

РЕЗЕРВЫ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА СОЦИАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ И ЭФФЕКТИВНОСТИ РАСХОДОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

RESERVES FOR IMPROVING THE QUALITY OF SERVICE AND EFFICIENCY OF BUDGET SPENDING. FOREIGN EXPERIENCE

**L. Belousov
A. Khaitova
Yu. Mitin**

Summary. The article discusses the practice of organizing the provision of social services in the regions of Russia; The types of social service providers historically established in the regions of the country; The provisions and instruments laid down in the federal legislation, which allow improving the quality of services and the efficiency of spending public resources; The peculiarities of the formation of regional systems of social services are described.

Furthermore, article goes into listing ways to limit the access of non-state providers to the social services market; Distinctive features of foreign structures of social service delivery; Approaches to the formation of foreign markets of social services and methods of management of social service providers by regional authorities; Recommendations for improving Russian legislation in the social sphere and options for introducing innovative solutions in the country in this area of work.

In conclusion, the article identifies the ways of improving the reporting system of non-profit organizations through availability of the information to consumers of social services.

Keywords: social state, social sphere, social service providers, achieving economic welfare, social service market, foreign experience.

Белюсов Леонид Валентинович

Соискатель, ФГБНУ «Исследовательский центр частного права имени С.С. Алексеева при Президенте Российской Федерации»
18412004@mail.ru

Хаитова Александрина Иосифовна

Соискатель, ФГБНУ «Исследовательский центр частного права имени С.С. Алексеева при Президенте Российской Федерации»
ya.haitova@yandex.ru

Митин Юрий Дмитриевич

Соискатель, ФГБНУ «Исследовательский центр частного права имени С.С. Алексеева при Президенте Российской Федерации»
mitinyura@mail.ru

Аннотация. В статье рассматривается практика организации оказания социальных услуг в регионах России. Описаны исторически сложившиеся в регионах страны типы поставщиков социальных услуг. Перечислены положения и заложенные в федеральном законодательстве инструменты, позволяющие повысить качество услуг и эффективность расходования государственных ресурсов. Описаны особенности формирования региональных систем социального обслуживания.

Перечислены способы ограничения доступа негосударственных поставщиков на рынок социальных услуг. Сформулированы отличительные черты зарубежных структур оказания социальных услуг. Приведены подходы к формированию зарубежных рынков социальных услуг и приемы управления поставщиками социальных услуг со стороны региональных властей. Сформулированы рекомендации по совершенствованию российского законодательства в социальной сфере и изложены варианты внедрения в стране инновационных решений на этом направлении работы.

Определены эффективные способы совершенствования системы отчетности некоммерческих организаций через информационную открытость для потребителей социальных услуг.

Ключевые слова: социальное государство, социальная сфера, поставщики социальных услуг, достижение экономического блага, рынок социальных услуг, зарубежный опыт.

Социальная сфера в России — одно из основных активно развивающихся, актуальных, а также критикуемых направлений. Стремясь к благим целям, законодатель предпринимает различные меры — устанавливает дополнительные меры обеспечения социально незащищенных слоев населения, проводит дополнительные меры для устранения нарушений, предпринимает попытки контроля за деятельностью НКО, устанавливает новую форму расчета страховых пенсий, обновляет систему досрочных пенсионных выплат путем внедрения специальной оценки условий труда, предпринимает меры по борьбе с безработицей, повышает пенсионный возраст, тем самым создавая значительный резонанс в данной сфере.

Согласно Конституции Российской Федерации, принятой в 1993 году, наше государство перешло на путь социального развития, главная задача которого — достижение такого уровня общественного развития, которое позволит обеспечить достойную жизнь и свободное развитие человека. Социальное государство призвано помогать слабым, распределять экономические блага исходя из принципа справедливости для обеспечения каждому достойного человеческого существования.

Впервые словосочетание «социальное государство» нашло свое отражение в Основном Законе Федеративной Республики Германия 1949 года, что означало активное устремление государства гарантировать обеспечение достойного уровня жизни, а также удовлетворения базовых потребностей всех слоев общества согласно существующим стандартам. На сегодняшний день оно широко применяется в конституционном регулировании большого количества стран: Франция, Испания, Турция, Венесуэла, Украина, Перу, и ряд других стран провозгласили себя социальными государствами, возложив на себя обязательства по обеспечению достойного уровня жизни населения.

Социальное государство призвано помогать слабым, распределять экономические блага, исходя из принципа справедливости для обеспечения каждому достойного человеческого существования. Так или иначе, в Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, обеспечивается государственная поддержка семьи, утвержден минимальный размер оплаты труда, эволюционирует система социальных служб, и иные институты социальной защиты.

Человеческое сообщество уже успело осознать, что становление социального государства — процесс довольно сложный и многоэтапный. Как и в любом другом типе государств, социальное государство имеет свои изъяны, от которых нужно стремиться избавляться.

Международным Пактом об экономических, социальных и культурных правах, принятым ООН в 1966 г., закреплено право каждого на социальное обеспечение. Также важно сказать про Конвенцию МОТ № 102 о минимальных нормах социального обеспечения, которая в РФ только 1 января 2019 года вступила в действие.

Обеспечение жизни человека, обозначение пределов ее качества переходят из сферы личного в сферу публичного, и соответственно в социальную обязанность нашей страны.

