

СОЦИОЛОГИЯ

УДК 316.35.023.6

Поставщики социальных услуг как субъекты современной социальной работы в России

И. Ф. Албегова

*Ярославский государственный университет
им. П. Г. Демидова*

E-mail: alba50@yandex.ru

Научная статья

Изучаются процессы изменения социальной структуры российского общества. Выявляются причины появления новой социальной группы и субъекта социальной работы – поставщиков социальных услуг. Актуализируется проблема предоставления социальных услуг населению общественными организациями.

Ключевые слова: социальная структура; закон; поставщик социальных услуг; общественная организация; реестр; социологические исследования.

Providers of social services as objects of modern social work in Russia

I. F. Albegova

P. G. Demidov Yaroslavl state University

Scientific article

We study the processes of change of social structure of Russian society. Identifies the causes of the emergence of new social groups and the subject of social work – social service providers. Actualizes the problem of providing social services by public organizations.

Keywords: social structure; the law; the provider of social services; public organization; the registry of sociological research.

Благодарности: Статья подготовлена в рамках социально-значимого проекта ООЯО «Социум» «Правовая поддержка получателей социальных услуг». При реализации проекта используются средства государственной поддержки, выделенные в качестве гранта в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 01.04.2015 г. № 79 – рп и на основании конкурса, проведенного Движением «Гражданское достоинство» (<http://www.civildignity.ru/ru>)

Социальная структура современного российского общества в настоящее время характеризуется существенными изменениями, отражающими мировые закономерности и национальные особенности развития, региональную специфику состояния и неопределенность перспектив. Основами этих трансформаций являются состояния экономической, политической, социальной, духовной, национальной, религиозной и других сфер общества, которые приводят к возникновению ряда специфических черт в развитии социальной структуры. Социальная структура современного российского общества отличается процессами все углубляющейся дифференциации, появлением новых и внутренним изменением традиционных групп [1]. Так, значительно уменьшается воспроизводство одних профессиональных групп (слоев, страт), появляются другие, новые (ранее немногочисленные или вовсе отсутствовавшие), меняется история их возникновения, формирования и приобретения ролей и статусов. Новым в социальной структуре современной России стало, наряду с другими, появление достаточно многочисленных и специфических групп – поставщиков и получателей социальных услуг. Юридическим основанием для этого явления послужило принятие и вступление в силу с 1 января 2015 года Федерального закона Российской Федерации

№ 442 «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» от 28 декабря 2013 г.¹

В связи с этим целью данной статьи является изучение критериев выделения данных социальных групп, их определение и введение в научный оборот соответствующих дефиниций, раскрытие их сущности, обозначение проблем и перспектив развития по мере совершенствования социальной практики и российского законодательства.

В Федеральном законе Российской Федерации № 442 «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» говорится, что «поставщик социальных услуг – юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы и (или) индивидуальный предприниматель, осуществляющие социальное обслуживание». В соответствии с данной правовой нормой поставщиками социальных услуг в современной России являются государственные стационарные, полустационарные и нестационарные учреждения социального обслуживания населения. В их число, в соответствии с законом, могут входить индивидуальные предприниматели и общественные негосударственные некоммерческие организации. Еще в 2008 году правительство РФ взяло курс на разгосударствление сектора оказания социальных услуг. Например, в концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года уже было обозначено повышение роли общественных организаций в предоставлении услуг в социальной сфере².

В 2010–2014 годах были изданы нормативные акты, меняющие статус общественных организаций в сфере оказания социальных услуг населению и облегчающие условия их выхода на рынок социальных услуг.

