

ББК 60.992

РЕГИОНАЛЬНАЯ СПЕЦИФИКА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ НАСЕЛЕНИЮ

Тюбеев А.И., Куршаева Ф.М.

*Министерство труда и социального развития
Кабардино-Балкарской Республики,
Нальчик, Россия*

В данной статье рассматриваются особенности предоставления социальных услуг в Кабардино-Балкарской Республике.

Ключевые слова: услуга, социальная сфера, потребности, социальное обслуживание.

Следует отметить, что в экономической литературе непродуцированной сфере и результатам ее деятельности не уделяется должного внимания. Отсутствует анализ сущности и форм проявления социальной услуги как результата деятельности социальной сферы. Понятие «социальная услуга» трактуется в основном в юридической литературе¹.

Отличием социальной сферы от материального производства является деятельность, связанная с потреблением. При этом основной характеристикой, влияющей на потребление социальных услуг населением, выступает их полезность.

Социальные потребности в зависимости от степени их важности для поддержания жизнедеятельности социальной личности и социальных групп можно разделить на четыре группы:

1. жизненно необходимые потребности, неудовлетворение которых влечет за собой ликвидацию социального субъекта или кардинальное изменение социального института, в рамках которого происходит удовлетворение данной потребности;

2. потребности, удовлетворение которых соответствует минимуму социальных норм конкретного общества, но не позволяет социальному субъекту развиваться;

3. потребности, удовлетворение которых обеспечивает жизнедеятельность социального субъекта на уровне социальных норм конкретного общества и обеспечивает эволюционное развитие соответствующих социальных институтов;

4. потребности, удовлетворение которых создает комфортные для данного социокультурного пространства и времени условия существования и развития социального субъекта.

Социальным услугам присущи общие свойства услуги как предмета обмена и потребления, отличающие ее от вещных благ – это неосвязаемость, совпадение по времени производства и потребления услуги, невозможность сохранения и накопления, неоднородность или изменчивость качества.

Известно, что в зависимости от характера потребления экономические блага, то есть любые продукты хозяйственной жизнедеятельности, предназначенные для удовлетворения человеческих потребностей, делятся на частные и общественные. Частные блага обладают свойствами делимости, платной реализации в соответствии с рыночными законами, невозможности одновременного потребления блага группой лиц, получения выгоды от их ис-

¹ Мачульская Е.Е., Горбачева Ж.А. Право социального обеспечения: Учебное пособие для ВУЗов. 3-е изд., пер. и доп. – М.: Книжный мир, 2000.

пользования одним потребителем и уменьшения возможностей потребления данного блага другими потребителями.

Общественные блага включают полностью общественные и частично общественные. В первую категорию входят все те, которые создаются и реализуются на основе общественных потребностей, независимо от индивидуального спроса каждого из членов общества (дороги, мосты коммуникации, услуги государственного аппарата и т.п.). Они обладают такими свойствами, как ограниченность действия принципа исключения из потребления, т.е. отсутствие способа исключения индивида из процесса пользования этими благами; неделимость, то есть часто возникающая невозможность предоставления этих благ отдельным лицам; трудность выражения в денежной форме; превышение числа пользователей над числом покупателей этих услуг.

Вторая категория включает блага, производство и потребление которых определяется как индивидуальным спросом, так и потребностями общества в целом. Именно к данной категории экономических благ принадлежат услуги социальной сферы.

Кроме того, услуги обладают отраслевой спецификой. Рассмотрим особенности предоставления услуг в сфере социального обслуживания населения.

Следует отметить, что действующая модель организации социального обслуживания населения недостаточно отражает всё многообразие отношений в этой сфере, главным образом в силу различного толкования закрепленных в законах общих требований по ряду принципиальных вопросов, связанных с содержанием понятий "социальное обслуживание",

"социальные услуги", "социальная помощь", "меры социальной поддержки". Иными словами, "обслуживание" есть понятие более широкое, чем "оказание услуг"² (тем более мер социальной поддержки, социальной помощи).