Функционирующая система социального обеспечения должна опираться на совершенное законодательство, действенный механизм управления этой отраслью социальной сферы, а также на общеэкономические пропорции, определяющие и задающие ее развитие.

Именно уровень социального обеспечения населения в значительной мере определяет образ жизни людей, их участие в экономической деятельности, что накладывает особую ответственность государственных органов (в том числе и законодательных) за принимаемые решения.

Представляется, что тезис о всеобщности социального обеспечения в настоящее время не является бесспорным. Компенсируя социальный риск в виде социальной помощи, установление различных пособий, других социальных выплат осуществляется прежде всего в призме принятия основных принципов права. В научной доктрине права социального обеспечения на первый план выходят следующие принципы такие как: всеобщность социального обеспечения, обеспечение не только граждан, но и их семей; установление определенных рамок социального обеспечения, гарантирующих достойный уровень жизни человека, различные основания и виды социального обеспечения и многие другие.

Сегодня участие социально ориентированных некоммерческих организаций (далее по тексту — СО НКО) в осуществлении социальной политики государства является важным элементом социально-экономического развития и стабильности российского общества.

Проблема доступа к объему работ, прозрачности, открытости, конкуренции СО НКО с государственными центрами оказания социальных услуг является актуальной, так как такие организации получают гранты (субсидии на конкурсной основе) для осуществления общественно полезной деятельности, финансируются государством.

Обеспечение открытости деятельности государственного сектора социальной защиты и социального

обслуживания является важной задачей нашего государства. В сфере социальной работы конкуренция играет особую роль, так как позволяет гражданину иметь выбор при определении компании, оказывающей качественную социальную помощь, что в свою очередь снижает вероятность получения удаленных от места жительства, несвоевременных или некачественных услуг.

I. Сложившаяся система социального обслуживания до вступления в силу 442-ФЗ

До вступления в силу закона 442-ФЗ в России уже имелась сложившаяся система социального обслуживания. Она основывалась на следующих правилах:

- ◆ весь объем государственного финансирования для оказания социальных услуг гражданам в рамках государственного заказа направлялся поставщикам социальных услуг, учрежденным исполнительными органами власти (государственные поставщики социальных услуг);
- ◆ госзаказ этим организациям и отчетность по нему устанавливались в натуральных единицах (количество услуг, мероприятий, количество охваченных человек и т.д.);
- ◆ управление этими поставщиками социальных услуг осуществлялось административно — командными методами.

Региональная власть стремилась «оптимизировать» управление государственными поставщиками, сделав их комплексными, и закрепить за отдельной организацией оказание услуг в конкретном административном районе региона. В результате этих действий в административных районах каждого региона повсеместно возникли монополисты — государственные комплексные центры социального обслуживания.

В крупных городах или их пригородах создавалось ограниченное количество специализированных поставщиков для оказания услуг в стационарной или полустационарной форме обслуживания.

Специфической, присущей для России, чертой является создание региональными властями, так называемых «образцово-показательных» поставщиков социальных услуг. Они характеризуются набором дополнительных услуг, в том числе платных. Для руководителей региона такие центры служили «витриной» региональной системы социального обслуживания. Некоторые из них назывались «пилотными проектами», оставаясь многие годы единственными в регионе. Доступность услуг таких поставщиков крайне затруднительна большинству нуждающихся. На обслуживание к этим поставщикам граждане могли попасть в порядке

очереди (срок ожидания исчислялся обычно месяцами или даже годами). Продолжительность обслуживания в таких центрах реабилитационного характера ограничивалось для человека несколькими неделями. Большого позволить было нельзя — очередь нуждающихся была велика.

Экономистам известно и практика подтверждает, что «комплексный» или «образцово-показательный» характер поставщика услуг обуславливает наличие в его штатном расписании значительного количества людей, которые не занимаются непосредственно оказанием социальных услуг. Сегодня большинство таких поставщиков продолжают оказывать социальные услуги в регионах страны. В этом можно убедиться, если сегодня в региональных реестрах поставщиков социальных услуг найти соответствующих поставщиков. В штатных расписаниях мы увидим значительное количество управленческих должностей, различного рода методистов, а также буфетчиков, кладовщиков, водителей автомобилей и прочего персонала, относящегося к категории вспомогательного. Фонд оплаты труда этих работников относится к косвенным расходам. В структуре затрат таких организаций косвенные расходы имеют значительную величину.

Социально ориентированные некоммерческие организации (СО НКО) имели возможность получать на оказание общественно полезных услуг финансовую и имущественную поддержку из бюджета и других источников в соответствии с законом № 7-ФЗ. Коммерческие организации оказывали платные социальные услуги. В таких организациях доля вспомогательного персонала, как правило, значительно меньше, чем у государственных поставщиков социальных услуг. Среди СО НКО так же имелись организации, выделенных региональными властями в категорию «образцово-показательных». Штатные расписания таких СО НКО тоже содержат громоздкую структуры управленцев и вспомогательного персонала. Финансовая отчетность таких СО НКО, как правило, отсутствует в свободном доступе, либо сообщается в усеченном объеме.

