очереди, однако, согласно представленным статистическим данным, большинство населения Татарстана не пользуется государственными социальными услугами в сфере

социального обслуживания в электронном виде посредством Интернета - 98,5%. Основными проблемами при получении электронных услуг в сфере социальной защиты стало для респондентов отсутствие информации о сайте предоставления электронных государственных услуг. Вместе с тем большинство из тех, кто пользовался подобными услугами, отметили, что проблем при этом у них не возникало.

В качестве предложений при получении электронных услуг в сфере социальной защиты отдельными респондентами высказывалось желание установить большее количество терминалов, увеличить скорость предоставления услуг, а также ввести службу консультирования.

Таким образом, развитие системы социального обслуживания населения и удовлетворений возрастающих потребностей в социальных услугах в настоящее время во многом определяется сложившимися экономическими и организационно-правовыми условиями<sup>8</sup>. Современные теоретические взгляды<sup>9</sup> на экономические подходы к организации социального обслуживания населения, интересы и потребности получателей услуг, безусловно, требуют изменения и внесения определенных положений в законодательство в сфере социального обслуживания. Существующий и обсуждаемый Проект Федерального закона отражает новые подходы, технологии и управленческие решения в области социального обслуживания населения, отработанные на практике в субъектах Российской Федерации, однако он требует более детального изучения с последующим внесением изменений в текст законопроекта до его официального принятия и опубликования.

<sup>1</sup> Об основах социального обслуживания населения Российской Федерации: федер. закон Рос. Федера-

ции от 10 дек. 1995 г. № 195-ФЗ. URL: <http://www.garant.ru>.

<sup>2</sup> Назаров Е.Г. Стандартизация услуг в сфере социального обслуживания населения: гарантии реализации прав граждан. URL: <http://www.chinovnik.uapa.ru/modern/article.php?id=699>.

<sup>3</sup> Федорова М.Ю. Теоретические вопросы правового регулирования социального страхования / Омск. гос. ун-т. Омск, 2003. С. 15.

<sup>4</sup> См.: Назмутдинова А.Р. Развитие региональной инфраструктуры сферы услуг (на примере Республики Татарстан). Казань, 2009. С. 11-12; Софина Т.Н. Сфера услуг: трансформации в рыночной экономике. СПб., 1999. С. 47.

<sup>5</sup> Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

<sup>6</sup> Форум группы совершенствования нормативно-правовой документации по обсуждению проекта Федерального закона "Об основах социального обслуживания в РФ". URL: <http://autisminrussia.listbb.ru/viewtopic.php?f=63&t=131>.

<sup>7</sup> Report No. 54392-R. Russian Federation: Social Expenditure and Fiscal Federalism in Russia. The World bank. 2011.

<sup>8</sup> См.: Воробьева Э.Л. Социальное обслуживание: концептуальные основы и анализ современной практики (на материалах регионального исследования) // Социальное обслуживание. 2006. № 1. С. 5-30; Карасик Е.А. Перспективные направления развития региональной системы социального обслуживания населения // Экономические науки. 2009. № 54. С. 224-227; Фахрутдинова Е.В., Карасик Е.А. Особенности социальной политики в отношении инвалидов на примере Республики Татарстан // Вестник экономики, права и социологии. 2012. № 4. С. 105-108.

<sup>9</sup> Фахрутдинова Е.В. Роль социальной сферы и социальной политики в обеспечении устойчивого социально-экономического развития страны // Экономические науки. 2009. № 57. С. 7-11; Банкет С.В., Колесникова Ю.С. Изменение уровня жизни населения в зависимости от периода общественного развития // Вестник экономики, права и социологии. 2012. № 2. С. 12-14.

Поступила в редакцию 03.11.2013 г.