

Аналитический материал
«О реализации Федерального закона «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» в субъектах Российской Федерации: первые результаты и проблемы»
(к заседанию «круглого стола» Комитета Совета Федерации по социальной политике)

Статистические данные

По данным Минтруда России, ежегодно социальные услуги в стационарных, полустационарных условиях и на дому получают около 19 млн. человек, в основном это пожилые люди и инвалиды.

В России в настоящее время функционирует более 1354 стационарных учреждений социального обслуживания для граждан пожилого возраста и инвалидов, в их числе: 756 домов-интернатов общего типа; 540 психоневрологических домов-интернатов; 21 дом милосердия; 28 геронтологических центров. Услуги в стационарных учреждениях получают свыше 247,9 тыс. человек ежегодно.

Предоставление нестационарных и полустационарных форм социального обслуживания гражданам пожилого возраста и инвалидам в 2014 году осуществлял 2081 центр социального обслуживания, в том числе: 1445 комплексных центров, обслуживающих все категории населения, 63 центра социального обслуживания на дому¹. Услуги в указанных центрах оказываются порядка 17,6 млн. человек.

Социальные услуги в 132 учреждениях социального обслуживания для детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья получили около 21,4 тыс. детей.

Функционирует 145 учреждений социальной помощи для лиц без определенного места жительства, в которых в 2014 году было обслужено более 132 тыс. человек.

В настоящее время в сфере социального обслуживания 98,8% организаций являются государственными и только 1,2% организаций, являются негосударственными.

О Федеральном законе «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»

Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» (далее - Закон об основах социального обслуживания) вступил в силу 1 января 2015 года. Он заменил ранее действовавшие Федеральные законы: от 10 декабря 1995 года № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» и от 2 августа 1995

¹ В этих центрах открыто 817 отделений дневного пребывания, 394 отделения временного проживания, 880 социально-реабилитационных отделений, 10690 отделений социального обслуживания на дому, 993 специализированных отделения социально-медицинского обслуживания на дому, 1834 отделения срочного социального обслуживания, 1287 прочих отделений.

года № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов».

Основными причинами разработки и принятия Закона об основах социального обслуживания стали такие негативные факторы, как:

невозможность в полной мере удовлетворить потребности населения в качественных социальных услугах;

региональные различия в объеме прав граждан на социальное обслуживание, в доступности и качестве предоставляемых услуг;

имеющая место очередность получения социальных услуг на дому и в стационарных условиях. Так, по состоянию на 1 января 2014 г., очередь на получение социальных услуг в стационарных условиях составляла 17 тыс. человек (на 1 января 2013 г. - 17,1 тыс. человек), включая очередь в детские дома-интернаты - 389 детей, в психоневрологические интернаты - 13,5 тыс. человек (на 1 января 2013 г. - более 13 тыс. человек). Очередь на получение социальных услуг в нестационарном, в основном надомном обслуживании, составляла 13,3 тыс. человек.

Законом об основах социального обслуживания определяются принципы и понятия социального обслуживания, определяются формы социального обслуживания, виды социальных услуг и условия их предоставления, принципы финансового обеспечения деятельности организаций социального обслуживания.

Введены новые понятия «получатель социальных услуг», «поставщик социальных услуг», «профилактика обстоятельств, обуславливающих нуждаемость в социальном обслуживании», «стандарт социальной услуги».

Определен перечень полномочий федеральных органов государственной власти² и органов государственной власти субъектов Российской Федерации³.

Установлены обстоятельства, при наличии которых граждане признаются нуждающимися в социальном обслуживании, к числу таких обстоятельств относятся:

полная или частичная утрата способности либо возможности осуществлять самообслуживание, самостоятельно передвигаться, обеспечивать основные жизненные потребности в силу заболевания, травмы, возраста или наличия инвалидности;

² Которые включают: установление основ государственной политики и основ правового регулирования в сфере социального обслуживания, утверждение методических рекомендаций по расчету подушевых нормативов финансирования социальных услуг, утверждение примерного перечня социальных услуг по видам.

³ В число которых входят: правовое регулирование и организация социального обслуживания в субъектах Российской Федерации, определение уполномоченного органа субъекта Российской Федерации, в том числе на признание граждан нуждающимися в социальном обслуживании, составление индивидуальной программы, осуществление регионального государственного контроля (надзора) в сфере социального обслуживания.

наличие в семье инвалида или инвалидов, в том числе ребенка-инвалида или детей-инвалидов, нуждающихся в постоянном постороннем уходе; наличие ребенка или детей (в том числе находящихся под опекой, попечительством), испытывающих трудности в социальной адаптации;

отсутствие возможности обеспечения ухода (в том числе временного) за инвалидом, ребенком, детьми;

наличие внутрисемейного конфликта, в том числе с лицами с наркотической или алкогольной зависимостью, лицами, имеющими пристрастие к азартным играм, лицами, страдающими психическими расстройствами, наличие насилия в семье;

отсутствие определенного места жительства, в том числе у лица, не достигшего возраста двадцати трех лет и завершившего пребывание в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

отсутствие работы и средств к существованию.

