

## АНАЛИЗ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ СФЕРОЙ СОЦИАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ

Н. Л. Зуева

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 9 июня 2009 г.

**Аннотация:** в статье рассматриваются проблемы методологии в сфере регулирования социального обслуживания. Предлагаются варианты совершенствования социального законодательства субъекта РФ, практических форм работы социальных служб, а также адаптированное понятие «социального обслуживания населения».

**Ключевые слова:** социальное обслуживание населения, формы социального обслуживания, особенности управления сферой социального обслуживания населения, социальная услуга, рынок социальных услуг, борьба с бедностью.

**Abstract:** the present article relates to the problems of methodology in the social service for population. There are suggested variants of improving the RF social law, practical directions for social services operation and adapted concert of «social service for population».

**Key words:** social service for population, forms of social service, peculiarities of the management system of the population social service field, social service, market of social services, struggle against poverty.

Социальная сфера состоит из специфических социальных интересов, социальных отношений, социальной инфраструктуры. Под социальной инфраструктурой понимается совокупность материально-вещественных элементов, создающих условия удовлетворения социальных интересов людей. Это набор структур по оказанию социальных услуг, начиная от родильного дома и кончая местом панихиды<sup>1</sup>. Еще русский социолог И. А. Ильин отмечал: «Призвание государства состоит в том, чтобы при всяких условиях обращаться с каждым гражданином как с духовно свободным и творческим центром сил. Никто не должен быть исключен из государственной системы защиты, заботы и содействия»<sup>2</sup>.

Управление социальным обслуживанием осуществляется федеральными органами исполнительной власти, органами государственной исполнительной власти субъектов РФ в соответствии с их полномочиями. Например, органы исполнительной власти субъектов РФ определяют дополнительные основания, по которым предоставляется бесплатное социальное обслуживание, лицензируют деятельность негосударственных социальных служб. Так, Правительство РФ определяет порядок

<sup>1</sup> См.: Курбатов В. И. Социальная работа : учебник / под ред. В. И. Курбатова. Ростов н/Д, 2000. С. 64.

<sup>2</sup> См.: Ильин И. А. Путь к очевидности. М., 1993. С. 266.

предоставления бесплатного социального обслуживания, утверждает государственные стандарты социального обслуживания, разрабатывает федеральные программы социального обслуживания и т.д.

Социальное обслуживание — специфический вид профессиональной деятельности, направленной на оказание содействия человеку с целью обеспечения культурного, социального и материального уровней жизни, предоставление индивидуальной помощи человеку, семье или социальной группе для поддержания достоинства и свободного развития личности, предусмотренного Декларацией прав человека, оптимизации механизмов социального функционирования индивидов или социальной группы<sup>3</sup>.

Как любая другая деятельность, социальное обслуживание на определенном этапе своего развития становится предметом теоретического осмысления, имеющего своей целью установление того, что она собой представляет. Происходящие в настоящее время процессы реформирования социальной сферы существенно изменили содержание и сущность социального обслуживания, а также систему управления данной сферой деятельности. Государство создает адаптированный к условиям рыночной экономики механизм социальных отношений в рамках административно-территориальных систем управления<sup>4</sup>.

По мнению ученых, законотворчество в субъектах РФ не способствует выработке единого методологического подхода к реализации социальной политики<sup>5</sup>. Помимо этого, методологический инструментарий социальных отношений, их регулирования несовершенен. Понятия «социальная поддержка», «социальная защита», «социальное обслуживание» до конца содержательно не определены ни законодательно, ни теоретически<sup>6</sup>.

Федеральный закон РФ от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» в ст. 1 определяет социальное обслуживание как деятельность социальных служб по социальной поддержке, оказанию социально-бытовых, социально-медицинских, психолого-педагогических, социально-правовых услуг и материальной помощи по проведению социальной адаптации и реабилитации граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации. Указанное понятие охватывает и собственно социальное обслуживание (оказание социальных услуг), и мероприятия социальной поддержки в случаях инвалидности, неспособности к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, болезни, сиротства, безнадзорности, низкого уровня жизни, безработицы и т.п.

<sup>3</sup> См.: Курбатов В. И. Социальная работа : учебник / под ред. В. И. Курбатова. С. 109.

<sup>4</sup> См.: Грачева О. Место социальной поддержки населения в региональной социальной политике : методологический аспект // Человек и труд. 2008. № 1. С. 9.