II. Система социального обслуживания после вступления в силу 442-ФЗ

Вступивший в силу в 2015 году федеральный закон № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» внес в систему социального обслуживания важные принципы, понятия и организационные инструменты. К таковым следует отнести:

- ◆ наделение органов субъекта РФ полномочиями по разработке и реализации мероприятий по формированию и развитию рынка социаль-

ных услуг, в том числе по развитию негосударственных организаций социального обслуживания;

- ◆ формирование тарифов на основании подушевых нормативов финансирования социальных услуг;
- ◆ индивидуальные программы предоставления социальных услуг;
- ◆ принцип приближенности поставщика социальных услуг к месту жительства получателей;
- ◆ право получателей на выбор поставщиков социальных услуг (это предполагает наличие конкурентного рынка социальных услуг);

Закон № 442-ФЗ вступил в силу в 2015 году. Все необходимые нормативно-правовые акты (НПА) в развитие этого закона были своевременно созданы. Прошло достаточно времени, чтобы можно было оценить ситуацию с социальным обслуживанием в стране. Можно утверждать, что качественно ситуация с организацией социального обслуживания граждан в РФ мало чем изменилась, по сравнению с 90-ми годами 20-го столетия. Это выражается в том, что:

1. **Монопольными исполнителями госзаказа продолжают быть поставщики, учрежденные местными органами власти.** Известно, что монополия — это всегда неэффективные денежные расходы и низкое качество обслуживания. Если монопольное положение занимает государственный поставщик, то это неэффективно вдвойне. Жалобы получателей услуг на обслуживание со стороны государственного поставщика услуг не находят объективного рассмотрения. Все государственные органы в подавляющем большинстве случаев переправляют жалобу тому, на кого пожаловались или встают на его сторону;
2. **Отчетность государственных поставщиков, по объемам оказанных услуг, осуществляется в натуральных показателях (количество услуг).** Невозможно определить, каковы расходы государства в рублях на конкретного получателя услуг или определенную категорию получателей услуг. Государственное финансирование выделяется не на обслуживание конкретного поставщика или категорию получателей услуг, а на финансирование организации — поставщика социальных услуг, в соответствии с ранее утвержденной сметой.
3. **Учет объема оказанных услуг в стоимостном выражении ведется только у негосударственных поставщиков социальных услуг, работающих по закону № 442-ФЗ.**

Видно, каковы расходы государства на оказание услуг по каждому получателю социальных услуг или их

группе. Инструментами для этого являются индивидуальные программы предоставления социальных услуг (ИППСУ) и подушевые нормативы финансирования социальных услуг. В реестрах поставщиков социальных услуг доля негосударственных поставщиков может достигать заметного значения. Однако, по экспертным оценкам, порядка 99% бюджета, предусмотренного на финансирование оказания социальных услуг, выплачивается не в соответствии с подушевыми нормативами финансирования, а государственным поставщикам в соответствии бюджетным законодательством, либо негосударственным поставщикам целевыми субсидиями или грантами.

Переход в регионах на работу по закону «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» от 13.07.2020 N189-ФЗ показал, что разница в уровне накладных расходов государственных и негосударственных поставщиков социальных услуг сегодня является серьезным препятствием для формирования региональными властями конкурентного рынка. Проблема заключается в установлении оптимальной величины единых нормативов финансирования социальных услуг, оказываемых поставщиками с различной организационно-правовой формой собственности. Конкурентный рынок подразумевает равные субсидии за одинаковый объем услуг. Установление тарифов с учетом фактических издержек государственных поставщиков услуг приведет к получению негосударственными поставщиками неоправданно большой прибыли. Установление тарифов на уровне фактических издержек негосударственных поставщиков приведет к недофинансированию государственных поставщиков, фактические издержки которых высоки. Так как основной объем получателей услуг обслуживают эти поставщики, то просто обанкротить их не получится. Пострадают получатели услуг. Это объективно существующая проблема управления рынком социальных услуг в регионах страны. Есть разные варианты решения этой проблемы. Вопрос только в принятии правильных управленческих решений.

III. Существующие барьеры для негосударственных поставщиков социальных услуг в РФ

Основные барьеры для вхождения негосударственных поставщиков социальных услуг на рынок социальных услуг:

1. Нежелание региональных властей использовать при планировании, организации и отчетности общепринятые во всем мире повременные подушевые нормативы финансирования социальных услуг.

В реальной жизни, если случится такая ситуация, мы все с Вами будем оплачивать труд сиделки по отработанным часам, а не за каждую оказанную услугу (одевание, раздевание клиента, кормление, поход в аптеку и прочее). Мы будем платить сиделке почасовую оплату и ожидать, что в оплачиваемые нами часы сиделка будет выполнять ту работу, которую ожидает от нее клиент (или его опекун). Услуги репетиторов, в реальной жизни, мы все оплачиваем по почасовым тарифам. Однако во всех регионах России власти устанавливают подушевые нормативы финансирования социальных услуг в формате тариф за единицу одной услуги. Количество тарифов совпадает с количеством услуг. Они исчисляются несколькими сотнями. Способов объективного контроля количества оказанных услуг не существует. Это позволяет использовать на всех уровнях приписки для формирования «правильной» отчетности. Отчетность по госзаказу государственных поставщиков предусматривает отчетность только количеством услуг.

2. Формирование в регионах экономически необоснованных (заниженных) подушевых нормативов финансирования негосударственных поставщиков социальных услуг.

Постановлением Правительства РФ от 01.12.2014 за № 1285 утверждены «Методические рекомендации по расчетам подушевых нормативов финансирования социальных услуг»

Пункт 4 гласит:

«4. Подушевые нормативы финансирования определяются исходя из прямых и косвенных расходов на предоставление социальных услуг за период (не менее одного года), предшествующий расчетному, с применением индекса роста цен (тарифов) на соответствующие товары и услуги.»