Различают обязательства по обслуживанию граждан и обязательства по оказанию услуг. Обязательства по обслуживанию граждан возникают между специализированными организациями и гражданами, а обязательства по оказанию услуг - между любыми субъектами гражданского права. Поскольку обязательство по обслуживанию граждан представляет собой вторичное образование, то обязательство по оказанию услуг, заключенное между специализированной организацией и гражданином, будет выступать как одна из разновидностей обязательства по обслуживанию граждан³.

Таким образом, определить соотношение понятий "услуги" и "обслуживание" нелегко, прежде всего из-за недостаточной разработанности категории "обслуживание". Именно этим обусловлена потребность в выявлении содержания категории "обслуживание" в условиях рыночной экономики с учетом существенного обновления законодательства о социальном обеспечении населения.

Неоднозначное определение содержания услуг по социальному обслуживанию дается и разными специалистами - исследователями отрасли права социального обеспечения. М.Л. Захаров рассматривает социальное обслуживание не иначе как "деятельность соответствующих социальных служб и организаций по предоставлению гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации, социальных услуг. Социальная услуга - это, та-

² Барембойм П.Д., Гаджиев Г.А., Лафитский В.И., Мау В.А. Конституционная экономика: Учебник для юридических и экономических вузов. М.: ЗАО "Юстицинформ", 2006.

³ Кротов М.В. Обязательство по оказанию услуг в советском гражданском праве. Л., 1990.

ким образом, помощь указанным гражданам...⁴". М.О. Буянова связывает с социальным обслуживанием "все условия, связанные с жизнью населения: обеспечение дохода, медицина, здравоохране-

ние, образование, наем жилья - являются объектами социального сервиса⁵".

Анализ современных тенденций социального обслуживания КБР позволяет выделить несколько направлений его развития (рисунок 1).



Рис. 1. Направления развития социального обслуживания

Рассмотрим подробнее институт государственной публичной социальной услуги. Формы, типы и виды социального обслуживания населения были рассмотрены нами в главе 2. Довольно сложно применять все классифицирующие признаки государственных услуг по социальному обеспечению по отношению к формам социального обслуживания. Поэтому выберем такие признаки, как организационно-правовые формы и категории лиц, подлежащих обслуживанию. Исходя из этого, система социального обслуживания в КБР состоит из следующих относительно самостоятельных систем: социальное обслу-

живание пожилых и инвалидов; срочное социальное обслуживание; социально-консультативная помощь; социальная реабилитация инвалидов; социальное обслуживание семей с детьми.

В теории существует достаточно широкий перечень социальных услуг, которые возможно предоставлять пожилым, инвалидам, семьям с детьми и гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации. Конкретный вид таких услуг зависит от типа учреждений (или формы социального обслуживания), которое их оказывает⁶.

⁴ Захаров М.Л. Право социального обеспечения России: Учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности "юриспруденция" / М.Л. Захаров, Э.Г. Тучкова. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2005.

⁵ Буянова М.О. Социальное обслуживание граждан России в условиях рыночной экономики. Теоретико-правовой аспект: Монография. М.: ООО "Издательство Проспект", 2002.

⁶ Галаганов В.П. Организация работы органов социального обеспечения: учеб. пос. М., 2005. С. 21–22.

В свою очередь, используя выделенные классифицирующие признаки, системы социального обслуживания могут иметь свои соответствующие относительно самостоятельные подсистемы, такие как: стационарное социальное обслуживание пожилых и инвалидов; полустационарное социальное обслуживание пожилых и инвалидов; социально-медицинское обслуживание на дому пожилых и инвалидов.

В подсистеме срочного социального обслуживания, находящейся в начальной стадии формирования, можно выделить: временный приют; бесплатную социально-консультативную помощь.

Подсистему социальной реабилитации инвалидов можно построить в следующем виде: медицинская реабилитация инвалидов; профессиональная реабилитация инвалидов; трудовое устройство инвалидов; протезно-ортопедическая помощь инвалидам; обеспечение инвалидов средствами передвижения.