В настоящее время в каждом регионе России сформированы и обнародованы реестры поставщиков социальных услуг. Они, как правило, включают типовые государственные учреждения социального обслуживания, имеющие хорошие материальные базы, кадровый потенциал, информационную поддержку, значительный опыт предоставления социальных услуг населению. Например, в Ярославской области в реестр включены 58 государственных стационарных и нестационарных учреждений, среди которых 9 домов-интернатов для престарелых и инвалидов, 7 психоневрологических интернатов, один детский дом-интернат, 14 социально-реабилитационных центров для несовершеннолетних, 26 комплексных центров социального обслуживания населения и один дом ночного пребывания для лиц без определенного места жительства³. Данный реестр находится в динамичном состоянии: по тем или иным причинам юридические лица могут быть включены или исключены из него. Например, в связи с ликвидацией в 2015 году из него выбыл Переславский психоневрологический интернат⁴. Как правило, представители местного населения в основном удовлетворены качеством услуг, предоставляемых государственными учреждениями социального обслуживания. Так, в 2014 году автором было проведено анкетирование 49 пожилых людей, клиентов МУ КЦСОН Фрунзенского района г. Ярославля, в возрасте старше семидесяти лет. Основной причиной обращения к специалистам центра являются их неспособность самостоятельно выполнять ряд

¹ Федеральный закон Российской Федерации № 442 «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» от 28 декабря 2013 г. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 03.03.2016).

² Распоряжение Правительства РФ № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года» от 17 ноября 2008 г. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 03.03.2016).

³ Реестр поставщиков социальных услуг Ярославской области // Портал органов государственной власти Ярославской области : сайт. URL: <http://www.yarregion.ru/> (дата обращения: 03.03.2016).

⁴ Постановление правительства Ярославской области от 08.10.2015 № 1097-п «О ликвидации государственного бюджетного учреждения социального обслуживания Ярославской области Переславского психоневрологического интерната». URL: <http://reestr.yarsoc.ru/> (дата обращения: 04.03.2016).

домашних дел, реже – семейные проблемы и смерть супруга (12,5 % мужчин и 2,4 % женщин). Перенесенные ранее тяжелые болезни (инсульт, неспособность самостоятельно передвигаться) также служат причинами обращения за услугами в Центр (12,5 % мужчин и 9,6 % женщин).

В ходе исследования было выявлено, что качеством сопровождения клиентов, нуждающихся в услугах медицинских учреждений и качеством содействия в обеспечении ухода с учетом состояния здоровья довольны все респонденты, которые пользуются данными видами услуг. Среди них соответственно: 37,5 % и 87,5 % мужчин; 40,8 % и 64,8 % женщин.

Результаты проведенного анкетирования показали, что в Центре данная работа проводится, а клиенты ее качеством удовлетворены. Например, 62,5 % мужчин и 79,2 % женщин довольны качеством помощи по обеспечению книгами, журналами и др. печатными изданиями. 93,9 % клиентов считают, что социальные услуги оказываются в полном объеме и своевременно. Работа центра в целом устраивает 79,6 % респондентов, а 16,3 % – с этим утверждением не согласны. 53 % опрошенных отметили положительные изменения в качестве обслуживания в центре, для остальных оно осталось на том же уровне. 91,8 % опрошенных пожилого возраста считают, что специалисты центра отвечают требованиям, предъявляемым к современным социальным работникам.

С вступлением в силу Федерального закона Российской Федерации № 442 «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»¹ и утверждением тарифов на социальные услуги Правительством Ярославской области² без их широкого обсуждения и донесения информации до получателей социальных услуг привело к следующему. Прежде всего, ослабла социальная база государственных учреждений социального обслуживания, резко уменьшилось количество получателей социальных услуг, появилась невостребованность многих и, особенно, дорогостоящих услуг населением. Устные опросы тех же респондентов, проведенные автором в январе-феврале 2016 года, показали, что клиенты МУ КЦСОН Фрунзенского района г. Ярославля негативно относятся к необходимости оплаты социальных услуг независимо от их стоимости, готовы скорее отказаться от их получения, чем принять новые условия их получения.