Региональные документы утверждают, что тарифы сформированы в соответствии с этими рекомендациями.

Пример с тарифом на подстригание ногтей на руках в Свердловской обл. Стандарт определяет длительность услуги до 40 минут. Тариф составляет, в соответствии с тем же стандартом, 3 рубля 66 копеек (открытая информация государственных органов Свердловской области). Тариф не является экономически обоснованным. Но продолжает действовать с 2015 года. Аналогичная картина с тарифами видна при изучении соответствующих нормативно-правовых актов (НПА) на сайтах регионов, практически, по всем видам услуг. При этом разница в некоторых тарифах между регионами может составлять десятки раз.

Прямые и косвенные затраты на оказание одной и той же услуги в регионах не могут отличаться в десятки раз. Значит и тарифы не должны иметь такой разницы.

3. Создание бюрократических барьеров и усложненная форма отчетности негосударственных поставщиков социальных услуг для получения субсидий. Задержки с выплатами субсидий. Большой объем отчетности.

Отсутствие повременных нормативов значительно усложняет отчетность в первую очередь негосударственных поставщиков социальных услуг. И это понятно, в отчетах идет речь о суммах компенсации в рублях. Каждая услуга имеет свой тариф.

4. Издание региональных НПА, дискриминирующих негосударственных поставщиков социальных услуг в интересах одного поставщика услуг на рынке социальных услуг/

С целью повышения в реестре поставщиков социальных услуг доли СО НКО региональные власти преобразуют часть государственных поставщиков социальных услуг в автономные некоммерческие организации. Не имея возможности компенсировать полностью расходы таким СО НКО субсидиями по установленным в регионе необоснованно низким тарифам региональные власти создают нормативно-правовые акты (НПА), которые позволяют дополнительно к субсидиям по 442-ФЗ финансировать эти организации через субсидии, распределяемые на конкурсной основе. При этом победитель определяется по показателям, которые позволяют всегда предсказать победителя конкурса заранее. Есть случаи определения получателя гранта по стажу лет работы в социальной сфере руководителя НКО. Победитель имеет дополнительное финансирование из бюджета.

IV. Отсутствие должного контроля за информационной открытостью поставщиков социальных услуг. Совершенствование реализации принципов открытости и доступности информации (информационной открытости) в отношении социально ориентированных некоммерческих организаций в России

На сегодняшний день Федеральный закон от 12.01.1996 N7-ФЗ «О некоммерческих организациях», непосредственно связанный с регулированием вопросов в социальной сфере общества, не содержит требований к поставщикам социальных услуг об их информационной открытости, в отличие от Федерально-

го закона от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации».

По результатам проведенного исследования выявилась необходимость внести изменения в федеральный закон «О некоммерческих организациях», которыми будут детализированы требования об информационной открытости поставщиков социальных услуг, получающих финансирование за счет бюджетных средств государства.

Закрепление на законодательном уровне соответствующих положений повысит прозрачность деятельности поставщиков социальных услуг; повысит дисциплину поставщиков социальных услуг в части качества обслуживания населения и отчетности перед населением и контролирующими организациями; облегчит федеральным органам власти контроль выполнения федерального законодательства в регионах через удаленный доступ к ключевым контролируемым параметрам поставщиков социальных услуг; повысит доверие населения к органам власти федерального, регионального и местного уровней.

Обеспечение информационной открытости деятельности государственного сектора социальной защиты и социального обслуживания является важной задачей нашего государства. В сфере социальной работы информационная открытость играет особую роль, так как позволяет гражданину иметь полную и достоверную информацию о субъектах и видах социальной помощи, что в свою очередь снижает вероятность получения несвоевременных или некачественных услуг.

V. Особенности социального обслуживания граждан за рубежом

К моменту вступления РФ в силу 442-ФЗ в России, за рубежом имелись сложившиеся системы социального обслуживания. Основными инструментами регулирования рынка социальных услуг в развитых странах являются те же инструменты, которые присутствуют в законе № 442-ФЗ:

1. Разработка и реализация мероприятий по формированию и развитию рынка социальных услуг, в том числе по развитию негосударственных организаций социального обслуживания.

За рубежом, так же, как и в РФ, полномочия по организации системы социального обслуживания имеют региональные власти. В США это реализуется на уровне штатов. В стране существуют еще и федеральные программы в области социального обслуживания насе-

ния. Их реализация на региональном уровне осуществляется во взаимодействии с региональными властями.

Так же, как и в России, в США есть неравномерность в уровне экономического развития штатов. Так штаты с высоким уровнем ВВП, как правило, имеют лучшее финансирование социальных программ. Наибольшее ВВП среди штатов в США имеют штаты Калифорния, Техас и Нью Йорк. Размер бюджета штата и сумма, выделяемая на социальные программы, зависят не только от ВВП штата, но и от того, какая партия находится в штате у власти и соответственно формирует бюджет и социальные программы регионального уровня. Штаты Калифорния и Нью Йорк имеют более развернутые социальные программы с лучшим финансированием, чем республиканский штат Техас. Справедливости ради следует отметить, что выбранная республиканцами в штате Техас экономическая политика привлекательна для бизнеса и граждан. Экономические показатели у штата Техас стабильно, одни из лучших в США (рост и размер ВВП, низкая безработица).

Таков сегодня политический выбор жителей этих штатов.

