8.11. ФОРМИРОВАНИЕ РЫНКА УСЛУГ СОЦИАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ ПОЖИЛЫХ В РЕСПУБЛИКЕ БАШКОРТОСТАН

Сабирова З.Э., к.э.н., доцент,
кафедра Экономической теории и
социально-экономической политики

Башкирская академия государственной службы и управления при Главе РБ, г. Уфа

Перейти на ГЛАВНОЕ МЕНЮ

В статье обобщены и систематизированы приоритетные задачи и опыт перехода к принципиально новым подходам к формированию и развитию системы предоставления социальных услуг населению на рыночной основе. Особый упор сделан на проблему удовлетворения потребностей в услугах надомного социального обслуживания пожилых людей с привлечением организаций различных форм собственности при гибком сочетании платных и бесплатных услуг. Определены место и роль социально ориентированных некоммерческих организаций как драйверов происходящих изменений. Раскрываются особенности субсидирования оказания услуг социального обслуживания на дому пожилых и инвалидов в условиях перехода от монопольного предоставления услуг государственными учреждениями к смешанной системе.

Необходимость дальнейшей модернизации действующей модели социального обслуживания, основы которой были заложенные еще в советский период, не в последнюю очередь связаны с процессами старения и увеличения доли лиц старших возрастов в структуре населения. Так, с 1950 г. число жителей Земли старше 60 лет возросло вчетверо, превысив 810 млн. чел. и ежегодно увеличивается на 58 млн. чел. При сохранении такой динамики число пожилых людей уже к 2020 г. достигнет 1 млрд. чел. К 2050 г. доля лиц пожилого возраста в мире составит 22% от численности всего населения.

В Российской Федерации после длительного периода снижения средней продолжительности жизни она вновь начала расти, и в 2015 г. превысила 71 год, при этом доля пожилых людей в стране увеличилась с 20,5% в 2002 г. до 23,5%, т.е. практически каждый четвертый человек (33,8 млн. чел.) находился в возрасте старше трудоспособного.

К 2018 г. ожидаемая продолжительность жизни в РФ для всего населения должна составить не менее 74 лет, к 2020 г. – 75,7 лет, в том числе у мужчин – 71,2 года, у женщин – 80,0 лет.

По прогнозам, в предстоящем десятилетии тенденции, характеризующие старение населения в РФ, сохранятся. По среднему варианту прогноза Федеральной службы государственной статистики (Росстат), к началу 2021 г. доля лиц старше трудоспособного возраста в общей численности населения страны возрастет до 26,7%, а их численность достигнет 39,5 млн. чел.

Складывающаяся демографическая ситуация ставит новые задачи и цели перед государством и обществом, направленные на обеспечение основных социальных и экономических потребностей пожилых граждан. В настоящее время Правительством РФ, Министерством труда и социальной защиты РФ, другими заинтересованными министерствами и ведомствами во исполнение поручения Президента РФ по итогам заседания президиума Государственного совета «О развитии системы социальной защиты граждан пожилого возраста» подготовлен проект Стратегии действий в интересах граждан пожилого возраста, который определяет государственную политику в этой сфере до 2025 г. Первый этап ее реализации запланирован на период с 2015 до 2020 г. Второй этап – с 2020 г. до 2025 г.

В документе отмечается, что «старение населения в Российской Федерации порождает необходимость привлечения во все более возрастающих масштабах значительных финансовых, материальных и трудовых ресурсов для реализации целей государственной политики в отношении пожилых людей, обеспечения достойного уровня и качества их жизни путем:

- материального обеспечения;
- содействия занятости, профессиональной и личностной самореализации;
- медицинской помощи и лекарственного обеспечения;
- социального обслуживания;
- обеспечения доступности образовательных, культурных и досуговых услуг, услуг в сфере физической культуры и спорта;
- формирования комфортной потребительской среды» [2].

Необходимость подготовки Стратегии обусловлена не только увеличением численности и доли граждан старше трудоспособного возраста в населении РФ, но и усложнением социально-экономической структуры данной группы лиц.