<sup>5</sup> Там же. С. 10.

<sup>6</sup> Там же. С. 9.

Социальная поддержка граждан реализуется в практической работе социальных служб по нескольким направлениям:

1) пенсии и пособия (социальное обеспечение); 2) социальная помощь (субсидии и компенсации); 3) социальное обслуживание (нахождение в стационарных учреждениях, надомное обслуживание и т.д.).

Таким образом, термин «социальное обслуживание», закрепленный в Федеральном законе РФ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации», требует уточнения с позиций приведения в соответствие методологического аппарата законодательства о социальной защите населения, единообразия законодательства субъектов РФ в данной сфере, совершенствования деятельности социальных служб. Например, в Республике Калмыкия, в Липецкой области изданы два закона: «О социальном обслуживании», «О государственной социальной помощи». В Воронежской области принят и утвержден закон от 14 ноября 2008 г. № 103-ОЗ «О социальной поддержке отдельных категорий граждан Воронежской области». Из названий законов субъектов РФ просматривается, что правовая категория «социальное обслуживание» не имеет однозначного юридического толкования.

В соответствии с законом Воронежской области № 103-ОЗ «О социальной поддержке отдельных категорий граждан Воронежской области» от 14 ноября 2008 г. ст. 10 к формам (видам) предоставления мер социальной поддержки относятся денежные выплаты, натуральная помощь и социальное обслуживание. Статья 13 этого же закона регламентирует, что социальное обслуживание граждан представляет собой деятельность социальных служб по удовлетворению потребностей граждан в социальных услугах, не раскрывая при этом понятие, содержание и значение каждого вида социальной услуги, ограничившись только перечислением видов социальных услуг.

Утверждение об отсутствии четких представлений о терминах, используемых в процессе регулирования социального обслуживания населения<sup>7</sup>, относится и к интерпретации термина «социальная услуга». Он не раскрывается в действующих законодательных актах, что определяет формальное издание и разработку административных регламентов об оказании отдельных социальных услуг. Рынок социальных услуг, его развитие зависят от успешного функционирования учреждений социальной защиты населения. Ученые обращают внимание на недостаточность расширения сети предоставления социальных услуг, особенно на территориях сельских муниципальных образований<sup>8</sup>. На наш взгляд, такое положение вещей обусловлено неоднозначностью формирования и модернизации системы социальных служб в субъектах РФ.

---

<sup>7</sup> См.: Грачева О. Место социальной поддержки населения в региональной социальной политике: методологический аспект. С. 11.

<sup>8</sup> См.: Моспанова Е. Рынок социальных услуг и сельскохозяйственное производство // Человек и труд. 2008. № 2. С. 17.

Федеральный закон № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями от 29 ноября, 21, 29, 30 декабря 2004 г., 1 апреля, 9 мая, 30 июня, 18 июля, 27 сентября, 31 декабря 2005 г., 10 января, 6, 13 марта, 3 июня, 6 июля 2006 г.) значительно изменил порядок финансирования полномочий по оказанию социальной помощи и социальному обслуживанию. Практически все мероприятия в сфере социального обслуживания относятся к расходным обязательствам субъекта РФ.

Проиллюстрируем наш вывод на основании Федерального закона РФ от 2 августа 1995 г. № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» (с изменениями от 10 января 2003 г., 22 августа 2004 г.). Социальное обслуживание категорий граждан: 1) граждан пожилого возраста, а именно: женщин — старше 55 лет и мужчин — старше 60 лет; 2) инвалидов; 3) детей-инвалидов, нуждающихся в постоянной или временной посторонней помощи, осуществляется в государственном и негосударственном секторах данной системы. Таким образом, система социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов основана на использовании и развитии всех форм собственности и состоит из государственного и негосударственного секторов социального обслуживания. Ранее выделявшийся сектор муниципального социального обслуживания исключен.

В Воронежской области Федеральный закон РФ от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» применили следующим образом: с 1 января 2006 г. все муниципальные учреждения социального обслуживания были переданы на областной уровень. В других субъектах РФ воспользовались правом передачи государственных полномочий по социальному обслуживанию муниципальным образованиям, и основной единицей, обеспечивающей эту деятельность, остались муниципальные учреждения, наделенные соответствующими государственными ресурсами. В Воронежской области стали приоритетными такие « типовые » формы социального обслуживания, как стационарное социальное обслуживание, полустационарное социальное обслуживание. Даже в ведомственной целевой программе «Социальное обслуживание в комплексных центрах обслуживания населения и отделениях временного проживания граждан пожилого возраста и инвалидов на 2008—2010» в качестве первоочередных задач ставятся: проведение капитального и текущего ремонта зданий; обеспечение оборудованием полустационарных учреждений социального обслуживания.