В США около 67% поставщиков социальных услуг — коммерческие организации, 26,1% — социально ориентированные НКО. 6,8% прочие, в том числе государственные. СО НКО и коммерческие поставщики социальных услуг успешно дополняют друг друга. Региональные власти выступают, как регулятор рынка социальных услуг и как заказчик, при финансировании социальных услуг по государственным программам.

Зарубежный опыт показывает, что в развитых странах лидерство среди поставщиков социальных услуг принадлежит коммерческим структурам. Статистика по США подтверждает это. Основные объемы социальных услуг оказывают высоко специализированные коммерческие организации. Некоммерческие организации на рынке социальных услуг за рубежом присутствуют в определенных, мало конкурентных, сегментах. Следует понимать, что такое положение сложилось не случайно.

VI. Формирование тарифов на основании подушевых нормативов финансирования социальных услуг. Повременной характер нормативов финансирования

К тарифам и фактическому времени обслуживания отношение за рубежом самое серьезное. Если проанализировать составляющие прямых и косвенных затрат по тем социальным услугам, которые оказывают со-

циальные работники, к примеру, на дому, то нетрудно убедиться, что единственной переменной величиной является время оказания социальной услуги. Остальные, составляющие издержек, можно принять константой для всего перечня услуг. Эта константа и является повременным тарифом.

Для других форм социального обслуживания методика определения тарифа, по большому счету, аналогичная.

При организации в регионах социального обслуживания применение повременных тарифов позволяет на более высоком уровне обеспечивать все управленческие функции «планирование», «организация», «мотивация» и «контроль»:

- ◆ упрощается адресное планирование и контроль расходов регионального бюджета на соц. обслуживание по видам услуг и по группам их получателей (регистр получателей услуг есть, тарифы установить в формате \$ (руб)/час). Количество денег из бюджета, количество времени обслуживания и количество социальных работников — расчетные величины;
- ◆ упрощается адресное регулирование привлекательности работы на рынке социальных услуг. Тарифы влияют на приток трудовых ресурсов и частных инвестиций в создание поставщиков
- ◆ проще провести сравнительную оценку эффективности действий региональных властей в социальной сфере.

Перечень преимуществ можно продолжать.

Тарификация оказания услуг в социальной сфере подразумевает тщательный подход к установлению тарифа, но и предусматривает установление различного уровня доплат. Примером может служить сводная таблица тарифов и надбавок при оказании медицинских и социальных услуг поставщикам услуг, которые задействованы в штате Нью Йорк в Программе раннего вмешательства (Early Intervention Program) — смотреть таблицу № 1. Программа предусматривает оказание услуг по социализации детям с отклонениями в развитии возраста от 1 года до 3-х лет.

Таблица размещена на сайте правительства штата Нью Йорк. В таблице «Early Intervention Service Rate 2011» указаны тарифы и наценки к ним, при оказании услуг поставщиками медицинских и социальных услуг по Программе раннего вмешательства. Не будем вдаваться в детальное рассмотрение всех тарифов и надбавок к ним. Отметим, что количество тарифов и надбавок к ним, только по одной этой программе, в общей сложности около одной тысячи.

Тарифы и надбавки к ним установлены в штате Нью Йорк в зависимости от административного района (county- графство) и от того какой специалист оказывает услуги, кому (детям или детям и родителям), где (в офисе или выезжает на дом) и какой характер услуг оказывает. Надбавки предусмотрены за владение иностранным языком, за групповые занятия и за обучение родителей или опекунов приемам социализации их детей.

В качестве конкретного примера, из таблицы видно, что государство оплачивает в Нью Йорке организации за работу его специалиста по социализации детей с РАС по базовой ставке \$100/час. Зарплата специалистов, при этом, составляет от \$55 до 65/час (эти цифры получены непосредственно от специалиста) Такой высокий уровень зарплат обусловлен тем, что в штате Нью Йорк лицензия на этот вид трудовой деятельности выдается человеку, имеющему квалификацию, магистр по специальности special aducation.

Важно отметить, что тарифы не указывают конкретные действия, которые оказывает специалист в отведенное время (такие как — консультирование, коррекция, тренинг и прочее). В регионах России эти действия выделяют, как отдельные услуги. Конкретное наполнение того, чем занимается специалист с получателем услуг в оплачиваемое время оставлено на усмотрение специалиста, а содержание изложено в соответствующих методиках, составленных специалистами по социализации ребенка.

Дифференцирование в штате Нью Йорк тарифов на обслуживание пожилых людей на дому выполнено с указанием того, какова должна быть минимальная заработная плата социального работника и какова надбавка для работодателя — смотреть таблицу № 2.

Дифференцирование почасовой ставки осуществлено правительством штата в зависимости от места оказания услуг (графства или города) и от количества работников в компании.

Почасовая ставка для компании, имеющей численность работников более 11 человек, обслуживающей получателя услуг в городе Нью Йорк, установлена на уровне \$19,09 за час обслуживания получателя услуг (данные на 2018–2019 годы). Из этой суммы минимум \$15 должно быть заплачено социальному работнику в виде его зарплаты. Чтобы быть успешным, поставщик социальных услуг должен выполнять все требования, предъявляемые к поставщику НПА и иметь издержки (исключая оплату труда социального работника) не более \$4,09 на час обслуживания одного получателя услуг. Структура тарифа показывает, что государство за-

интересовано расходовать государственные средства с приоритетом на зарплату социального работника, непосредственно оказывающего социальные услуги по индивидуальной программе. Это побуждает всех поставщиков иметь минимальную численность управленческого и вспомогательный персонала. Офис таких компаний располагается, как правило, в местах с небольшой стоимостью аренды и имеет небольшие размеры.