Изменение социального и экономического статуса пожилых людей требует формирования специальной социальной инфраструктуры, ориентированной на реализацию многоуровневых потребностей все большего числа граждан старших возрастных групп с привлечением организаций различных форм собственности при гибком сочетании платных и бесплатных услуг.

В первую очередь это сеть учреждений социального обслуживания, предоставляющих социальные услуги населению. В РФ в 2014 г. предоставление нестационарных и полустационарных форм социального обслуживания гражданам пожилого возраста и инвалидам осуществляли 2081 центр социального обслуживания, в том числе 1445 комплексных центров, обслуживающих все категории населения, а также 63 центра социального обслуживания на дому. Из общего числа учреждений социального обслуживания, оказывающих социальные услуги пожилым гражданам и инвалидам, 98,8% находились в ведении органов государственной власти субъектов РФ, и только 1,2% являлись негосударственными.

На начало 2015 г. в Республике Башкортостан действовало 89 учреждений социального обслуживания населения, из них 73 государственных бюджетных, шесть государственных автономных, восемь муниципальных бюджетных и два муниципальных казенных учреждения. За 12 месяцев 2014 г. государственными и муниципальными учрежде-

ниями социального обслуживания оказано государственных услуг 384213 гражданам.

Перечень социальных услуг по формам социального обслуживания утвержден Законом Республики Башкортостан «О социальном обслуживании граждан в Республике Башкортостан» от 28 ноября 2014 г. №155-з. По сравнению с ранее действующим перечнем, он расширен и составляет 114 видов услуг (ранее в нормативных документах были утверждены 82 социальные услуги). Законом Республики Башкортостан также утверждена предельная величина среднедушевого дохода для предоставления социальных услуг бесплатно. На 2015 г. она составляет для пенсионеров – 8 856 руб., для трудоспособного населения – 11 560,5 руб.

Вступивший в силу с 1 января 2015 г. Федеральный закон «Об основах социального обслуживания граждан в РФ» от 28 декабря 2013 г. №442-ФЗ, Закон Республики Башкортостан «О социальном обслуживании граждан в Республике Башкортостан» от 28 ноября 2014 г. №155-з регламентируют вхождение негосударственного сектора в систему социального обслуживания, создают предпосылки к формированию конкурентного рынка социальных услуг в регионе. Новое правовое поле также позволяет гражданам самостоятельно выбирать поставщика социальной услуги, что способствует обеспечению доступности социальных услуг высокого качества путем развития сети организаций социального обслуживания различных форм собственности.

Традиционно социальная сфера – это сфера деятельности государства, которое отвечает за реализацию социальной политики. В последнее время можно с определенной уверенностью говорить и о заметной роли социально ориентированных некоммерческих организаций (СО НКО) на рынке социальных услуг.

За прошедшие годы НКО в РФ и регионах смогли упрочиться и функционально, и материально. Потенциал СО НКО в сфере предоставления социальных услуг значительно расширился с принятием в 2010 г. Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» №40-ФЗ. В нем законодательно закреплено понятие социально ориентированной организации как субъекта рынка социальных услуг, с одной стороны, и получателя мер государственной поддержки, – с другой. Федеральный закон в свою очередь привел к расширению соответствующей региональной нормативной правовой базы. Установление права предоставления востребованных населением социальных услуг некоммерческому сектору вызвано ограниченностью их предложения со стороны государства или бизнеса из-за отсутствия необходимых ресурсов, а также низкой рентабельностью данного вида деятельности [4].

Усиление роли НКО как участников рынка социальных услуг обусловлено постановлением Правительства РФ «О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям». Создан и уже функционирует Координационный совет по господдержке социально ориентированных НКО для обеспечения согласованных действий федеральных органов исполнительной власти при решении вопросов поддержки СО НКО, рассмотрения этих вопросов и подготовки по ним рекомендаций с учетом предложений Общественной палаты РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, социально ориентированных НКО и др., а также распределения субсидий из федерального бюджета. Поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций оказывается на конкурсной основе при осуществлении обозначенных в постановлении видов деятельности в соответствии с учредительными документами. Республика Башкортостан стала четвертой по выделенной сумме – 18,7 млн. руб. по итогам конкурса 2014 г.