Такие формы социального обслуживания, как социальное обслуживание на дому, срочное социальное обслуживание, социально-консультативная помощь, предоставление жилых помещений в домах жилищного фонда социального использования, мало реализуются на практике. Нестационарные формы социального обслуживания — это формы, позволяющие привлечь к данной работе некоммерческий и коммерческий секторы экономики, муниципальные образования, собственные ресурсы малообеспеченных слоев населения. Взаимодействие всех уровней власти, коммерческих и некоммерческих организаций обеспечит достойное социальное обслуживание граждан и реальное существование социальных услуг. Социальное обслуживание не должно превращаться в квазиуслуги, когда государственная функция «превращается» в формально осуществляемые социальные услуги. Например, направление граждан пожилого возраста и инвалидов на стационарное социальное обслуживание, социальное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов в стационарных учреждениях.

Изменение системы государственного управления напрямую связано с отказом государства от жесткого регулирования поведения человека в социальной сфере и набора социальных услуг; освобождением государства от функции непосредственного предоставления гражданину социальных услуг (роль законодателя и посредника); формированием рынка социальных услуг с реальной конкуренцией их производителей; повышением качества социальных услуг и снижением издержек на их производство<sup>9</sup>.

Социальное обслуживание Воронежской области «обременено» развитием стационарных учреждений, центров, отделений. На 2009 год их функционирует 49, из которых всего 14 комплексных центров социального обслуживания населения. Большею частью обслуживают инвалидов и престарелых дома-интернаты (24 учреждения). К сожалению, современные дома-интернаты, геронтологические центры, как правило, представляют собой «места компактного доживания» престарелых и инвалидов. На наш взгляд, развитие сети нестационарных учреждений (обслуживание на дому) более гуманно и экономически выгодно для государства, хотя требует затрат трудовых ресурсов социальных работников. Например, деятельность муниципальных (областных) центров комплексного социального обслуживания могут предоставлять следующие социальные услуги:

1) «столовые на дому» — обеспечение горячими обедами. Для разнообразия меню помощью является «социальное подворье» (заготовка сена, зерна);

2) «санатории на дому» — это услуга, включающая в себя усиленное питание, медицинское и лекарственное обслуживание. Финансируется отдых и реабилитация пожилого человека за счет предпринимателей и предприятий. Здесь проявляется социальное партнерство;

---

<sup>9</sup> См.: *Пикулин М.* Особенности российской модели социальной политики // Человек и труд. 2008. № 4. С. 17.

3) «социальные посылки» предусматривают чествование юбилейных дат граждан, получающих минимальный размер пенсии;

4) «адресные социальные огороды» и «бабушкино подворье». Социальные работники активно влияют на создание своим подопечным психологического комфорта, восстанавливая их связи с трудовыми коллективами, родственниками и друзьями, соблюдая православные традиции и культуру. Например, в Липецкой области сколько выдумки проявляется социальными работниками при оформлении «живых уголков» на приусадебных участках своих подопечных. Изменяющиеся социально-экономические условия жизни обязывают службу социального обслуживания на дому в сельской местности применять такую форму работы с пожилыми и инвалидами, как «адресные социальные огороды» и «бабушкино подворье», которые являются источником доходов для пенсионеров с низким размером пенсии. По данным ВЦУЖ, 5 % населения страны — это богатые, 30 % — малообеспеченные, 35 % — бедные<sup>10</sup>. Реализация адресного оказания социальной помощи, отсутствие социального стандарта натурально-вещественного перечня услуг<sup>11</sup> сдерживается ограниченностью финансовых ресурсов государства. В настоящее время у пенсионеров небольшие пенсии, поэтому одной из эффективных форм борьбы с бедностью и являются социальные огороды;

5) «социальное такси» обеспечивает престарелых и инвалидов специальным транспортом для посещения больниц, аптек и других социально значимых объектов. Оно пользуется особой популярностью среди населения;

6) «социальная ярмарка». Проводилась в отдельных субъектах Центрального Черноземья и поражала своей самобытностью, оформлением в народных традициях. Это мероприятие, которое демонстрирует профессионализм, творчество, умения работников социальной службы.

