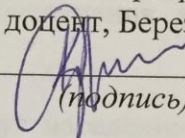


Министерство образования и науки РФ  
Автономная некоммерческая организация высшего образования  
Самарский университет государственного управления  
«Международный институт рынка»

«Юридический факультет»  
Кафедра «Государственного и муниципального управления и правового  
обеспечения государственной службы»  
Программа высшего образования  
Направление подготовки «Государственное и муниципальное управление»

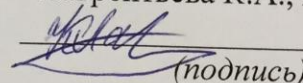
**ДОПУСКАЕТСЯ К ЗАЩИТЕ**

Заведующий кафедрой:  
к.ю.н., доцент, Березовский Д.В.

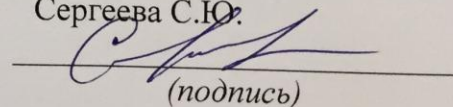
  
(подпись)

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА БАКАЛАВРА  
«ГОТОВНОСТЬ УЧАСТИЯ СО НКО В ОКАЗАНИИ СОЦИАЛЬНЫХ  
УСЛУГ»**

Выполнил:  
Лаврентьева К.А., ГМУ-43

  
(подпись)

Научный руководитель:  
к.с.н., старший преподаватель,  
Сергеева С.Ю.

  
(подпись)

*оценить отлично*

Самара

2017

**Министерство образования и науки РФ  
Автономная некоммерческая организация высшего образования  
Самарский университет государственного управления  
«Международный институт рынка»**

**«Юридический факультет»  
Кафедра «Государственного и муниципального управления и правового  
обеспечения государственной службы»  
Программа высшего образования  
Направление подготовки «Государственное и муниципальное управление»**

**ДОПУСКАЕТСЯ К ЗАЩИТЕ**

Заведующий кафедрой:  
к.ю.н., доцент, Березовский Д.В.

---

*(подпись)*

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА БАКАЛАВРА  
«ГОТОВНОСТЬ УЧАСТИЯ СО НКО В ОКАЗАНИИ СОЦИАЛЬНЫХ  
УСЛУГ»**

Выполнил:  
Лаврентьева К.А., ГМУ-43

---

*(подпись)*

Научный руководитель:  
к.с.н., старший преподаватель,  
Сергеева С.Ю.

---

*(подпись)*

Самара

2017

## Оглавление

Введение .....	3
1. Реформирование сферы социальных услуг: отечественный и зарубежный опыт....	6
1.1. Предпосылки реформирования сферы социальных услуг в современной России.....	6
1.2. Зарубежный опыт предоставления государственных социальных услуг некоммерческими организациями .....	19
2. Система социального обслуживания Самарской области в период реформирования.....	30
2.1. Способы реформирования системы социального обеспечения в Самарской области.....	30
2.2. Опыт участия СО НКО в оказании социальных услуг населению Самарской области.....	40
Заключение .....	55
Список использованной литературы .....	59

## **Введение**

Социальное обеспечение всегда занимало и занимает одно из ключевых и значимых мест в жизни государства и общества.

Социальное обеспечение населения - это объективная необходимость людей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации. Но на сегодняшний день уровень результативности социальной поддержки населения недостаточно высок. Это обусловлено различными факторами, среди которых, прежде всего, экономический. Он выражен в недостаточной финансовой поддержке социальной сферы, что приводит к низкому качеству предоставления социальных услуг, их малодоступности, дефициту кадров социальных работников, недостаточному материально-техническому обеспечению учреждений социального обслуживания[14].

Социальное обеспечение реализует различные функции, воздействует на общественную жизнь в различных сферах и с помощью разных категорий: экономических, политических и юридических средств, достигая тем самым свою цель - обеспечение достойных условий существования человека.

Роль социального обеспечения в жизни как каждого человека, так и общества в целом обусловлено тем, какие функциональность оно несет, какие основные проблемы населения помогает решить. Это обстоятельство отмечается большинством учёных и исследователей, при этом никаких значительных разногласий во мнениях специалистов по поводу количества функций социального обеспечения, а также их содержания не существует[13].

Система социального обслуживания на сегодняшний день охватывает почти все категории общества и представляет собой направление деятельности по социально-экономической поддержке детей, молодежи, инвалидов, временно нетрудоспособных граждан, лиц пенсионного возраста и др.

Одной из самых весомых и актуальных тенденций социальной политики на сегодняшний день - это становление системы социального обслуживания, ее

реформирование, а также широкое применение в работе с населением новейших технологий и разработок[41].

Актуальность исследования обусловлена тем, что на сегодняшний день система социального обслуживания устарела и стала менее эффективной. В Российской Федерации до настоящего момента времени еще не сформировалось достаточно четких подходов реформирования уже сложившейся системы социального обеспечения, для которой характерны критично высокая патерналистская роль государства и чрезвычайно слабо обозначены общественные институты. Поэтому в направлении поиска инновационных решений для социальной политики, а также повышения качества услуг и смягчения бюджетных ограничений в России стала актуальной тенденция передачи полномочий в предоставлении государственных социальных услуг некоммерческому сектору. Необходимость поиска инноваций в сфере предоставления социальных услуг зрела уже давно[38].

В течение нескольких последних лет социальное обеспечение населения России имело ориентир на адресное и быстрое решение самых острых, кризисных, жизненных проблем отдельно взятых категорий граждан на основе поданных заявлений. На некотором этапе данный путь был наиболее реальным для практического решения проблем в этой сфере и казался удачным. Но спустя некоторое время стало ясно, что выбранный подход не дал долговременного эффекта, так как не был направлен на отработку кризисных ситуаций, на перспективу социального обеспечения каждого конкретного человека и общества в целом[40].

Цель: выявить проблемы участия СО НКО в оказании социальных услуг населению Самарской области.

Задачи:

1. выявить существующие предпосылки к реформированию сферы предоставления социальных услуг в современной России;
2. описать примеры зарубежного опыта по предоставлению государственных социальных услуг некоммерческими организациями;

3. провести анализ способов реформирования системы социального обеспечения населения на федеральном и региональном уровне;
4. обобщить опыт, выявить проблемы участия СО НКО в оказании социальных услуг населению Самарской области.

Объект исследования: реформа социального обслуживания населения.

Предмет исследования: участие СО НКО в оказании социальных услуг населению.

## **1. Реформирование сферы социальных услуг: отечественный и зарубежный опыт**

### **1.1. Предпосылки реформирования сферы социальных услуг в современной России**

Целью данного параграфа является выявление существующих предпосылок к реформированию сферы предоставления социальных услуг в современной России.