За последние годы система оказания социальных услуг в Республике Башкортостан претерпела глобальные изменения. Произошел переход от предоставления услуг в сети государственных учреждений к системе социального обслуживания, оказываемого организациями негосударственной формы собственности, выбранными в результате конкурсных процедур. Задачи развития негосударственного сектора поставлены в Программе деятельности Правительства республики до 2019 г., а также в государственной программе «Социальная защита населения в Республике Башкортостан», утвержденной постановлением Правительства Республики Башкортостан № 671 от 31 декабря 2014 г.

Социологические исследования, проведенные среди граждан пожилого возраста, подтверждают, что в системе социального обслуживания этой категории населения возможно более широкое использование рыночных механизмов. Значительная часть пожилых людей, не имеющих право на гарантированное законом льготное социальное обслуживание, нуждается в социальных услугах и готова их дополнительно оплачивать (либо согласны оплачивать родственники). Охват данной категории лиц платными социальными услугами позволяет более полно удовлетворить потребности нуждающихся в услугах, а появление дополнительных финансовых ресурсов создает условия для их поставщиков к расширению перечня и повышению качества предлагаемых услуг [5].

Наиболее востребованной у пожилого населения является услуга социального обслуживания на дому. С 2010 г. ежегодный рост получателей услуг на дому в республике составляет в среднем 12%, рост платных услуг – 30-40% в год. При этом численность работающих в данной отрасли социальной сферы продолжает сокращаться.

Однако определенные трудности с финансированием ставят перед органами социальной защиты задачу более активного внедрения в практику учреждений платных услуг.

Так, новым стало введение адресности при оплате услуг: на условиях полной оплаты для получения услуг на дому принимаются граждане, вне зависимости от дохода, имеющие лицо, фактически осуществляющее за ними уход и получающее компенсационную выплату по уходу за нетрудоспособными гражданами. Практика показывает, что неуклонно растет

спрос на дополнительные социальные услуги, предоставляемые на платной основе. Наиболее востребованы у лиц пожилого возраста следующие их виды:

- услуги по организации быта;
- услуги (работы) сезонного характера;
- социально-медицинские услуги;
- транспортные услуги.

В 2014 г. Министерство труда и социальной защиты населения Республики Башкортостан стало уполномоченным органом по оказанию поддержки социально ориентированным НКО. Для грантов из бюджета республики было выделено более 30 млн. руб., распределенных на конкурсной основе между 52 СО НКО – победителями конкурсного отбора.

По итогам проведенного в сентябре 2014 г. Министерством труда и социальной защиты Республики Башкортостан конкурса, договоры на предоставление субсидий из республиканского бюджета были заключены с двумя поставщиками социальных услуг – АНО «Центр социального обслуживания населения «Ветеран» (обслуживание г. Стерлитамак и Стерлитамакского района) и АНО «Центр социального обслуживания населения «Твори добро» (обслуживание Благоварского и Буздякского районов). Они стали участниками пилотного проекта по организации оказания услуг в сфере социального обслуживания населения на дому социально ориентированными НКО. Общий объем субсидий, выделенных организациям в 2014 г., составил 8,7 млн. руб. В 2015 г. на эти цели в бюджете республики предусмотрено 36,7 млн. руб.

Общее количество охваченных в указанных территориальных образованиях услугами, оказываемых НКО, составило 1431 чел. Увеличилось число обслуженных граждан в среднем на 11% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года (в сравнении с числом обслуженных граждан Комплексным центром социального обслуживания населения (КЦСОН) соответствующих районов (города) аналогичного периода 2013 г.). Увеличение числа охваченных услугами граждан не повлекло за собой увеличение расходов бюджета. Увеличился объем доходов, полученных от платных услуг, на 21,2% (950 тыс. руб.), прирост составил 21,2% по сравнению с доходами КЦСОН соответствующих районов (города) аналогичного периода 2013 г. (716 тыс. руб.) [3].