В Воронежской области надомное обслуживание включает в себя: горячее питание, продуктовые наборы, натуральную помощь (одежда, обувь), социальное такси (мало применяется). Следовательно, система социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов должна быть основана на использовании и развитии всех форм собственности и состоять из государственного и негосударственного секторов социального обслуживания. Для этого необходимо уточнить термин «социальное обслуживание». О. Грачева предлагает следующее определение. Социальное обслуживание граждан — это один из видов социальной защиты населения, включающей меры социальной поддержки по отношению к определенным в законодательном порядке категориям граждан<sup>12</sup>. На наш взгляд, под социальным обслуживанием сле-

<sup>10</sup> Всероссийский центр уровня жизни. URL: [www.vcug.ru](http://www.vcug.ru).

<sup>11</sup> См.: Кузнецова Е. Проблема бедности и способы ее преодоления // Человек и труд. 2008. № 4. С. 20—21.

<sup>12</sup> См.: Грачева О. Место социальной поддержки населения в региональной социальной политике : методологический аспект. С. 12.



дует понимать систему социальных мероприятий и социальных услуг, применяемых к строго определенным категориям граждан со стороны системы социальных служб и негосударственного сектора.

Относительно совершенствования социального законодательства Воронежской области, думается, целесообразно вновь принять отдельный закон Воронежской области, определяющий правовой статус социального обслуживания в данном субъекте Российской Федерации (а не отдельную главу 16 «Социальная поддержка граждан пожилого возраста и инвалидов» упомянутого выше закона Воронежской области № 103-ОЗ от 14 ноября 2008 г., включающую в себя шесть статей). В законе следует провести классификацию видов не только социального обслуживания, но и видов стационарных и полустационарных учреждений социального обслуживания, дать их характеристику. Упомянуть о постановлениях Правительства Воронежской области о стоимости социальных услуг, перечисляемых в законе (частичная оплата, полная оплата, бесплатное предоставление услуги). Зафиксировать возможные виды административных регламентов об оказании социальных услуг. На наш взгляд, закон о социальном обслуживании должен быть максимально ясным, четким, прозрачным, исключая применение множества отсылочных норм. Ведь от количества отсылочных норм, двоякого толкования зависит рейтинг законодательного акта на коррупциогенность и эффективность его реализации.

К работе над законом о социальном обслуживании граждан Воронежской области призывает и ст. 68 закона Воронежской области № 103-ОЗ «О социальной поддержке отдельных категорий граждан Воронежской области» от 14 ноября 2008 г., в которой достаточно кратко определяется порядок и процедуры регулирования деятельности негосударственного сектора социального обслуживания: «в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством Воронежской области». Возникает вопрос, каким законодательством Воронежской области?

Учитывая, что социальным обслуживанием могут заниматься и органы местного самоуправления в лице районных органов социальной защиты населения и специальные муниципальные учреждения социального обслуживания (муниципальные комплексные центры социального обслуживания, геронтологические центры малой вместимости).

Деятельность муниципального сектора в сфере социального обслуживания населения возможна, когда законодательством области закрепляется порядок передачи соответствующих полномочий в области социальной защиты населения от субъекта РФ к муниципальному образованию. На наш взгляд, отдельные муниципальные образования в подобном режиме вполне справятся с поставленными задачами, иногда лучше, чем областные государственные учреждения социального обслуживания. Например, в сфере надомного обслуживания одиноких престарелых граждан и инвалидов. В органах мест-

ного самоуправления имеется больше информации о таких категориях граждан, работники социальной защиты знакомы с реальными нуждами пенсионеров и инвалидов.

Отсутствие полноценного законодательного акта о социальном обслуживании в Воронежской области обуславливает проблематичность внедрения инновационных форм социального обслуживания в регионе. За последнее время в данной сфере социального обслуживания сформировались определенные результаты в работе с пожилыми людьми и инвалидами, включая негосударственный сектор социального обслуживания.

*Воронежский государственный университет*

*Зуева Н. Л., преподаватель*

*E-mail: ZuevaNadezhda@yandex.ru*

*Тел.: 8-903-562-02-54*

*Voronez State University*

*Zueva N. L., Lecturer*

*E-mail: ZuevaNadezhda@yandex.ru*

*Tel.: 8-903-562-02-54*