Рекомендации по определению индивидуальной потребности в социальных услугах, а также форма индивидуальной программы⁴ предоставления социальных услуг утверждаются Минтрудом России. Нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации могут быть установлены и иные обстоятельства, наличие которых может быть признано ухудшающим или способным ухудшить условия жизнедеятельности граждан.

Социальные услуги предоставляются на основании договора, заключаемого между поставщиком социальных услуг и гражданином либо его законным представителем. В качестве самостоятельного вида социальных услуг определены срочные социальные услуги, предоставляемые без составления индивидуальной программы и без заключения договора о предоставлении социальных услуг в целях оказания неотложной помощи.

Закон предусматривает привлечение организаций малого и среднего бизнеса в сферу оказания социальных услуг, что направлено на развитие конкуренции в этой сфере и улучшение качества услуг. Получить услуги в коммерческих организациях смогут те, кто имеет право на бесплатное обслуживание, и те, кто не подходит под критерии получателей таких услуг, но готов за них заплатить.

Финансовое обеспечение предоставления социальных услуг негосударственными организациями, индивидуальными предпринимателями, осуществляется путем:

предоставления субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации;

⁴ Составленная индивидуальная программа предоставления социальных услуг пересматривается в зависимости от изменения потребности гражданина в социальных услугах не реже чем раз в три года.

проведения закупок социальных услуг в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

за счет средств получателей социальных услуг при предоставлении социальных услуг за плату или частичную плату.

В субъектах Российской Федерации формируются и ведутся реестр поставщиков социальных услуг и регистр получателей социальных услуг. Реестр поставщиков социальных услуг размещается в открытом доступе на официальном сайте уполномоченного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Законом определяются условия предоставления социальных услуг на бесплатной и платной основе. Социальные услуги предоставляются бесплатно, если на дату обращения среднедушевой доход получателя социальных услуг ниже либо равен предельной величине среднедушевого дохода, который не может быть ниже полуторной величины прожиточного минимума, установленного в субъекте Российской Федерации для основных социально-демографических групп населения. Порядок определения среднедушевого дохода для предоставления социальных услуг бесплатно устанавливается Правительством Российской Федерации.

Кроме того, введено социальное сопровождение граждан при предоставлении социальных услуг, предполагающее содействие в предоставлении медицинской, психологической, педагогической, юридической, социальной помощи, не относящейся к социальным услугам.

Закон предполагает осуществление межведомственного взаимодействия при предоставлении социальных услуг на основе регламентов, утверждаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Предусматривается осуществление контроля (надзора) в сфере социального обслуживания, в том числе общественного контроля.

Установлены переходные положения, в соответствии с которыми утверждаемый органами государственной власти субъектов Российской Федерации перечень социальных услуг не может быть сокращен по сравнению с перечнем таких услуг, установленным в субъекте Российской Федерации по состоянию на 31 декабря 2014 года.

О реализации Федерального закона «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»

С целью создания условий для привлечения в сферу социального обслуживания частных организаций был принят Федеральный закон от 29 декабря 2014 года № 464-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую

Налогового кодекса Российской Федерации», который устанавливает нулевую ставку налога на прибыль для организаций, оказывающих услуги в сфере социального обслуживания⁵.

Наряду с этим внесены изменения в законодательство, предусматривающие включение объектов социального обслуживания населения в перечень объектов концессионного соглашения⁶.

В целях реализации норм Закона об основах социального обслуживания в течение 2014 года на федеральном уровне и в субъектах Российской Федерации было принято свыше 1840 нормативных правовых актов.

Правительством России подготовлено 5 постановлений, Минтрудом России разработано 22 ведомственных нормативных правовых акта. С целью приведения регионального законодательства в соответствии с Законом, а также с принятыми на федеральном уровне нормативными актами, в каждом регионе приняты порядка 27 законодательных и нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации⁷.

Однако, в отдельных случаях принятие ряда нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и Минтруда России в ноябре-декабре 2014 года повлекло позднее принятие соответствующих нормативных правовых актов субъектами Российской Федерации.

Как отмечает Счетная палата Российской Федерации⁸, субъекты Российской Федерации при формировании региональных бюджетов на 2015 год и последующие годы были вынуждены определять штатную численность, перечень необходимого оборудования для оснащения организаций социального обслуживания, структуру организаций социального обслуживания, и иные позиции, являющиеся основой для

⁵ Чтобы получить налоговые преференции, организации должны одновременно отвечать требованиям: организация должна быть включена в реестр поставщиков социальных услуг; доходы организации от деятельности по предоставлению социальных услуг гражданам должны составлять не менее 90 процентов от общего объема доходов либо не иметь доходов за налоговый период; численность персонала организации, имеющего образование по специальности «социальная работа», должна составлять не менее 30 процентов; в штате организации должно числиться не менее 15 работников; организация не должна совершать операции с векселями и финансовыми инструментами, заключать срочные сделки.