Подсистема социального обслуживания детей может быть представлена в следующем виде: социальное обслуживание детей дошкольного возраста в дошкольных детских учреждениях; социальное обслуживание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; социальное обслуживание детей в приемной семье.

Как мы видим, нет четко выраженной дифференциации государственной системы социального обслуживания на страховую и бюджетную.

Социальное обслуживание должно соответствовать государственным стандартам, которые устанавливают основные требования к объемам и качеству социальных услуг, порядку и условиям их оказания.

Установление государственных стандартов социального обслуживания осу-

ществляется в порядке, определяемом органами государственной власти субъектов РФ. Тем самым вразрез с основными принципами государственной политики по социальной защите населения законодатель делает шаг в сторону потенциального снижения качества уровня социального обслуживания. Обозначенная ситуация обусловлена следующим обстоятельством: если до 1 января 2005 г. установление государственных стандартов социального обслуживания было исключительно компетенцией Правительства РФ, что гарантировало в первую очередь их единство для всех категорий граждан вне зависимости от территории проживания, то после наступления названной даты вопросы уровня качества услуг по социальному обслуживанию решают субъекты Федерации.

Передача полномочий в решении данного вопроса с федерального на региональный уровень ставит в опасное положение значительную часть населения, если в одних субъектах принятые стандарты будут отвечать должным требованиям, предъявляемым к ним гражданами с позиции условий быта, то в отдельных регионах в силу халатного отношения их должностных лиц к своим обязанностям государственные стандарты могут носить исключительно номинальный характер.

Государственные стандарты социального обслуживания с января 2005 г. носят исключительно рекомендательный характер. Социальным службам вне зависимости от их формы собственности и подчинения путем отмены обязательного характера установленных стандартов социального обслуживания разрешено на свое усмотрение определять объемы, качество, порядок и условия оказания социальных услуг⁷.

Рассмотрим на примере последствия данного решения.

⁷ Петров М.И. Монетизация льгот. Комментарий к Федеральному закону от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ. М., 2005.

Нами проведен анализ социальных услуг, предоставляемых учреждениями социального развития КБР. Так, общее количество социальных услуг, утвержденных постановлением Госстандарта

России от 24 ноября 2003 года № 327-ст «Социальное обслуживание населения. Основные виды социальных услуг. ГОСТ Р 52143-2003» составляет 138. Структура услуг представлена на рисунке 2.

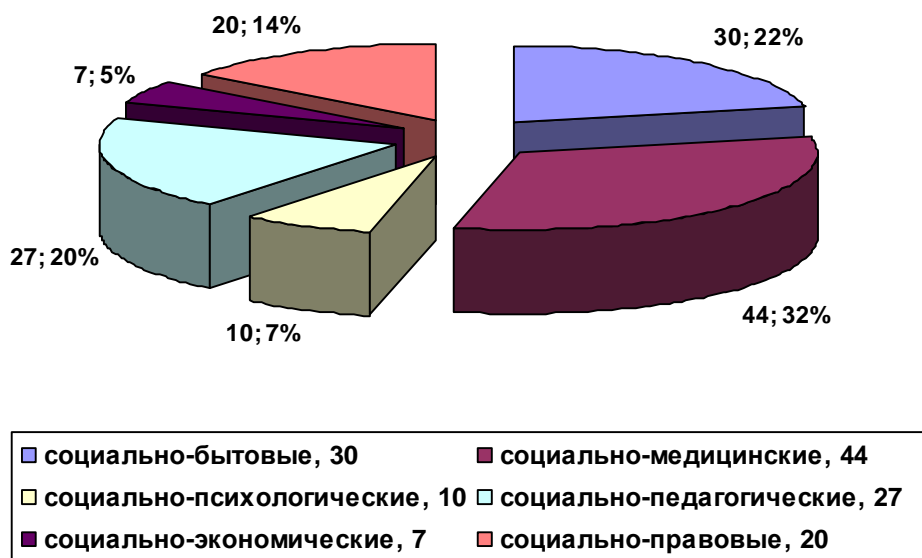


Рис. 2. Структура стандартных социальных услуг

В КБР учреждениями социального обслуживания оказывается 120 услуг, что составляет 87% от общего количества ут-

верженных государственными стандартами социальных услуг (рисунок 3).