В рамках пилотного проекта НКО пожилым гражданам и инвалидам оказаны следующие виды социальных услуг:

- услуги по организации питания, быта и досуга;
- социально-медицинские и санитарно-гигиенические услуги;
- содействие в получении образования и (или) профессии инвалидами с учетом их физических возможностей и умственных способностей.

В Центре «Ветеран» усилиями 90 сотрудников открыты несколько недорогих фитнес-залов для инвалидов и пожилых людей, пункт проката оборудования (инвалидные кресла, трости и т.д.), а также оказываются услуги специального агентства знакомств. Час занятий фитнесом стоит меньше 50 руб. Любой нуждающийся в помощи человек может заказать обслуживание на дому по уборке квартиры, покупке продуктов, приготовлению пищи и др. В месяц такое обслуживание обойдется пенсионеру в 170 руб.

По новому законодательству НКО, действующей в организационно-правовой форме «автономная некоммерческая организация», оказывающей услуги на бесплатной основе в соответствии с Перечнем гарантированных услуг, при ведении предпринимательской деятельности – предоставление платных услуг, должно быть создано или иметься функционирующее хозяйствующее общество с ограниченной ответственностью (ООО). При АНО, участвующих в пилотном проекте, были организованы хозяйственные объединения в виде ООО, оказывающие социальные услуги на платной основе, например, социально-медицинские услуги в соответствии с лицензией на осуществление данного вида деятельности и другие дополнительные услуги, востребованные гражданами. Одной из первых услуг, которые предоставляются сегодня негосударственными организациями, стало социальное обслуживание на дому (доставка продуктов и приготовление пищи, доставка лекарств, социально-медицинские и санитарно-гигиенические услуги, уборка, расчистка придомовой территории и т.д.) граждан пожилого возраста и инвалидов.

Переход от монопольного предоставления услуг государственными учреждениями к смешанной системе, в том числе за счет финансовой поддержки НКО и социальных предпринимателей, представителей социально ответственного малого и среднего бизнеса, предполагает возникновение новых форм взаимодействия между элементами этой системы (рис. 1) и создает основу для повышения качества предоставляемых услуг надомного обслуживания, обеспечения их доступности.

Рис. 1. Взаимодействие участников смешанной системы предоставления услуг социального обслуживания на дому гражданам пожилого возраста и инвалидам

Региональный орган исполнительной власти в лице Министерства труда и социальной защиты населения Республики Башкортостан осуществляет полномочия в сфере социального обслуживания населения, в том числе в части реализации мер по финан-

совому обеспечению предоставления социальных услуг негосударственными организациями, индивидуальными предпринимателями, организующими деятельность по социальному обслуживанию, и оказывающими социальные услуги социально ориентированными НКО.

Рассматриваемым механизмом привлечения негосударственного сектора является выделение субсидий на конкурсной основе на предоставление услуг в сфере социального обслуживания населения на дому определенному количеству получателей и проведение закупок социальных услуг (в соответствии с бюджетным законодательством РФ и законодательством РФ о контрактной системе).

НКО оказывают гарантированные бесплатные услуги нуждающимися гражданам, а их хозяйственные общества, созданные в форме ООО, предоставляют аналогичные услуги за плату или частичную плату. Форма социального обслуживания, виды, объем, периодичность, условия, сроки предоставления социальных услуг, перечень поставщиков, мероприятия по социальному сопровождению указываются в индивидуальной программе предоставления услуг, которая для получателя услуги носит рекомендательный характер, а для поставщика – обязательна. При оказании социальных услуг на дому на коммерческой основе заключается трехсторонний договор, предусматривающий их оплату в соответствии с утвержденными тарифами.