VII. Индивидуальные программы предоставления социальных услуг

Наиболее распространенная форма оказания социальных услуг — обслуживание на дому. Приведем пример обследования потенциального получателя социальных услуг на дому за рубежом, формирование индивидуальной программы и порядок оказания услуг исполнителем.

Обследованием потенциального получателя услуг на дому и составлением индивидуальной программы занимается, исключительно, лицензированный специалист регионального управления социального обслуживания.

Обследование производится по методике. Оценивается физическое и ментальное состояние потенциального получателя услуг. Обследуется его место проживания, наличие коммунальных удобств, уровень оснащения помещений бытовой техникой. Принимается во внимание расположение места проживания, удаленность его от магазинов, от остановок транспорта и прочее. Обязательно учитываются пожелания получателя услуг. С учетом вышеперечисленных обстоятельств выбирается форма социального обслуживания: на дому, полустационарная или стационарная. Во всех вариантах подразумевается соблюдение стандартов обслуживания.

Обследования длятся 2–3 часа. По результатам обследования, если определена форма обслуживания на дому, в индивидуальную программу вносят количество посещений в неделю клиента социальным работником, основные виды услуг (отчетность по услугам носит справочный характер), время начала обслуживания и продолжительность обслуживания (в часах). Если программа предусматривает услуги специалистов различной квалификации (к примеру, социально-бытовые услуги оказывает один специалист, а социально-педагогические услуги другой), в таком случае услуги государством оплачиваются по разным тарифам.

Принцип приближенности поставщика социальных услуг к месту жительства получателей. Право получателей на выбор поставщиков социальных услуг.

При конкурентном рынке субсидируемых социальных услуг поставщики услуг «гоняются» за каждым получателем социальных услуг, стремясь заполучить его себе в клиенты. Именно так обстоят дела сегодня за рубежом, где между поставщиками услуг создана не ценовая конкуренция. То есть тариф, по которому всем поставщикам в обозначенном районе государство оплачивают услуги специалиста определенного уровня квалификации един для всех поставщиков социальных услуг. Получатель услуг оценивает, как скоро и качественно выполняет работу социальный работник в отведенное индивидуальной программой время обслуживания. Поставщик социальных услуг реально заинтересован, чтобы его получатель услуг чувствовал себя как можно лучше, жил как можно дольше и не имел желание сменить поставщика услуг. Только это позволяет поставщику услуг иметь длительное время экономически обоснованные государственные субсидии за оказание социальных услуг. Поставщик, проигрывающий в качестве услуг, теряет клиентов и, если не выдержит конкуренцию, с рынка уходит. Обслуживание его клиентов с большой охотой забирают себе оставшиеся на рынке поставщики социальных услуг.

Государство оплачивает поставщику услуг только фактическое время обслуживания получателя услуг социальным работников по повременному тарифу, в пределах времени, указанного в индивидуальной программе. Это происходит при условии, что от получателя услуг не поступила претензия. Жалобы клиентов на поставщиков услуг очень редкое явление и большое ЧП. Порядок рассмотрения жалоб, и принятие по ним решения регламентировано нормативными документами. По результатам рассмотрения жалобы под санкции может попасть поставщик услуг и замешанные в инциденте работники, обладатели индивидуальных сертификатов или лицензий. Кроме этого, в любой момент, получатель услуг может сменить поставщика услуг.

VIII. Какая должна быть социально-ориентированная структура данной сферы в России, принципы, формы взаимодействия, контроль

1. Сфера социального обслуживания является высоко конкурентным рынком социальных услуг (обслуживание на дому, полустационарное и стационарное формы обслуживания). Это относится к оказанию услуг на регулярной основе по индивидуальные программы социального обслуживания. Большая часть получателей социальных услуг по государственным программам обслуживается именно так. Это самая многочисленная группа получателей социальных услуг. На этом направлении действуют коммерческие организации, осуществляющие свою деятельность в условиях неце-

новой конкуренции. Государство оплачивает поставщику услуг только время непосредственной работы с получателем услуг. Тарифы носят повременной характер. Объем услуг исчисляется в часах (при почасовой тарификации), в сутках (при посуточной тарификации) и обязательно в стоимостном выражении, в разрезе отдельного получателя услуг, имеющего индивидуальную программу предоставления социальных услуг или группы получателей услуг.

Эти обстоятельства обуславливают высокую специализацию поставщиков социальных услуг, низкие накладные расходы и высокий профессионализм исполнителей.

2. Получатели срочных социальных услуг обслуживаются некоммерческими организациями (предоставление жилья и бытовое обслуживание для бездомных и людей, попавших в трудную жизненную ситуацию, организация питания нуждающихся и т.п.). Количество пунктов срочной помощи, их пропускная способность рассчитываются местными властями исходя из ситуации на местах.

Существуют нормативы по размерам и местам расположения поставщиков этих видов услуг.