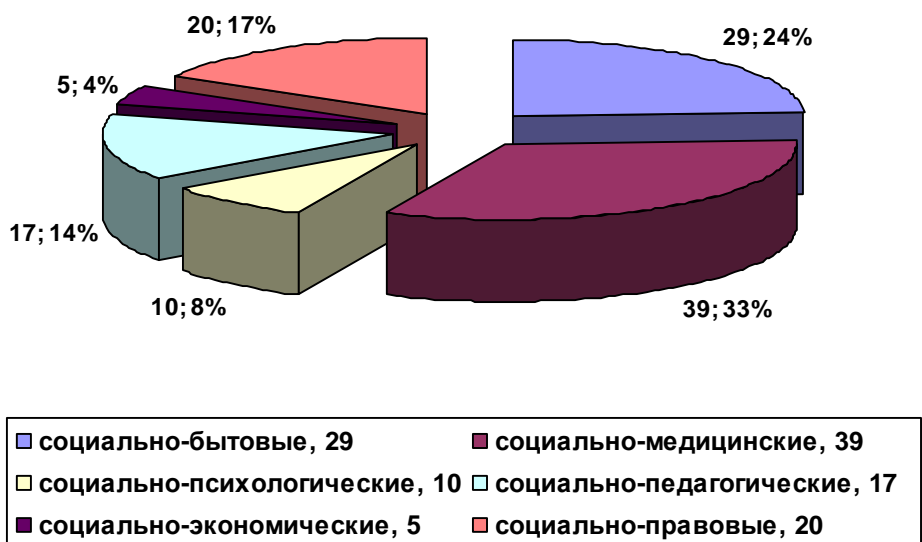


Рис. 3. Структура социальных услуг, оказываемых учреждениями социального обслуживания КБР

Таким образом, наблюдается снижение количества услуг. Услуги, не предоставляемые в учреждениях социального обслуживания КБР систематизированы в таблице 1.

Таблица 1. Услуги, предусмотренные стандартами и не оказываемые в учреждениях социального обслуживания КБР

№ п/п	Наименование социальной услуги по группам, видам	Кол-во услуг
1.	Социально-бытовые услуги, в том числе: - помощь в уходе за детьми, другими нетрудоспособными или тяжело и длительно болеющими членами семьи	1
2.	Социально-медицинские услуги, в том числе: - формирование и организация работы «групп здоровья» по медицинским показаниям и возрастным особенностям граждан; - обучение родственников больных практическим навыкам общего ухода за ними; - содействие семьям, имеющим детей с ограниченными умственными и физическими возможностями, в том числе детей-инвалидов, воспитываемых дома, в их лечении, обучении навыкам самообслуживания, общения, самоконтроля; - услуги по слухопротезированию	5
3.	Социально-педагогические услуги, в том числе: - обучение инвалидов пользованию техническими средствами реабилитации; - профессиональная реабилитация инвалидов; - профессиональное консультирование инвалидов; - содействие в получении образования и (или) профессии инвалидам в соответствии с их возможностями и умственными способностями; - содействие в организации обучения на дому детей-инвалидов; - обучение основам домоводства выпускников учреждений социального обслуживания, проживающих самостоятельно; - содействие в организации труда подростков-инвалидов и членов их семей на дому, обеспечении сырьем и сбыте готовой продукции; - обучение детей-инвалидов навыкам самообслуживания, поведения в быту и общественных местах, самоконтролю, навыкам общения и другим формам жизнедеятельности; - организация обучения детей-инвалидов с нарушением слуха, их родителей и других заинтересованных лиц языку жестов; - услуги по переводу на язык жестов	10
4.	Социально-экономические услуги, в том числе: - компенсация клиентам стационарных учреждений расходов, связанных с проездом к местам обучения, лечения, консультаций; - содействие в обеспечении протезами и протезно-ортопедическими изделиями, слуховыми аппаратами, очками	2

В стационарных учреждениях социального обслуживания населения КБР все группы и виды услуг предоставляются бесплатно. В полустационарных и нестационарных учреждениях реализуется комбинированная схема предоставления услуг: бесплатно, частичная оплата, полная оплата.