Необходимость в социальном обеспечении появилась одновременно с возникновением человеческого общества. Совершенно в любом человеческом обществе независимо от его экономико-политического состояния всегда есть люди, которые в силу определенных, абсолютно не зависящих от них причин, не имеют возможности собственными усилиями приобрести источник средств своего существования. К числу таких людей относят стариков и детей.

По мере того, как развивалось общество и усложнялись социальные связи, к группе причин необходимости человека в социальной помощи прибавились и те, которые обуславливаются особенностями господствующих в обществе экономических отношений, которые в свою очередь порождают безработицу, инфляцию и бедность.

Одной из самых весомых и актуальных тенденций социальной политики на сегодняшний день - это становление системы социального обслуживания, ее реформирование, а также широкое применение в работе с населением новейших технологий и разработок[38].

В России на данный момент осуществляется государственная социальная политика, нацеленная на борьбу с социальным неравенством и предоставление государственной помощи наиболее незащищённым группам населения, а именно малоимущим семьям и одиноко проживающим людям[32].

Государственное социальное обеспечение - это комплекс мероприятий, направленный на солидарную помощь населению, осуществляемой за счет государственного бюджета. Другими словами, это - комплекс социально-экономических мероприятий, обеспечивающих:

- достойное материальное содержание граждан в старости, в период временной нетрудоспособности, при потере кормильца семьи;
- предоставление пособий и обеспечение льготами женщин-матерей, семей с относительно низкими среднестатистическими доходами и так далее.

В современных условиях рынка становится особенно острой и актуальной проблема социального обеспечения граждан. В Конституции Российской Федерации обозначено, что каждому человеку гарантировано социальное обеспечение по достижении определенного возраста, а также в случае болезни, по инвалидности, по потере кормильца, а также для воспитания детей и в других случаях, определенных законом. Также поощряются добровольное социальное страхование, создание дополнительных видов социального обеспечения и благотворительные работы[37].

Роль социального обеспечения в жизни как каждого человека, так и общества в целом обусловлено тем, какую функциональность оно несет, какие основные проблемы населения помогает решить. Это обстоятельство отмечается большинством учёных и исследователей, при этом никаких значительных разногласий во мнениях специалистов по поводу количества функций социального обеспечения, а также их содержания не существует.

Одной из самых важных функций социального обеспечения является экономическая функция. Она состоит в полном или частичном замещении заработка или какого-либо иного источника средств существования, который был утрачен в связи с возрастом, нетрудоспособностью или потерей кормильца семьи, помощи в возмещении дополнительных расходов при наступлении некоторых жизненных обстоятельств, а также в оказании минимальной денежной компенсации или натуральной помощи малоимущим слоям населения[30].

Защитная функция социального обеспечения подразумевает как экономические санкции со стороны субъектов социального обеспечения, так и правовые. Защитная функция социального обеспечения осуществляется отраслями, носящими как публичный, так и частный характер. Право социального обеспечения относится к группе публичных отраслей[34].



В системе социального обеспечения имеют место два разных защитных механизма:

- охрана социального права;
- защита социального права.

При этом охрана социальных прав представляет собой некоторую совокупность различных тесно связанных между собой мер, осуществляемых органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также общественными объединениями, направленных в свою очередь на предотвращение нарушений социальных прав человека или удаление препятствий, которые не являются правонарушениями на пути осуществления прав. Под защитой же подразумевается обязательный в отношении человека законный способ восстановления нарушенных прав человека или же компетентным органом[17].

Социально-реабилитационная функция ставит перед собой задачу восстановления общественно значимого статуса нетрудоспособных граждан и других социально слабых слоев населения, предоставляя им различные виды материальной помощи и социальных услуг, для избежания обнищания и поддержки достойного уровня жизни, позволяющего в свою очередь им ощутить себя полноценными членами общества.

Политическая функция социального обеспечения направлена на поддержание стабильности в обществе, в котором имеются существенные различия в уровнях жизни разных слоев общества. Она позволяет государству определенными способами реализовать главные направления социальной политики. От того, насколько результативно социальное обеспечение выполняет свою политическую функцию, зависит состояние общества в целом[23].

Таким образом, социальное обеспечение реализует различные функции, воздействует на общественную жизнь в различных сферах и с помощью разных категорий: экономических, политических и юридических средств, достигая тем самым свою цель - обеспечение достойных условий существования человека.

Как уже было сказано, социальное обслуживание населения - это объективная необходимость людей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации. Но

на сегодняшний день уровень результативности социальной поддержки населения недостаточно высок. Это обусловлено различными факторами, среди которых, прежде всего, экономический. Он выражен в недостаточной финансовой поддержке социальной сферы, что приводит к низкому качеству предоставления социальных услуг, их малодоступности, дефициту кадров социальных работников, недостаточному материально-техническому обеспечению учреждений социального обслуживания[8].

В Российской Федерации до настоящего момента времени еще не сформировалось достаточно четких подходов реформирования уже сложившейся системы социального обеспечения, для которой характерны критично высокая патерналистская роль государства и чрезвычайно слабо обозначены общественные институты. В течение нескольких последних лет социальное обеспечение населения России имело ориентир на адресное и быстрое решение самых острых, кризисных, жизненных проблем отдельно взятых категорий граждан на основе поданных заявлений. На некотором этапе данный путь был наиболее реальным для практического решения проблем в этой сфере и казался удачным. Но спустя некоторое время стало ясно, что выбранный подход не дал долговременного эффекта, так как не был направлен на отработку кризисных ситуаций, на перспективу социального обеспечения каждого конкретного человека и общества в целом[29].

Произошедшие в стране реформы, направленные на упорядочение всех сфер жизни общества, нуждаются в существенных изменениях в социальной сфере, в том числе в создании высокоэффективной, ориентированной на общественные ожидания системы многопрофильной целенаправленной системы социального обеспечения населения, которая в свою очередь призвана обеспечить комплексную и разностороннюю помощь человеку в решении различных, вызывающих острую необходимость социальной помощи, проблем на протяжении всей его жизни, начиная с периода вынашивания ребенка матерью, и заканчивая достойным погребением человека. В данном контексте социальное обеспечение правильно

рассматривать как защиту от социальных рисков потери или ограничения материальной самостоятельности и социального благополучия человека[24].

В настоящее время существует внушительное количество проблем в сфере социального обслуживания населения:

- с одной стороны, недостаточно быстро развивается платное социальное обслуживание, но с другой - существует опасность монополизации платных услуг, так как в сравнении с объемом платных услуг доля бесплатных услуг сокращается;

- важной остается проблема очередей на получение мест в государственных учреждениях (около 12 тысяч человек нуждаются в получении социальных услуг в условиях стационара и около 100 тысяч человек - в нестационарных условиях);

- плохо развита сеть хосписов, в том числе и надлежащая помощь тяжелобольным людям в домашних условиях;

- острой является проблема финансовой поддержки и помощи учреждений и служб социального обслуживания. При этом в ближайший период востребованности социальных услуг пожилыми гражданами, прежде всего, по объективным причинам будет возрастать;

- функционирование существующих учреждений социального обеспечения нуждается в существенном улучшении, в пополнении специалистами, в улучшении правовой и совершенствовании материально-технической базы;

- должное внимание требуется проблеме переподготовки и повышения квалификации специалистов и обслуживающего персонала в учреждениях социального обслуживания нового типа[19].