Предметом закупок, как правило, являются дополнительные социальные услуги, к которым можно отнести так называемые стандартизированные услуги, оказываемые на полностью платной основе индивидуальными предпринимателями, субъектами малого и среднего бизнеса в таких сферах деятельности, как транспортное обслуживание лиц с нарушениями функций опорно-двигательного аппарата, текущий ремонт помещений социального назначения, организация дневного пребывания граждан пожилого возраста в специализированных «дедсадах» и др. В этом случае заключается двусторонний договор на оказание платных услуг.

Квалификационный отбор НКО и представителей социально ответственного бизнеса осуществляется на принципах формирования рынка социальных услуг и создания конкурентной среды, привлечения наиболее добросовестных поставщиков, а также внедрения новых технологий социального обслуживания с целью обеспечения доступности, повышения качества и объемов предоставляемых услуг.

С этой целью в соответствии с ФЗ-442 в каждом субъекте Федерации созданы реестры поставщиков социальных услуг, являющиеся едиными официальными источниками полной и достоверной информации об организациях, предоставляющих социальные услуги в регионе. Организации социального обслуживания включаются в реестр поставщиков социальных услуг на добровольной основе и без включения в него не могут получать налоговые льготы, компенсации за социальные услуги, оказываемые гражданам в рамках индивидуальных программ.

Ожидаемым является законодательное установление перечня НКО – исполнителей общественно полезных услуг, который будет вести Министерство юстиции РФ. Предполагается, что отдельная СО НКО, зарекомендовавшая себя как добросовестный поставщик социальных услуг, будет приобретать специальный правовой статус на два года с возможным продлением его на упрощенной основе. При этом СО НКО может досрочно лишиться статуса, если перестанет соответствовать установленным требованиям. Также предусматривается формирование базового перечня общественно полезных услуг, который будет утверждаться постановлением Правительства РФ и варьироваться в зависимости от изменения социальных приоритетов государства.

Как показал мониторинг, проведенный Министерством труда и социальной защиты РФ в 2015 г., в Республике Башкортостан в реестр поставщиков социальных услуг вошли 211 субъектов. Объем средств, направленных на финансовое обеспечение предоставления социальных услуг негосударственными организациями из регионального бюджета в том же году составил 205,5 млн. руб. Лидерами также являются Самарская – 203 поставщика и Московская – 182 – области.

В реестры поставщиков социальных услуг 67 регионов входит менее 100 поставщиков: в Республике Карелия – 42, Республике Коми – 60, Республике Адыгея – 17, Республике Дагестан – 94.

В реестры 36 регионов включены НКО, а всего их 313. Большинство регионов (29) имеют в реестре до пяти НКО. Так, по одной НКО в реестрах республик Карелия, Дагестан, Мордовия, Калужской, Костромской, Орловской, Рязанской, Смоленской, Ростовской, Кировской, Ульяновской, Челябинской, Иркутской, Кемеровской, Амурской, Сахалинской областей. Больше всего НКО в реестрах Республики Башкортостан (120), Удмуртской Республики (57), Республики Крым (47), Ленинградской области (20), Брянской области (8), Ханты-Мансийского автономного округа (6) [1].

При этом часть организаций по соглашению с органами соцзащиты из государственных, бюджетных, казенных учреждений перерегистрировались в НКО. Возможно, с этим связано наличие большого числа НКО в реестре поставщиков социальных услуг в некоторых регионах, в том числе в Республике Башкортостан. Но на вопрос: «Вошли ли в региональный реестр и раньше существовавшие в качестве НКО организации?» – статистика ответа не дает.

Не поменялся статус социальных работников, изменилось название организации, где они теперь работают. Особых изменений не заметили и получатели услуг, если не брать во внимание, что в результате реализации пилотных проектов улучшились коммерческие показатели: на 950 тыс. руб., или 21,2% возросли доходы от платных услуг, а число обслуженных граждан выросло на 11% без увеличения расходов бюджета.