Очевидно, что одним из основных вопросов развития социальной политики является расширение рынка и повышение качества предоставляемых социальных услуг. Для реализации этой цели необходимо внедрять механизм размещения и реализации заказа на оказание услуг в социальной сфере. Этот механизм актуален и в рамках проводимой бюджетной реформы когда идет отказ от сметного финансирования бюджетных учреждений и переход к оплате за счет бюджетных источников стоимости реально оказываемых услуг.

На сегодняшний день система предоставления социальных услуг выстроена по принципу содержания поставщиков услуг (государственных и муниципальных учреждений). Основным недостатком этой системы является отсутствие рыночной конкуренции.

Внедрение технологии заказа предполагает переход от принципа содержания поставщиков к принципу покупки услуг. При этом технология заказа может быть реализована и в безконкурсном варианте в тех условиях, где монополизм единственного поставщика услуг носит вынужденный и объективный характер (например, сельские территории). В последнем случае к безусловным преимуществам технологии относятся повышение управляемости и прозрачности деятельности поставщика услуг.

Для реализации указанного подхода большое значение имеет правильное определение цены на услуги, размещаемые в рамках госзаказа. В отличие от применяемых сегодня тарифов на некоторые виды услуг цены госзаказа должны не

только покрывать текущие издержки, но и включать составляющую, позволяющую покрывать обоснованные капитальные затраты организаций, уплачивать установленные законодательством налоги.

В связи с отсутствием конкурентной среды в отраслях социальной сферы, разработанных стандартов качества социальных услуг, на данном этапе осуществления бюджетной реформы наиболее доступным является затратный подход к определению цены госзаказа. При этом, учитывая многолетнее недофинансирование бюджетной сферы, с достаточно высокой степенью вероятности можно предположить, что использование фактических (и, если это возможно, нормативных) данных о затратах на оказание услуг не приведет к формированию такой цены госзаказа, которая покрывала бы неэффективные затраты. В дальнейшем, по мере реструктуризации бюджетных учреждений, разработки стандартов качества услуг, можно будет усовершенствовать ценообразование госзаказа.

При этом при переходе может возникнуть проблема неумения заказчиков создавать реальные и востребованные клиентами заказы на поставку социальных услуг. Эта проблема вполне объективна по своей сути, поскольку покупатель должен выступить в роли покупателя-«эксперта». Также важными аспектами технологии заказа являются обеспечение полноты, четкости и последовательности конкурсных процедур, организация мониторинга выполнения заказа.

Одним из эффективных инструментов реструктуризации отрасли является механизм частно - государственного партнерства (ЧГП). ЧГП применительно к полномочиям отрасли может рассматриваться как механизм привлечения частного капитала для финансирования программ, проектов, мероприятий и учреждений в области социального обеспечения и социальной защиты населения.

Для отрасли ЧГП представляет интерес с позиций сокращения рисков, связанных с финансированием отраслевых программ и мероприятий, установления долгосрочного партнерства с частным сектором, возможного повышения уровня и качества оказания остальных услуг, а также с возможностью ускорения сроков реализации отраслевых программ и мероприятий. Кроме того, контрактация в рамках ЧГП позволит вырабатывать технические задания, ориентированные на конечные результаты, что в полной мере соответствует идеологии БОР.

Для частного капитала ЧГП представляет интерес с позиций наличия постоянного, устойчивого спроса на определенную продукцию (товары, услуги), поставляемую в рамках государственного социального заказа; возможности заключения контрактов на длительный период; преимуществ заключения контрактов с органами государственного управления, рассматриваемыми в качестве достаточно надежных в финансовом отношении партнеров, а также с учетом возможностей получения определенных гарантий и льгот (например, налоговых) со стороны органов государственной власти.