Для повышения социального положения людей, находящихся в государственных стационарных учреждениях социального обслуживания, планируется строительство и реконструкция данных учреждений. В качестве основных объектов были выбраны геронтологические центры, дома-интернаты общего типа, подлежащие перепрофилированию в геронтологические центры, геронтопсихиатрические центры, а также стационарные учреждения[23].

Еще одной немаловажной проблемой, усложняющей взаимодействие государственного сектора и общества в работе с населением, является отсутствие

достаточного уровня информированности людей о государственных реформах, направленных на совершенствование социального обслуживания. Для более результативной деятельности органов социального обеспечения населения было бы немаловажно иметь банк данных общественных организаций, работающих с людьми старшего возраста и осуществляющих свою деятельность на территории их муниципальных образований. Системность и доступность данной информации как на региональном, так и на федеральном уровнях позволит улучшить межсекторное взаимодействие, обогатить государственные службы новыми методами и подходами, а общественным организациям дать возможность поделиться своим успешным опытом[38].

Следующей причиной, препятствующей активному развитию института социального обслуживания, является несовершенство законодательства, а также его противоречивость и разрозненность, дублирование одних актов другими. Часто нет четко сформулированного понятия того или иного вида социального обслуживания. Это создает значительные препятствия в теоретической разработке и правоприменительной практике[11].

В России существует большое количество людей с признаками ограничения жизнеспособности. Не секрет, что в последнее время в нашей стране имеет место ухудшение состояния здоровья нации, а также старение общества и безработица, растет количество малообеспеченных семей.

Становится очевидным то, что в данной сфере решения необходимы проблемам по двум основным направлениям: в области социально-экономического развития и законодательного регулирования социальной сферы.

Для решения многих вопросов необходимо принятие ряда мер по реструктуризации системы социальной защиты. В частности, необходимо перейти к накопительной системе в области социального обслуживания, а именно: социальному страхованию, когда население за счет личных взносов в некоторый фонд смогут получать социальные услуги при условиях попадания в трудную жизненную ситуацию.

Мерой, способной изменить финансовую ситуацию является создание государственного внебюджетного фонда социального обслуживания, что позволит скооперировать имеющиеся средства (налоги и иные поступления), и в дальнейшем распоряжаться ими целенаправленно в сфере социального обеспечения[12].

Следующей мерой может стать развитие негосударственной системы социального обеспечения населения, а конкретно, увеличение значимости роли общественных организаций (профсоюзных организаций, религиозных, различных общественных и благотворительных фондов и так далее.).

Реорганизуя систему социального обеспечения, также немаловажно проведение политики выравнивания на региональном уровне с целью формирования равных условий социального обслуживания на территории всего государства. Однако при этом важно не допустить уравнительного подхода и применить к разным регионам индивидуальные мероприятия.

Одним из таких мероприятий, направленных на улучшение ситуации в сфере социального обеспечения населения является предоставление регионам возможности поиска каких-либо нестандартных решений, например, активное развитие благотворительной деятельности, разработка нестандартных видов социального обслуживания, таких как стационар на дому или учреждение социального обслуживания населения «на колесах»[5].

В сфере обслуживания людей с ограниченными возможностями, одной из самых важных категорий, необходимо:

- увеличить объемы и повысить качество, выпускаемых протезных изделий, а также средств реабилитации;
- увеличить количество учреждений, специализирующихся на данном производстве;
- оборудовать места для обучения людей с ограниченными возможностями в образовательных учреждениях, а также расширить сеть специализированных образовательных учреждений.

В сфере совершенствования законодательства немаловажным становится принятие кодифицированного акта на уровне закона, регулирующего решение

основных проблем в сфере социального обеспечения населения. Что в свою очередь обеспечит упорядочивание и систематизацию существующего законодательства по социальному обеспечению.

В дальнейшей работе с законодательством становится важным и необходимым расширить субъектный состав нуждающихся, уйти от понятия социального обслуживания, как института, обеспечивающего регулирование отношений узкого круга субъектов, а именно престарелых граждан, людей с ограниченными возможностями и малообеспеченных граждан[6].

Для комплексного решения вышеизложенных проблем социального обеспечения населения Российской Федерации, потребуются серьезный анализ состояния социальной среды, а также уже действующих форм и методов социальной помощи населению, оценки существующих служб здравоохранения, образования, социальной защиты, занятости, миграции и иных схожих по функциям структур.

Становится необходимым поиск кардинально новых подходов к управлению социальными процессами в обществе. Во главе такого управления должна иметься правдивая и постоянно отслеживаемая информация о потребностях людей в социальной поддержке, необходимых услугах и о имеющихся для этого объема ресурсов, а именно: финансовых, материально-технических, инструментальных, институциональных, организационных[25].

В большом количестве регионов Российской Федерации существует острая необходимость проведения модернизации учреждений социальной защиты населения. Особенно актуальным это является для социальных стационарных учреждений.

Должны быть созданы достойные условия для жизни для тех людей, которые по причине каких-либо обстоятельств находятся в домах-интернатах, специализированных пансионатах, психоневрологических учреждениях. Количество мест в таких учреждениях должно совпадать с региональной или межрегиональной потребностью.

Таким образом, автор может сказать, что система социального обеспечения Российской Федерации является устаревшей и требует существенного реформирования.

Действующая система социальных служб представлена комплексом государственной, муниципальной и негосударственной службы. Абсолютно все социальные службы ориентируются в первую очередь на обеспечение нуждающихся лиц разными видами социальных услуг.

В зависимости от направленности социальных служб различают функции, которые ими осуществляются, которые группируются таким образом:

а) функция социальной поддержки, включающая в себя учет, выявление лиц и профилактику бедности, а также надомные услуги;

б) консультационная функция включает в себя консультации специалистов по разным вопросам, которые касаются всех социальных аспектов;

в) информирование общества, изучение и прогнозирование социальных нужд населения;

г) участия, подразумевающая создание и внедрение конкретных программ, а также комплексную помощь в преодолении последствий стихийных бедствий[14].

Также существует необходимость в том, чтобы обозначить то, что для результативной деятельности сферы социального обслуживания необходима эффективная система управления.