Количество НКО (по большей части перерегистрированных учреждений) в реестре значительно превышает число индивидуальных предпринимателей и коммерческих организаций. На наш взгляд, это свидетельствует о том, что в ряде регионов появляются квази-НКО, создающиеся для оказания социальных услуг путем директивных указаний, а высвобождающиеся социальные работники бюджет-

ных учреждений трудоустраиваются в эти вновь созданные НКО.

В данном случае говорить о формировании на территории полноценного конкурентного рынка услуг социального обслуживания преждевременно. Для этого необходимо равноправное присутствие на нем не только социально ориентированных некоммерческих организаций, функционирующих на базе уже существующей инфраструктуры системы социального обслуживания, но и индивидуальных предпринимателей и коммерческих организаций, предлагающих услуги социального обслуживания на современной материально-технической базе, с использованием инновационных технологий и передовых форм их предоставления.

Литература

1. Письмо М-ва труда и социальной защиты РФ от 5 авг. 2015 г. №12-3/10/В-5627 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. О развитии негосударственного сектора в сфере социального обслуживания населения Республики Башкортостан [Электронный ресурс] : выступление министра труда и социальной защиты населения РБ Л.Х. Ивановой на Всероссийском форуме социальных инноваций регионов, 5 июня 2015 г., Омск. URL: http://-mintrudrb.ru/press/reports/10543/.
3. Сабирова З.Э. Инновационные технологии обслуживания пожилых граждан [Текст] / З.Э. Сабирова // Инновационное развитие экономики : российский и зарубежный опыт : мат-лы I Междунар. науч.-практ. конф. / Башкирский госуд. ун-т. – Уфа, 2015. – С. 100-103.
4. Сабирова З.Э. Решение общественно значимых задач на принципах социального предпринимательства [Текст] / З.Э. Сабирова // Казанская наука : росс. науч. ж-л. – 2014. – №10. – С. 109-111.
5. Стратегия действий в интересах граждан пожилого возраста до 2025 г. [Электронный ресурс] : проект. URL: http://www.rosmintrud.ru/social/vetaran-defence/50/.

Ключевые слова

Социальное обслуживание населения; социально ориентированная некоммерческая организация; субсидия; пожилые граждане; социальное предпринимательство.

Сабирова Земфира Эмильевна

РЕЦЕНЗИЯ

Актуальность темы обусловлена тем, что новые законодательные условия предоставления социальных услуг открывают возможность формирования негосударственного сектора в сфере социального обслуживания населения, когда поставщиком социальных услуг может быть юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы и (или) индивидуальный предприниматель, осуществляющие социальное обслуживание. Рассмотренные на широкой статистической базе процессы разгосударствления сферы социального обслуживания населения как в разрезе субъектов Федерации, так и на примере Республики Башкортостан, позволяют автору обобщить и систематизировать задачи и проблемы вхождения на рынок социальных услуг представителей негосударственного сектора.

Научная новизна и практическая значимость заключаются в сформированном автором комплексном подходе к изучению и критической оценке итогов реализации пилотных проектов по предоставлению субсидий из республиканского бюджета двум автономным некоммерческим организациям (АНО) для организации социального обслуживания на дому граждан пожилого возраста и инвалидов. Аргументируется, что большое представительство социально ориентированных некоммерческих организаций (СО НКО) в реестрах поставщиков социальных услуг, массово преобразованных из государственных, бюджетных, казенных учреждений, свидетельствует о том, что в ряде регионов появляются квази-НКО, и говорить о формировании на территории полноценного конкурентного рынка услуг социального обслуживания преждевременно. Практической значимостью обладает предложенная автором схема взаимодействия участников смешанной системы предоставления услуг социального обслуживания на дому гражданам пожилого возраста и инвалидам.

Заключение: рецензируемая статья отвечает требованиям, предъявляемым к научным публикациям, и может быть рекомендована к опубликованию.

Зайнашева З.Г., д.э.н., профессор кафедры «Региональная экономика и управление» Уфимского государственного университета экономики и сервиса, г. Уфа.

Перейти на ГЛАВНОЕ МЕНЮ