⁶ Федеральный закон от 29 декабря 2014 года № 458-ФЗ.

⁷ Письмо Минтруда России от 5 февраля 2014 года № 12-5/10/В-547 «О направлении информации по Федеральному закону «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации».

⁸ Информация Счетной палаты Российской Федерации о результатах контрольного мероприятия «Проверка исполнения соглашений, заключенных Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по достижению целевых показателей (нормативов) оптимизации сети государственных (муниципальных) учреждений в социальной сфере» от 9 апреля 2015 года № ОМ - 11/35-04.

формирования объема бюджетных ассигнований без соответствующего методического обеспечения⁹.

Отсутствие единообразного подхода к кадровому и материально-техническому обеспечению организаций социального обслуживания формирует риски неэффективного использования финансовых ресурсов, когда на одни и те же цели и одинаковые объемы выполняемых работ в региональных бюджетах будут выделяться различные средства. Кроме того, регионам пришлось самостоятельно определять методологические подходы к финансовому обеспечению обслуживания, к предоставлению социальных услуг, к формированию региональных программ социального обслуживания.

Одним из проблемных вопросов в отрасли является оптимизация учреждений социального обслуживания. Не выполнены плановые значения в 27 (35%) субъектах Российской Федерации.

Оптимизация сети организаций социального обслуживания в регионах не всегда учитывает сохраняющуюся очередь на получение социальных услуг, которая уменьшается крайне медленными темпами. Для сокращения этой очереди в стационарные учреждения требуется прирост числа мест на 8-10 процентов. В тоже время в 2014 году плановые показатели снижения очередности по оперативным данным субъектов Российской Федерации не выполнили 18 субъектов Российской Федерации.

Потребности граждан пожилого возраста в социальном обслуживании полностью удовлетворены только в 6 субъектах Российской Федерации (Республика Бурятия, Краснодарский край, Белгородская, Тверская, Томская, Тюменская области).

Учитывая прогнозируемое в связи с изменениями возрастной структуры населения увеличение числа получателей услуг к 2018 году, запланировано увеличение нагрузки на одного социального работника на 33,5% (с 8 человек до 10,7 человек).

В 32 субъектах Российской Федерации в 2014 году плановые задания по доходам от платных услуг не достигнуты. В ряде регионов фактические показатели доли доходов от платных услуг в фонде заработной платы социальных работников существенно превысили плановые. Так, в Рязанской области данный показатель выполнен на 364%, в Белгородской области - на 209%, в Пермском крае - на 291%. Имеются риски, что неоправданно высокий темп роста объемов оказания платных социальных услуг может быть обусловлен сокращением количества услуг, предоставляемых на бесплатной основе.

⁹ Поскольку приказ Минтруда России от 24 ноября 2014 года № 940 «Об утверждении правил организации деятельности организаций социального обслуживания, их структурных подразделений, которые включают в себя рекомендуемые нормативы штатной численности, перечень необходимого оборудования для оснащения организаций социального обслуживания, их структурных подразделений» с учетом регистрации документа в Минюсте России 27 февраля 2015 года начал применяться с 2015 года.

Основные задачи по реализации Закона об основах социального обслуживания на ближайшую перспективу

Основными задачами по совершенствованию системы социального обслуживания в Российской Федерации являются:

проведение оценки и мониторинга складывающейся правоприменительной практики, своевременное выявление рисков;

расширение информационно-разъяснительной работы среди граждан - получателей социальных услуг, работников социального обслуживания, общественных организаций, осуществляющих деятельность в этой сфере;

привлечение бизнеса в сферу социального обслуживания, улучшения инвестиционной среды в сфере предоставления услуг социального обслуживания. К 2018 году планируется увеличить количество негосударственных организаций в системе социального обслуживания до 10% от общего числа организаций. Развитие негосударственного сектора с одной стороны приведет к сокращению расходов на содержание сети государственных учреждений социального обслуживания, снижению численности работников бюджетных социальных учреждений. При этом сохранятся объемы и повысится в условиях рыночной конкуренции качество предоставляемых населению социальных услуг. В конечном итоге развитие негосударственного сектора в социальном обслуживании позволит снизить нагрузку на региональные бюджеты;

строительство, реконструкция и капитальный ремонт находящихся в аварийном и ветхом состоянии зданий стационарных учреждений социального обслуживания для лиц, страдающих психическими расстройствами, пожилых людей и инвалидов, ликвидации к 2018 году очереди в них;

распространение лучшего регионального опыта по оказанию социальных услуг населению с использованием негосударственных организаций, в том числе путем размещения соответствующей информации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;

анализ практики применения Федерального закона от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» в части предоставления социальных услуг и социального сопровождения несовершеннолетним и семьям с детьми, находящимся в социально опасном положении на предмет внесения поправок.