Далее автор выделяет три категории в сфере социальной деятельности, а именно:

а) помощь конкретному человеку или группе людей, оказавшихся в условиях сложной жизненной ситуации;

б) актуализация перспективы самопомощи лиц;

в) направленное влияние на то, чтобы сформировать и реализовать социально-экономическую политику для всех слоев населения.

В настоящий момент времени идет развитие двух уровней социальной деятельности. Первый уровень представлен социально-бытовым обслуживанием, а именно: гуманитарной и благотворительной помощью особо нуждающимся. Второй

уровень представлен такими аспектами социальной работы как психологический, медицинский, педагогический, правовой и реабилитационный[31].

Необходимо определить важность реализации новой направленности социальной политики и социальной деятельности в целом, которая должна быть основана на принципах реализованных мировой практикой и связанных с моделями «социального государства» и «социально-рыночной экономики».

Осуществляемые в стране реформы, которые нацелены на преобразование всех сфер жизни общества, нуждаются в изменениях социальной сферы, в частности, в создании результативной, ориентированной на ожидания населения системы многофункциональной целенаправленной социальной защиты общества, которая призвана обеспечить сбалансированную разностороннюю помощь человеку в решении различных проблем на протяжении всего периода его жизни. Далее следует выделить главные направления деятельности системы социального обеспечения, а также возможные меры их реформирования.

1. Эффективная защита детей, детства и отрочества должна быть ориентированной на создание максимально комфортных условий для жизни и развития детей, а также возможностей для сохранения их здоровья, материального благополучия и доступного образования, гармоничного духовного развития.

Также большое внимание необходимо уделить детям-сиротам, а также детям, родившимся в неблагополучных семьях. Необходимо заботиться о таких детях таким образом, чтобы они не чувствовали себя лишними, отрезанными от общества[39].

Также необходимо создать Федеральный попечительский совет детей-сирот. Его основным назначением будет являться принятие всевозможных мер по охране и защите детей, которые находятся в особо сложных условиях, остались без надзора, а также беспризорных, подвергшихся экономической и сексуальной эксплуатации, страдающих социально-обусловленными заболеваниями, такими как синдром приобретенного иммунодефицита[38].

Но при этом перечисленные выше проблемы детей, которые находятся в особо сложных условиях, не могут исчерпать всех забот государства обо всех детях. Сложное положение женщины в быту и на производстве, а также разрушение



семейных связей на протяжении многих поколений привели к почти бесконтрольному и ненаправленному развитию детей. Школа почти перестала играть какую-либо решающую роль в данных процессах. Необходимо срочно менять сформировавшееся положение. Таким образом, существует острая необходимость в проведении экспертизы как ведомственной, так и независимой уже существующих нормативно-правовых актов и документов, которые каким-либо образом касаются проблем детей, а также важно постоянно контролировать состояние исполнения и необходимость коррекции указанных документов.

Важным становится упорядочивание процесса коммерциализации услуг, которые предназначены для детей в таких сферах, как образование, охрана здоровья, детское творчество, физкультура и спорт и выявить комплекс учреждений, в которых это будет уместно.

В осуществлении прав ребенка в перечисленных выше сферах слабо обозначена роль прокурорского надзора, судебных и правоохранительных органов, а также различных структур, подчиненных Министерству труда и социального развития России и другим федеральным и региональным органам государственной власти. Крайне необходимым становится устранение правовых и организационных пробелов в решении проблем с детьми. Будущее России находится в этих детях. Это призвано быть ориентиром для всех усилий, нацеленных на социальную защиту детей, детства и отрочества[40].

Социальная поддержка и защита детей, детства и отрочества призвана эффективно оберегать детей всех возрастных групп, а также периодов развития, от всевозможных социальных раздражителей.

2. Социальная поддержка всего трудоспособного населения обязана оказывать помощь в создании условий, которые способны обеспечить баланс прав, обязанностей и интересов граждан. Именно тогда человек сможет в полной мере реализовывать свою способность к экономической самостоятельности, при этом, не ущемляя интересы других людей и участвуя в социальной поддержке нуждающимся лицам. Труд, его вознаграждение и как следствие материальные сбережения, различные ценные бумаги и недвижимость должны становиться основными

источниками доходов и социального благополучия населения, и никто не имеет право посягнуть на них.

Социальная поддержка трудоспособного населения обязана предусмотреть комплекс мер, обеспечивающий гражданам России защищенность от социальных рисков.

3. Социальная поддержка нетрудоспособных граждан призвана быть нацеленной на гуманизацию всех сфер жизни общества.

4. Социальная защита семьи, как определенной опорной платформы общества и государства должна предусматривать необходимость всемерной поддержки института семьи. Так как только семья сможет сохранить общество, его ценности. Именно по этим причинам семейная политика, ориентируется на обеспечение людям достойных условий для создания, а также сохранения и развитие семьи.

Формы и методы социальной поддержки и защиты человека должны дифференцироваться, но при этом быть доступными, комплексными, не унижать человеческое достоинство, ориентироваться на профилактику и методы благополучного разрешения конкретным человеком трудных критических ситуаций.

Сама система многофункционального целевого социального обеспечения должна содержать все механизмы предотвращения негативных влияний на человека и оказывать посильную помощь в профилактике как в их возникновении, так и в ликвидации. И лишь в тех случаях, когда по каким-то причинам не сработали механизмы социальной поддержки или возникли нестандартные, непредвиденные ситуации, либо человек не может согласиться с методами его защиты, то он будет вынужден заявить о претензии на социальную помощь и услуги в соответствующие компетентные органы.

Немаловажную роль в успехах разрешения проблем в области социального обеспечения играет рациональное распределение финансовых ресурсов, направленных на эти цели, потребностей людей. Существующее на данный момент в нашей стране государственное централизованное финансовое обеспечение привело к несоизмеримой нагрузке на государственный бюджет и невыполнению государственных обязательств в области социального обеспечения населения, что

соответственно вызывало недовольство граждан и стало стартовым механизмом к возникновению социальной напряженности в обществе. Для изменения сложившейся в обществе ситуации возникла острая необходимость в создании механизма финансового обеспечения данного сегмента на принципах дифференциации социального налогообложения и социального обязательного и добровольного страхования в условиях сохранения социальной поддержки только тем категориям людей, которым нельзя помочь как-то иначе, как путем государственной поддержки. На законодательном уровне необходимо четкое определение критериев социальных налогов и социальных страховых взносов как обязательного, так и добровольного. Также важно установить порядок в их начислении, сборе, аккумуляции и использовании. Необходимым является постепенный уход от государственных дотаций по каким-либо социальным направлениям и ввод государственных заказов на решение каких-либо социальных проблем[22].