3. Государство в этих категориях социальных услуг действует не как поставщик услуг, а только как регулятор и заказчик, если социальные услуги оказываются по государственным программам;

4. Государство уделяет серьезное внимание подготовке специалистов для сферы социальных услуг. Региональные власти осуществляют персональное лицензирование (высшее образование) и сертификацию (без высшего образования) всех социальных работников, непосредственно занятых оказанием социальных услуг. Весь медицинский персонал, занятый обслуживанием людей, обязан иметь индивидуальные медицинские лицензии.

5. Предоставление бесплатных юридических услуг малообеспеченным гражданам организовано некоммерческими организациями, привлекающими в качестве волонтеров к этой работе профессиональных юристов, в том числе из ведущих юридических фирм (на эту тему авторами опубликован материал в журнале «Социальная защита в России» № 1 от 2021 года);

6. Осуществляется финансирование работ по созданию более эффективных средств и методов абилитации и реабилитации (для людей с расстройством аутистического спектра (РАС), с ментальными нарушениями и другими видами ограниченными возможностями по здо-

ровью (ОВЗ)). Государственное финансирование этих видов работ носит регулярный характер. Привлечением денег для этих целей от различного вида спонсоров на системной основе занимаются некоммерческие организации.

7. Широко распространено привлечение волонтеров всех возрастов в социальную сферу. Работа волонтерами является составной частью жизни для учащихся в университетах. Привлечение волонтеров пенсионного возраста по широкому спектру направлений способствует поддержанию социальной активности этих людей.

Заключение

Сравнительный анализ организации оказания социальных услуг в России и за рубежом показывает, что при наличии одних и тех же инструментов в федеральном законодательстве о социальном обслуживании граждан в РФ и нормативно-правовыми актами по социальному обслуживанию граждан за рубежом непосредственная организация социального обслуживания осуществляется существенно по-разному.

Отличия, имеющие принципиальное значение, имеют место в управлении системой социального обслуживания граждан в регионах России и управлением системой социального обслуживания в ведущих зарубежных странах (это имеет место во всех функциях управления «планирование», «организация», «мотивация» и «контроль»).

Значительные отличия имеет порядок финансирования поставщиков, их организационные структуры. Структура издержек у государственных поставщиков социальных услуг в России говорит о низкой их экономической эффективности. Эти организаций нуждаются в серьезном реформировании. Это потребует создание программ по их реформированию.

Недооценённые в России возможности предпринимателей в сфере социальных услуг могут оказаться серьезной стратегической ошибкой. Социальная сфера России, задевающая интересы сотен миллионов людей, будет продолжать отставать в удовлетворении потребностей получателей услуг от уровня ведущих стран, вызывая справедливые нарекания.

Необходимы более эффективные методы контроля соблюдения в регионах федерального законодательства в социальной сфере.

Необходим тщательный анализ федерального законодательства на предмет внесения в него изменений,

позволяющих сформировать более эффективную, чем сегодняшняя система мотивации региональных властей на использование заложенных в федеральном законодательстве инструментов повышения качества оказания социальных услуг и эффективности системы финансирования государством выполнения в регионах обязательств государства в социальной сфере. (Расширение зоны действия 189-ФЗ).

Российская Федерация, во главе с президентом внносит предложения по совершенствованию организации социального обслуживания в России. 19 июня 2021 года был очередной съезд партии «Единая Россия». В своем выступлении на съезде партии Владимир Путин анонсировал новые инициативы в социальной сфере, выступил с новыми предложениями по поддержке семей с детьми, модернизации здравоохранения. Все тезисы найдут свое отражение в программе «Единой России», которую Владимир Путин назвал партией социальной направленности. Например, было предложено ввести налоговые льготы для семей с двумя и более детьми при сделках с недвижимостью, запустить программу по развитию системы медицинской реабилитации.

В своей речи Владимир Путин заявил: «Благополучная, крепкая семья с детьми — это и есть будущее России». Уже принятые решения в этой сфере будут расширяться и дополняться. «Надо объединить усилия и так выстроить совместную работу, чтобы до конца 2026 года значительно снизить риск столкнуться с бедностью для семей с детьми. В целом наша задача — существенно повысить достаток российских семей, доходы наших граждан». Президентом были перечислены основные элементы этой работы: эффективная социальная поддержка, комфортная среда в городах и поселках, доступные места в детских садах и яслях, новые рабочие места во всех регионах.

Предложения Владимира Путина на съезде «Единой России» в социальной сфере: запустить специальную программу по развитию системы медицинской реабилитации после COVID-19, сроком до 2026 г., на нее планируется выделить более 100 млрд. руб.; освободить от уплаты подоходного налога семьи с двумя и более детьми при продаже жилой недвижимости, если в те-

чение календарного года они направляют полученные средства на покупку нового жилья; также, президент призвал региональные власти, федеральные ведомства и крупные компании не пытаться устанавливать для себя какие-то удобные, комфортные сроки. «Людям нужен результат сегодня-завтра. Новые пилотные инфраструктурные проекты должны быть реализованы, давать отдачу для развития наших территорий уже на горизонте 2023–2024 годов».

Как итог, мы видим, что происходит продолжение работы, которая связана со построением социального государства. Нужно создать систему, которая будет закреплять все этапы бюджетирования и распределения финансовых потоков в данной сфере и помощь в рамках поддержки населения, которая будет ясна для любого гражданина, который в силах будет осознано воздействовать на данные индикаторы, тем самым формируя определенный уровень доверия к власти, более полное материальное обеспечение за счет экономически целесообразного распределения ресурсов, а также устранения сложностей в правоотношениях «власть-гражданин».