С учетом международного опыта, для отрасли могут быть рекомендованы следующие формы ЧГП:

- Реализации схем «Под ключ» либо «Строительство - управление - передача». Первая схема может быть предложена, например, для программ, предусматривающих строительство новых стационарных учреждений социального обслуживания (домов-интернатов, специализированных домов для одиноких престарелых и инвалидов), новых учреждений нестационарного социального обслуживания; строительство новых, либо реконструкцию действующих протезно-ортопедических предприятий с их последующей передачей заказчику (ГРБС). Вторая схема предусматривает возможность заключения ГРБС с подрядчиком/инвестором дол-

говременного контракта на комплекс работ и услуг — строительство объекта, его последующую эксплуатацию на условиях аренды и при наличии заинтересованности у сторон - передачу в собственность инвестору после истечения срока аренды.

- Совместное инвестирование, при котором орган государственной власти и частный инвестор софинансируют строительство либо модернизацию объектов инфраструктуры (например, дорог, линий электропередач, тепло-, газо- и водоснабжения в районах дислокации крупных стационарных учреждений социального обслуживания, социального жилья для ветеранов и пр., а также самих объектов социального обслуживания населения).

- Создание совместных учреждений и предприятий по оказанию социальных услуг населению, например центров комплексной медико-социальной реабилитации (включающих бюро МСЭ, протезно-ортопедические предприятия, предприятия, использующие труд инвалидов, центры занятости/биржи труда, стационарные специализированные учреждения здравоохранения и пр.), социально-психологической помощи.

Разновидностью частно - государственного партнерства, которое может быть использовано в рамках реструктуризации отрасли, является аутсорсинг.

Аутсорсинг предполагает полную или частичную передачу государственными органами или учреждениями определенных возложенных на них функций либо имеющихся у них материально-технических ресурсов/собственности частному оператору с целью:

- преодоления дефицита имеющихся ресурсов - материально-технических, кадровых, финансовых, информационных и пр.;

- снижения расходов бюджетных средств;

- повышения качества производимых товаров (оказываемых услуг) при неизменных расходах;

- повышения производительности труда на подведомственных предприятиях.

Применительно к полномочиям и потенциалу отрасли аутсорсинг на этапе его становления может осуществляться в следующих формах:

- привлечения коммерческих или некоммерческих организаций для выполнения части вспомогательных услуг, связанных с осуществлением основных функций (например, услуг предприятий по обслуживанию и ремонту оборудования, техники, ремонту зданий и сооружений, услуг предприятий общественного питания и транспортных предприятий, финансовых, информационных услуг и т.п.);

- привлечения коммерческих или некоммерческих организаций для выполнения части собственных основных функций (например, социальное обслуживание престарелых и инвалидов на дому, оказание медицинских услуг в стационарных учреждениях отрасли, производство протезно-ортопедических изделий, специальных транспортных средств и т.п.).

Практическая реализация приведенных выше форм взаимодействия государственного сектора с частным возможна в рамках действующих процедур и правил закупок продукции (товаров, работ, услуг) для государственных/муниципальных нужд, в том числе в виде социального заказа.

Таким образом, действующий подход государства к вопросам социального обеспечения не решает многих сложных жизненных обстоятельств граждан, потребностей населения в социальном обслуживании. Необходимо менять механизм правового регулирования отношений по социальному обслуживанию, т.е. с позиций общих приемов и способов регулирования отношений, свойственных всей отрасли социального обеспечения, более четко определить современные виды и формы социального обслуживания, правовой статус его субъектов, особенности правоотношений, складывающихся в процессе социального обслуживания, расширять спектр предоставляемых услуг и т.п.

REGIONAL SPECIFICITY OF GRANTING OF SOCIAL SERVICES TO THE POPULATION

Tjubeev A.I., Kurshaeva F.M.

*Ministry of Labour and Social development of the Kabardino-Balkarian Republic,
Nalchik, Russia*

In given article features of granting of social services in the Kabardino-Balkarian Republic are considered.

Key words: service, social sphere, requirements, social service.