Привлечение к выполнению социальных заказов всех желающих как юридических, так и физических лиц необходимо выполнять на конкурсной основе. Данный подход должен помочь в упорядочивании, направлении финансовых потоков, создании условий для их управляемости и контроля соответствующими государственными органами и общественностью[21].

Таким образом, автор может сделать следующие выводы.

Государственное социальное обеспечение - это комплекс мероприятий, направленный на солидарную помощь населению, осуществляемой за счет государственного бюджета.

Одной из самых весомых и актуальных тенденций социальной политики на сегодняшний день - это становление системы социального обслуживания, ее реформирование, а также широкое применение в работе с населением новейших технологий и разработок.

В Российской Федерации до настоящего момента времени еще не сформировалось достаточно четких подходов реформирования уже сложившейся системы социального обеспечения, для которой характерны

критично высокая патерналистская роль государства и чрезвычайно слабо обозначены общественные институты. В течение нескольких последних лет социальное обеспечение населения России имело ориентир на адресное и быстрое решение самых острых, кризисных, жизненных проблем отдельных категорий граждан на основе поданных заявлений. На некотором этапе данный путь был наиболее реальным для практического решения проблем в этой сфере и казался удачным. Но спустя некоторое время стало ясно, что выбранный подход не дал долговременного эффекта, так как не был направлен на отработку кризисных ситуаций, на перспективу социального обеспечения каждого конкретного человека и общества в целом.

В настоящее время существует внушительное количество проблем в сфере социальной защиты населения, такие, как:

- неудовлетворенность населения качеством предоставляемых социальных услуг;
- низкая информированность населения о государственных программах;
- недоступность социальных ресурсов;
- несовершенство законодательства;
- недостаточное финансирование социальной сферы.

Решить проблемы социального обеспечения населения Российской Федерации возможно будет только после основательного анализа состояния социальной среды, а также сложившихся в обществе форм и методов социальной поддержки населения, оценки существующих служб здравоохранения, образования, социальной защиты, занятости, миграции и других ответственных структур.

## **1.2. Зарубежный опыт предоставления государственных социальных услуг некоммерческими организациями**

Цель данного параграфа: описать примеры зарубежного опыта по предоставлению государственных социальных услуг некоммерческими организациями.

В процессе анализа опыта различных стран автор рассмотрит становление вопроса разграничений социальных полномочий в предоставлении услуг между государственными и неправительственными организациями в зарубежных странах, а также ряд основных достоинств и недостатков каждой описываемой программы или комплекса мероприятий.

Составляющими частями, из которых создаются системы социальной защиты в европейских странах и Соединенных Штатах, являются социально направленные инновационные технологии. Процесс их формирования одинаково зависим как от политических, так и идеологических направленностей и требований экономического и демографического характера. Возникновение новых технологий социальной помощи является результатом целенаправленной работы по организационному проектированию, в процессе которой задействованы социальные работники, экономисты, юристы, специалисты по городскому планированию, общественники, благотворители, представители международных организаций (как межправительственных, в том числе международных финансовых институтов, так и неправительственных, а также общественных движений). На данный момент времени опыт Западной Европы и США показал, что стандартных методов разработки эффективной модели адресной социальной помощи не существует[9].

Многие позитивные перемены в общественной жизни различных стран начинались с низовой активности граждан. Сегодня подобная деятельность реализуется в форме негосударственных организаций, в основе которых лежат идеи активности и гражданского участия, свободы и индивидуального выбора. В России созданию условий для развития негосударственных организаций в различных сферах политики, экономики и, в том числе, в системе оказания социальных услуг населению послужила смена социально-политических установок, произошедшая в 1990-е годы[33].

Государство, оставляя за собой основную долю ответственности за материальное обеспечение граждан, одновременно предоставило возможность для деятельности альтернативных социальных структур и добровольных организаций.

В современных условиях негосударственные социальные организации могут принять на себя функции посредников между индивидом и государством, призванных действовать в направлении формирования и развития гражданского общества, а также удовлетворения материальных и социально-культурных потребностей, гарантирующих реализацию прав и свобод граждан.

Однако данная область деятельности в российской реальности все еще не получила достаточно широкого распространения, хотя и обладает большим потенциалом в деле обеспечения прав каждого гражданина на социальную справедливость, равные возможности и удовлетворение насущных жизненных потребностей.

Одной из причин достаточно медленного развития негосударственных социальных учреждений является то, что отечественные традиции частной благотворительности, общинной работы и добровольчества были прерваны на долгие десятилетия в связи с господством жесткой системы государственного распределения.

В этой ситуации полезным может представляться изучение опыта деятельности негосударственных организаций в экономически высокоразвитых странах, которые представляются в научной литературе в качестве образца гражданского общества.

Почти в каждой зарубежной стране основным вектором реформ в организации системы социального обслуживания населения является снятие полномочий с центральных государственных органов внутренней части социальных функций и их передача местным органам самоуправления[33].

Финансовая поддержка сферы социального обеспечения непосредственно из государственного бюджета в таких государствах освобождает место для его финансирования из внебюджетных фондов, а также бюджетов органов местного самоуправления при частичном субсидировании их расходов по социальным статьям из центральных финансовых источников. На данный момент времени уже не считается спорным то, что базой для создания старта развития разноуровневой социальной активности на этапе реформации является возвращение местного

самоуправления, которое основано на общественной инициативе, которое активизирует семью и личность, а также способствует развитию добровольческих организаций, групп взаимопомощи. В строящейся новой структуре социального обеспечения именно данные институты должны становиться партнерами как государственной администрации, так и местного самоуправления в сфере обеспечения и распределения средств, направленных на деятельность организаций социального обслуживания. Это подразумевает множественность и разношерстность субъектов социальной политики на уровне местного самоуправления и их тесную связь в общей деятельности[9].

Если определить социальную роль государства на этапе реформации, то возникает необходимость, видимо, сказать о возникновении новой модели социальной политики, в которой, с одной стороны, не могут быть незамеченными многие организационные формы, осуществляющие свою деятельность в данных условиях, а с другой - необходимо учитывать организационно-структурные изменения рыночного характера.

Отделение социальной деятельности государства от социально-экономической реальности на этапе реформации, быстрая коммерциализация тех сегментов, где до настоящего времени функцию распределения исполняло государство, уничтожение старой социальной инфраструктуры лишают государственную социальную политику необходимых ориентиров, что в конечном результате делает ее неэффективной перед лицом возникающих явлений социальной деградации[7].

Реформирование института социального обеспечения связано и с тем, что в данном сегменте начинают осуществлять свою деятельность организации с различными формами собственности. При этом является закономерным то, что в одних сегментах быстрее начинают развиваться негосударственные организации, в других же, наоборот, укрепляется публичный (общественный) сектор. При том, что на данный момент времени во всех сегментах социальной деятельности стран центральной Европы является доминирующей государственная форма

собственности, достаточно активно идет развитие некоммерческих организаций и частно-рыночных форм предоставления социальных услуг[10].