В настоящее время увеличение числа поставщиков социальных услуг как субъектов социальной работы, возникновение конкуренции на рынке социальных услуг и обеспечение проблемы выбора поставщика их получателями может быть осуществлено за счет добровольного принятия этих функций общественными негосударственными объединениями и организациями. По словам Г.Н. Кареловой, уже в 37 субъектах Российской Федерации около 300 НКО в 2015 году включены в реестры поставщиков социальных услуг в полном соответствии с Федеральным законом «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации». Наиболее активными в этом плане являются Республика Башкортостан, Пермский край, Санкт-Петербург, Московская область [цит. по: 2]. В Ярославской области в настоящее время ни одна общественная организация не входит в реестр поставщиков социальных услуг. Одной из причин этого автор считает низкую активность существующих организаций в целом: только 30 % всех организаций считаются активными, а работающих профессионально – 20 %. В соответствии с ФЗ-442 в Уставе организации обязательно должно быть прописано, что она может предоставлять социальные услуги; организация должна иметь достаточную для предоставления качественных социальных услуг материальную базу; в

¹ Федеральный закон Российской Федерации № 442 «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» от 28 декабря 2013 г. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 03.03.2016).

² Постановление правительства Ярославской области от 15.06.2015 № 644-п «Тарифы на социальные услуги на основании подушевых нормативов финансирования социальных услуг, предоставляемые поставщиками социальных услуг на территории Ярославской области». URL: <http://reestr.yarsoc.ru/> (дата обращения: 04.03.2016).

ее штате должны работать минимум 15 дипломированных специалистов по социальной работе. Среди причин низкой активности общественных организаций как поставщиков социальных услуг можно назвать и определенное недоверие к ним со стороны местного населения. Результаты социологических исследований в ряде регионов России показывают неготовность общественных организаций выполнять эти функции. Например, Министерством труда и социального развития Омской области в 2015 году был проведен опрос «Социально ориентированные некоммерческие организации как поставщики социальных услуг»¹. Объектом исследования стали социально ориентированные некоммерческие организации (далее – некоммерческие организации).

Опрос был направлен на изучение готовности некоммерческих организаций к принятию на себя части государственных функций по оказанию социальных услуг. Всего было обследовано 24 некоммерческие организации.

На вопрос: «С какими категориями граждан работает Ваша организация? Какие виды поддержки им оказываются?» ответы респондентов распределились следующим образом: инвалиды – 70,8 %; семьи с детьми – 45,8 %; пожилые люди – 41,7 %; другие – 29,2 %.

Респондентам было предложено ознакомиться с понятием «социальная услуга», определенным новой редакцией Федерального закона № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», и ответить, оказывает ли их общественная организация социальные услуги в соответствии с данным определением. В результате 66,7 % респондентов отметили, что в настоящее время их некоммерческие организации оказывают социальные услуги; 20,8 % опрошенных не предоставляют социальные услуги; 12,5 % представителей некоммерческих организаций затруднились ответить.

На вопрос «Хотели бы Вы участвовать в системе предоставления социальных услуг населению после завершения преобразований в этой сфере (установления законодательных правил, оформления нужных документов и т. п.)?» положительно ответили 41,7 % респондентов; ответ «скорее да» получен также от 41,7 %; «скорее нет» – 12,5 %; ответить на вопрос затруднились 4,1 % респондентов.

Респонденты указали три самых важных для них источника финансирования. В результате наиболее весомыми для некоммерческих организаций оказались средства региональных органов (субсидии, гранты и пр.) – 54,2 %, на втором месте (38,9 %) – средства муниципальных органов (субсидии, гранты и пр.).

Несмотря на то, что в качестве источника финансирования некоммерческие организации отмечают доходы от платных услуг, все же их деятельность напрямую зависит от государства. Получив разовую финансовую поддержку, некоммерческая организация может приостановить или даже прекратить свою деятельность.