На сегодняшний день Федеральный закон от 12.01.1996 N7-ФЗ «О некоммерческих организациях», непосредственно связанный с регулированием вопросов в социальной сфере общества, не содержит требований к поставщикам социальных услуг об их информационной открытости, в отличие от Федерального закона от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации».

Соответственно закрепление на законодательном уровне соответствующих положений повысит прозрачность деятельности поставщиков социальных услуг; повысит дисциплину поставщиков социальных услуг в части качества обслуживания и отчетности перед населением и контролирующими организациями; облегчит федеральным органам власти контроль выполнения федерального законодательства в регионах через удаленный доступ к ключевым контролируемым параметрам поставщиков социальных услуг; повысит доверие населения к органам власти федерального, регионального и местного уровней.

ЛИТЕРАТУРА

1. Нежина Т.Г., Гомбожапова Б.С., Павловская С.В. Методы оценки открытости и прозрачности социально ориентированных некоммерческих организаций в России // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 21. Управление (государство и общество). 2016. № 4. С. 13–41.
2. Рыкова А.В. Информационная открытость как принцип управленческой деятельности некоммерческих организаций.
3. Савинцева М.И. Правовое обеспечение информационной открытости в России по новому закону о доступе к информации // Право СМИ. 2009. № 3.
4. Семенов А.В. Информационная открытость организаций социального обслуживания как критерий оценки качества социальных услуг // Вестник гуманитарного образования. 2017. С. 94–99.

5. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2014 год. — М., Общественная палата Российской Федерации, 2014. — 184 с.
6. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2015 год. — М., Общественная палата Российской Федерации, 2015. — 238 с.
7. URL: <http://www.zircon.ru/publications/sotsiologiya-sotsialnoy-sfery-i-grazhdanskogo-obshchestva/>.
8. URL: http://www.zircon.ru/upload/iblock/d04/PR_19-11_13_NKO_postavshiki_socslug.pdf.
9. URL: <http://www.zircon.ru/upload/iblock/19d/izuchenie-otnosheniya-zhiteley-goroda-moskvy.pdf>.
10. URL: <http://www.index.org.ru/journal/29/14-prinzip-nko2.html>.
11. URL: <https://www.cdc.gov/nchs/data/ad/ad311.pdf>
12. URL: <https://www.pierrolaw.com/wp-content/uploads/2021/02/Fulldeck-completed.pdf>
13. Андреев Ю.П. и др. Социальные институты: содержание, функции, структура. Изд-во Уральского университета, 1989.
14. Волков Ю.Е. Социальные отношения и социальная сфера // Социологические исследования. -№ 4. — 2003. — С. 40.
15. Гуляева Н.П. Лекции. Социальная сфера как объект управления и социальное развитие. — Режим доступа: http://zhumaUib.ru/n/natalxja_p_g/.
16. Социологический справочник / под ред. В.И. Воловича. — М.: Книжный мир, 2009.
17. Экономика и управление социальной сферой / под ред. Е.Н. Жильцова, Е.В. Егорова. — М.: Изд-во «Дашков и К», 2015.
18. Холостова Е.И. Новации законодательства в сфере социального обслуживания // Социальное развитие: регион 24. 2014. № 4.
19. Люблинский В.В. Социальная политика в странах Запада — пример для России? // Власть. 2008. № 11. С. 31–36.
20. Люблинский В.В. Модернизация в социальной сфере: тенденции социальной политики в эпоху глобализации // Россия в глобальных процессах: поиски перспективы / отв. ред. М.К. Горшков. М.: Изд-во Ин-та социологии РАН, 2008. С. 136–165.
21. Богданян ЕА. Круглый стол «Социальное партнерство и социальное обслуживание граждан: отраслевые и конституционно-правовые проблемы»// Конституционное и муниципальное право. — 2014. — № 5. — С. 76–77.
22. Дорошенко Н.Н. Социальное обслуживание в реализации социальной политики государства // Современные проблемы науки и образования. — 2013. — № 6. — С. 979.
23. Корнилова М.В. Качество жизни и социальные риски пожилых людей // Современные исследования социальных проблем. — 2011. — № 3. — С. 10–13.
24. Михалев И.В. Развитие организационных форм социального обслуживания населения России // Сервис в России и за рубежом. — 2009. — № 1. — С. 165.
25. Симанов Р.Е. Становление системы социального обслуживания в России // Система ценностей современного общества. — 2008. -№ 1. — С. 197–200.
26. Тимошина Е.Н. Социальное обслуживание в системе государственной социальной политики // Ученые записки Российского государственного социального университета. — 2011. — № 4. — С. 18–25.
27. Золотарева Т.Ф. Нестационарное социальное обслуживание и качество жизни пожилых людей / Т.Ф. Золотарева // Отечественный журнал социальной работы. — 2010. — № 4. — С. 88.
28. Шлыкова Е.В. Риск и качество жизни // Риск в социальном пространстве / Под ред. А.В. Мозговой. — М., 2001. — С. 221–234.
29. URL: https://www.health.ny.gov/community/infants_children/early_intervention/service_rates.htm
30. URL: <https://www.pierrolaw.com/wp-content/uploads/2021/02/Fulldeck-completed.pdf> (page15)

© Белоусов Леонид Валентинович (18412004@mail.ru),

Хаитова Александрина Иосифовна (ya.haitova@yandex.ru), Митин Юрий Дмитриевич (mitinyura@mail.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»