Выше перечисленные процессы ярко отобразились в Польше: для реформации сферы социального обслуживания, для которой являются характерными три основные тенденции: внутренние изменения структуры, коммерциализация и децентрализация социальных услуг. Таким образом, к примеру, в области защиты детства в Польше все еще остается преобладающим публичный сектор, хотя и значительно урезанный и частично функционирующий на коммерческих принципах. Но это не означает введения рыночных цен, а только повышает степень коммерциализации услуг для населения при единовременном увеличении расходов на функционирование организаций, оказывающих услуги. Учреждения сферы защиты детства были переданы в основном в ведение местных органов власти, что повлекло за собой большую дифференциацию условий их функционирования. При этом негосударственные детские учреждения в Польше имеют все права на получение дотаций из местных бюджетов. Также необходимо отметить, что плата за услуги в негосударственных детских учреждениях практически не отличается от платы в государственных[7].

Особый интерес в свете изучаемой темы, представляет опыт расширения предоставления социальных услуг НКО в Великобритании. Примерами успешной работы добровольных негосударственных социальных агентств служит деятельность Красного креста, а также неоплачиваемая работа добровольцев в государственных учреждениях.

В этой связи интересен взгляд английского политика и социального реформатора Уильяма Бевериджа на ту роль, которую, по его мнению, могли играть добровольные организации в предоставлении социальной помощи населению. Беверидж, ни в коей мере не умалял роли негосударственных агентств в системе социального обеспечения. Однако «добровольность», с его точки зрения, предполагала, прежде всего, некоммерческий характер деятельности. А значит и роль подобных социальных агентств в условиях «государства всеобщего благосостояния» должна была оставаться вспомогательной. Их функции следовало



ограничить, а в спектр деятельности включить виды социальной помощи, которые не альтернативны государственному, а дополняли бы их.

По мнению большинства ученых Великобритании, преимуществом в деятельности негосударственных социальных организаций является их независимость и свобода от государственного регулирования и ограничений, спускаемых сверху.

Однако для того чтобы эффективно работать негосударственные социальные службы должны соответствовать трем основным требованиям.

1. Иметь четкую организационную структуру, следовать правилам и работать в тесной связи с государственными структурами;

2. Не дублировать, а восполнять пробелы, имеющиеся в оказании государственных социальных услуг;

3. Вносить вклад в развитие форм оказания социальной помощи.

Добровольные социальные организации в Великобритании традиционно имели разнообразные цели и задачи, которые варьировались от предоставления узко специализированных индивидуальных социальных услуг до создания детских игровых площадок или домов проживания для пожилых, а также от предоставления необходимой информации в ресурсных центрах до разработки и внедрения инновационных социальных проектов и др.

В 1950-е гг., когда основные изменения в социальной политике страны только начали происходить, возникла проблема установления эффективных взаимоотношений между государственными и негосударственными социальными организациями. В целом отношение государства к добровольным социальным агентствам и их деятельности было достаточно благоприятным, хотя некоторые местные органы власти постарались полностью отмежеваться от добровольных организаций. В то же время известны примеры и противоположного характера, когда добровольным негосударственным организациям «передоверяли» миссию предоставления услуг специальным категориям нуждающихся (глухим, слабослышащим и незрячим), выделяя для этого 100% государственное финансирование[18].

В связи с тем, что обеспечение базовых материальных и социальных нужд граждан перешло в ведение государственных властей, многим добровольным социальным организациям пришлось менять профиль своей работы. Однако они не собирались уходить со сцены или сокращать масштабы своей деятельности.

Большинство добровольных организаций, ранее занимавшихся деятельностью в области здравоохранения и медицины, переключились на социальную работу с семьей и кейс-работу. К примеру, Лондонское общество организованной благотворительности, так много сделавшее для развития профессии социального работника, в 1950-е годы переориентировалось на более ограниченный вид деятельности и стало называться «Ассоциацией семейного социального обеспечения».

Добровольные организации оказались гибкими и восприимчивыми к переменам. Они доказали свою способность быстро реагировать на новые потребности клиентов, вводить новшества и заниматься исследовательской деятельностью. Хотя у них и не было права на инновационную деятельность в тех масштабах, которую осуществляло государство, они были более свободны в применении новых технологий и методов. Некоторые из них оказались в состоянии предложить более высокий уровень услуг населению, чем в государственных учреждениях. Это объяснялось их умением находить финансовые источники и привлекать к работе университетских преподавателей и ученых.

Благодаря усилиям социальных работников-добровольцев выделились несколько областей, в которых эта деятельность стала наиболее успешной и заметной. К ним следует отнести социальную работу с семьей, работу по развитию общин, предоставление услуг пожилым, некоторые формы работы с детьми и другие области.

Проблемы семьи не случайно попали в фокус интереса добровольных социальных агентств. Это было вызвано стремительным ростом количества разводов после окончания Второй Мировой войны. Новая социальная реальность не повлияла кардинально на характер работы государственных социальных агентств с семьей. В данной ситуации государство ограничилось материальной помощью

одиноким матерям. Добровольные же социальные агентства предложили дополнительный набор консультативных услуг, направленных на сохранение семьи, упрочение семейных традиций и ценностей. Причем, оказываемые услуги оставались бесплатными.

Осознавая важность решения социальных проблем семьи, к работе добровольно подключились не только социальные работники, но и специалисты других профессий - врачи, учителя, работники коррекционной сферы, священнослужители и прочие[28].

Другой важной сферой применения сил добровольцев стало развитие общин. Негосударственные социальные организации занялись строительством общинных центров досуга, образования и культуры, что способствовало развитию благоприятного микроклимата в общинах. В рамках негосударственных добровольных организаций получили развитие дополнительные социальные услуги для различных групп населения. Среди них оказались и пожилые люди. Необходимость предоставления социальных услуг пожилым в рамках добровольных негосударственных организаций объяснялась несовершенством британского законодательства в отношении этой возрастной группы. Размер пенсии был слишком мал, условия жизни - неудовлетворительны, а медицинское обслуживание не налажено в должной степени. Усилия, предпринятые добровольными организациями, в этой связи привели к созданию новых форм помощи пожилым людям[35].

Таким образом, представители добровольных организаций объединяли вокруг себя всех, кто был заинтересован в решении социальных проблем в общине, организовывали и направляли их совместную деятельность на благоустройство территории, улучшение жилищных условий, развитие социальной инфраструктуры, создание новых социальных ресурсов и центров.

Негосударственные социальные организации Великобритании много сделали для развития социальных программ в стране.