Основными статьями расходов за последний год респондентами были отмечены следующие: арендная плата за помещения и другое имущество – 33,3 %; оплата коммунальных услуг – 50,0 %; приобретение оборудования для нужд самой организации – 33,3 %; приобретение расходных материалов для нужд самой организации – 54,2 %; приобретение оборудования, материалов и других товаров для поддерживаемых категорий – 25 %; оказание материальной помощи поддерживаемым категориям – 8,3 %; оплата труда сотрудников, в том числе по договорам гражданско-правового характера, и начисления на оплату труда – 45,8 %; оплата услуг сторонних организаций – 16,7 %; проведение мероприятий – 33,3 %.

В ходе опроса респондентам было предложено сообщить информацию о кадровом составе некоммерческой организации (без добровольцев – работающих безвозмездно; в среднем за год). На поставленный вопрос 41,7 % (10 некоммерческих организаций) затруднились ответить. В трех организациях в абсолютных числах число работников

¹ Отчет о проведении опроса «Социально ориентированные некоммерческие организации как поставщики социальных услуг» // Pandia.ru : интернет-издание. URL: <http://pandia.ru> (дата обращения: 03.03.2016).

составило 29, 43 и 56 человек соответственно, в остальных на постоянной основе работают от 1 до 5 человек. Среднее число работников некоммерческих организаций, ответивших на вопрос, составило 12 человек.

Результаты проведенного локального опроса, по мнению автора характерные для большинства регионов России, показали, что реализации идеи разгосударствления рынка социальных услуг за счет привлечения социально-ориентированных общественных организаций препятствуют следующие обстоятельства. Прежде всего, это финансовая несостоятельность большинства некоммерческих организаций, кадровый дефицит, недоверие населения к организациям данного вида и неготовность получателей услуг оплачивать работу этих поставщиков даже по минимальным, рыночным ценам.

Последнее обстоятельство актуализирует проблему правового информирования и просвещения населения, донесения до него основных положений Федерального закона Российской Федерации № 442 «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации». Эта задача, по мнению автора, должна решаться самими общественными организациями в различных формах.

Например, члены общественной организации социально-правовой поддержки населения Ярославской области «Социум» в 2015 году разработали проект «Правовая поддержка получателя социальных услуг». Он был представлен на конкурс президентских грантов Общественной палаты РФ. Финансовую поддержку проект получил от Движения «Гражданское достоинство»¹. Основной целью проекта стало правовое просвещение и информирование получателей социальных услуг о содержании Федерального закона Российской Федерации № 442 «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», механизме его реализации и изменении условий предоставления социальных услуг населению. В рамках проекта проводятся публичные мероприятия (лекции, круглые столы), осуществляются групповые и индивидуальные консультации, а также организуются обучающие семинары по оформлению документов для получения социальных услуг их потребителями.

Таким образом, в современном российском обществе появилась новая социальная группа поставщиков социальных услуг, генезис и развитие которой было обусловлено принятием и вступлением в силу Федерального закона Российской Федерации № 442 «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации». Эту группу образуют такие субъекты социальной работы, как государственные учреждения социального обслуживания населения, индивидуальные предприниматели и общественные организации, предоставляющие социальные услуги населению. В сформированных и обнародованных российских реестрах поставщиков социальных услуг в основном представлены государственные учреждения социального обслуживания. Это ставит задачу активизации деятельности общественных организации как субъектов социальной работы в сфере предоставления социальных услуг населению. Ее решение будет способствовать процессу разгосударствления сферы социальных услуг.

Ссылки / Reference

- [1] Албегова И. Ф. Геронтогруппа: критерии выделения и характеристики в условиях современного российского общества // Социальные и гуманитарные знания. 2015. № 1. С. 30–34.
- [2] Потенциал социально ориентированных НКО в 2016 году будет активно востребован – Г. Карелова // Совет Федерации Федерального собрания Российской Федерации : официальный сайт. URL: <http://www.council.gov.ru> (дата обращения: 03.03.2016).

¹ Движение «Гражданское достоинство» : сайт. URL: <http://www.civildignity.ru/ru> (дата обращения: 03.03.2016).