В социальном обслуживании нуждающихся в Великобритании активно используются такие рыночные механизмы, как платные услуги, деятельность

частных социальных агентств. На социальные услуги здесь установлена дифференцированная оплата в зависимости от места жительства и средств, которыми располагают лица, нуждающиеся в них. Стоимость услуг в разных графствах страны неодинакова. Чтобы меньше платить социальным службам за услуги, их клиенты должны своевременно представить документы о доходах.

На данный момент времени систему предоставления социальных услуг Великобритании отличает большое количество услуг, оказываемых частными социальными агентствами в общем объеме такой помощи. Так, социальные учреждения по оказанию помощи на дому, содержащиеся за счет государства и муниципалитетов, предоставляют своим клиентам примерно половину услуг, а вторую половину они получают от частных социальных агентств[27].

Отличительной особенностью британской модели социальной работы является приоритетная социальная роль муниципалитетов при сохранении существенного влияния государства в социальном обслуживании. Однако основным субъектом в сфере социальной работы здесь являются муниципалитеты. Местные самоуправления организуют службы скорой помощи, дома для престарелых, обеспечивают функционирование служб ухода за больными на дому, за лицами с психическими расстройствами и так далее. Муниципальные советы в Великобритании выбирают своих председателей (мэров), несущих ответственность и за решение социальных проблем. Во многом финансовые потребности муниципалитетов на социальные нужды покрываются местными налогами, а другая часть затрат, размер которых в ряде графств довольно значителен, дотируется правительством. Однако не следует преувеличивать роль государственных дотаций в деятельности местных советов. По мнению некоторых специалистов, эти дотации предоставляются в первую очередь беднейшим регионам для достижения там стандартного уровня социальных услуг.

Профессиональный социальный работник, задействованный в Великобритании в муниципальных службах социального обслуживания, чаще всего выступает в роли менеджера, организующего оказание услуг со стороны сиделок,

добровольцев и др. Кроме того, он составляет индивидуальные программы обслуживания клиентов.

Существует в Великобритании и система платного здравоохранения, предоставляющая особо комфортные условия нахождения в клинике, возможность получения консультаций и лечения у определенных специалистов в удобное для пациента время. Однако из-за высокого качества и доступности государственной медицины она остается основной. В Англии не намереваются отказываться от такого положения, развивая при этом и платную систему здравоохранения[26].

Важное значение в британской модели социального обеспечения имеют некоммерческие ассоциативные организации, деятельность которых регулируется социальным законодательством.

Активность ассоциативных организаций во многом определяется стабильностью их финансирования. Важнейшими источниками поступления средств на благотворительные нужды являются добровольные пожертвования. По британскому законодательству вся прибыль, полученная от предпринимательской деятельности, осуществляемой в рамках ассоциативных организаций, должна направляться на благотворительные цели. Эти структуры пользуются определенными налоговыми и иными льготами[8].

Таким образом, автор может сделать следующие выводы. Опыт осуществления социальной реформы в зарубежных странах имеет определенную ценность и для России. Наиболее успешным можно считать опыт Великобритании. Становление и развитие деятельности негосударственных социальных организаций в Великобритании проходило поэтапно на протяжении нескольких десятилетий параллельно с развитием специальной подготовки специалистов, готовых к оказанию социальных услуг на профессиональном уровне. Отличительной особенностью британской модели социальной работы является приоритетная социальная роль муниципалитетов при сохранении существенного влияния государства в социальном обслуживании. Много полезного из британского опыта можно почерпнуть в деле организации благотворительности, в сфере социального обслуживания и обеспечения занятости.

Только данная модель расширения участия НКО в сфере предоставления социальных услуг позволит создать перспективную и устойчивую систему социального обеспечения в РФ.

## **2. Система социального обслуживания Самарской области в период реформирования**

### **2.1. Способы реформированию системы социального обеспечения в Самарской области**

Цель данного параграфа: провести анализ способов реформирования системы социального обеспечения населения на федеральном и региональном уровне.

В современном мире некоммерческий сектор рассматривается как организационная основа гражданского общества. Некоммерческие организации (НКО) занимаются оказанием социальных услуг населению, общественно-значимой деятельностью, защитой прав человека, через механизмы общественной экспертизы и контроля способствуют прозрачности и эффективности работы государственных служб и судебной системы. НКО - катализатор реализации механизмов обратной связи между гражданами и правительством. По сравнению с коммерческими организациями, они ставят иные цели, используют особые механизмы взаимодействия с окружающим миром, управления и образования, что необходимо учитывать в процессе совершенствования их деятельности, при внедрении новых образовательных подходов, а также научно обоснованных принципов, функций и методов, для повышения гражданской социализации общества и становления демократических ценностей. Основной акцент в стратегии развития НКО в последние годы делался на институциональное развитие третьего сектора, развитие его инфраструктуры, включающей организацию информационного обмена, открытие ресурсных центров, социальной бизнес-инкубации [37].

Но, несмотря на позитивные тенденции, выявляется и ряд проблем в возможности системной работы НКО в предоставлении услуг:

- большая часть общественных организаций в России не способны оказывать качественные услуги системно;

- организации которые ведут деятельность по оказанию социальных услуг безвозмездно, не формируют из таких услуг продукт для социального предпринимательства для платежеспособной части населения;

- НКО не хватает материальных и кадровых ресурсов для дальнейшего качественного, количественного и профессионального роста;

- лучшие практики, созданные в регионах, не ретранслируются в другие регионы;

- существует ряд трудностей при вхождении в государственный реестр предоставления социальных услуг. Но в то же время благодаря этим сложностям значительно повысится качество предоставления социальных услуг, так как в реестр будут входить только лучшие поставщики, прошедшие целый ряд проверок;

- существует большая зависимость общественных организаций от регионального и федерального финансирования по проектным программам. С одной стороны это позволяет организациям функционировать и выполнять социально значимые функции, которые будут рассмотрены далее, но с другой стороны это расслабляет организации с точки зрения способности функционировать самостоятельно без дополнительного финансирования, искать выгодные партнерства, разрабатывать дополнительные продукты, и ставит организации в зависимость только от побед в грантах.

В настоящее время государство начало разработку комплекса мер, направленных на совершенствование системы социального обеспечения, в частности, на решение вышеперечисленных проблем. Одной из таких мер является утверждение правительством России «Дорожной карты» по поддержке доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере. Этот документ позволит расширить участие негосударственного сектора в системе социальной защиты населения[40].

Федеральная «Дорожная карта» представляет собой комплекс, состоящий из 44 мероприятий, направленных к реализации в 2016 и 2017 года.

Соответственно контрольным показателям, к 2018 году количество некоммерческих организаций на рынке социального обслуживания планируется



увеличиться практически в 2 раза и составить не менее 10%. Число регионов, в которых на протяжении года будут заключаться соглашения о государственно-частном и муниципально-частном партнерстве (ГЧП и МЧП) в сфере социальных услуг, должно быть увеличено с 30 до 70. Также, планируется внедрить практику государственной поддержки заемного финансирования некоммерческих организаций, которые оказывают услуги в сфере социального обеспечения[38].

В сфере социального обеспечения и социального обслуживания населения планируется обобщение практики, а также разработка методов поддержки негосударственных организаций, занятых в этом секторе экономики.

Осуществление запланированных проектом «Дорожная карта» мероприятий должно способствовать повышению результативности реализации общественных ресурсов, предоставляемых на осуществление услуг в сфере социального обеспечения; реализации на практике новейших социальных технологий; увеличению количества привлеченных внебюджетных инвестиционных вложений для развития объектов социальной инфраструктуры. Это в свою очередь расширит участие негосударственного сектора экономики в сфере оказания социальных услуг, а также будет оказывать активное содействие в создании условий для повышения качества и доступности этих услуг.

Участие негосударственных организаций в сфере оказания социальных услуг ориентировано на повышение эффективности использования общественных ресурсов, выделяемых на данные цели, активное внедрение в практику новейших социальных технологий, а также привлечение внебюджетных инвестиций на развитие объектов социальной инфраструктуры.

В том числе федеральная «Дорожная карта» предусматривает:

- увеличить долю негосударственных организаций в оказании услуг социальной сферы;
- создать условия для повышения качества услуг социальной сферы;
- сократить дефицит в области оказания обязательных услуг населению сфере социального обеспечения;

- развить систему поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, а также организаций социального предпринимательства;
- развить механизмы государственно-частного партнёрства в области социальной сферы.

Также, планируется внедрить практику государственной поддержки заёмного финансирования НКО, которые оказывают услуги социальной сферы, сходной с механизмом поддержки организаций малого и среднего бизнеса.

Помимо этого предусматривается совершенствование нормативно правового регулирования социального предпринимательства и благотворительной деятельности.

Осуществление запланированных «Дорожной картой» мероприятий должно способствовать повышению результативности пользования общественными ресурсами, которые выделяются на предоставление услуг социальной сферы; внедрение и использование в практике новейших социальных технологий; расширение объемов задействованных внебюджетных инвестиционных вложений для развития объектов инфраструктуры в социальной сфере.

Осуществление проекта «Дорожная карта» должно обеспечить расширение участия негосударственного сектора экономики в оказании услуг социальной сферы, а также способствовать предоставлению условий для повышения качества и доступности данных услуг.

Сфера социального обеспечения абсолютно любой страны имеет свои определенные особенности. Это объясняется некоторыми социально-экономическими условиями. Право на социальное обеспечение закрепляет Конституция Российской Федерации и представлено комплексом взаимозависимых организационных и законодательных мер.

Результативность работы социальной сферы напрямую зависимо от плана механизма финансирования. Выплаты социального страхования осуществляются из страховых фондов, в которых сосредоточены собранные в виде налоговых вложений средства, а государственные вложения осуществляются за счет ассигнований из бюджетных средств (республиканских и местных бюджетов). Таким образом,

средства на социальное обеспечение координируются в государственной службе и в фондах социального страхования[20].

В настоящее время федеральный проект «Дорожная карта» получил свое продолжение на региональном уровне, а конкретно, в Самарской области.

Для решения проблем, стоящих перед регионом, в феврале текущего года подготовлена и согласована с Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации «Дорожная карта» - план мероприятий по повышению эффективности и качества услуг в сфере социального обслуживания населения в Самарской области до 2018 года. «Дорожная карта» Самарской области ориентирована на решение приоритетных социальных проблем, развитие гражданского общества, благотворительной деятельности, добровольчества в регионе, а также на повышение качества и доступности предоставляемых социальных услуг[40].

Региональный проект «Дорожная карта» нацелен на решение таких задач, как оказание финансовой поддержки деятельности СО НКО, развитие информационной, консультационной поддержки их деятельности.

«Дорожная карта» Самарской области разработана на основе анализа результатов мониторинга состояния и развития конкурентной среды на приоритетных и социально значимых рынках региона. Документ призван стать инструментом формирования и реализации региональными органами исполнительной власти эффективной конкурентной политики в сфере социального обслуживания.

Особое внимание в данном проекте уделено содействию развития практики применения механизмов государственно-частного партнерства в социальной сфере, в том числе практики заключения концессионных соглашений. Основные положения плана мероприятий в части государственно-частного партнерства направлены на приведение в соответствие регионального законодательства нормам федерального, создание институциональной среды и формирование межведомственного взаимодействия, а также повышение компетенции представителей органов исполнительной власти, органов местного самоуправления

и бизнес-сообщества. В соответствии с документом приоритетом политики в сфере ГЧП для региональных и местных властей определено внедрение новых инструментов, которые позволяют заменить бюджетные инвестиции в создании и модернизации инфраструктуры частными инвестициями и одновременно оптимизировать финансовые издержки на эти цели.

По мнению министерства экономического развития, инвестиций и торговли Самарской области, принятые меры будут оказывать позитивное влияние на формирование благоприятного климата для развития предпринимательства, а также повысят качество и доступность для населения региона многих социально значимых услуг.

С июня 2017 года центры социального обслуживания населения Самарской области (далее - центр) будут преобразованы в автономные некоммерческие организации (далее - АНО).

Необходимость данного преобразования возникла в рамках реализации поручения Президента Российской Федерации В.В. Путина об обеспечении поэтапного доступа социально ориентированных некоммерческих организаций к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению. К 2020 году до социально ориентированных некоммерческих организаций должно быть доведено до 10 процентов средств, предусмотренных на реализацию мероприятий соответствующих программ субъектов Российской Федерации.

Во исполнение данного поручения министерством социально-демографической и семейной политики Самарской области (далее - министерство) были разработаны предложения по переводу надомного социального обслуживания граждан в негосударственный сектор.

В настоящее время на территории Самарской области действуют 33 центра со штатной численностью сотрудников 10 618 единиц, из которых социальных работников, попадающих под действие майского Указа Президента (от 07.05.2012 № 597) 7 532 единицы.

Планируется создать на территории Самарской области девять АНО на базе имущества Самарской области, закрепленного в настоящее время за центрами, с переводом в автономные некоммерческие организации социальных работников для оказания социальных услуг на дому. Далее планируется преобразовать центры путем их присоединения к подведомственным министерству учреждениям социальной помощи семье и детям, а также с передачей части социальных услуг обособленным структурным подразделениям действующих реабилитационных центров для детей и подростков с ограниченными возможностями.

Данное преобразование позволит обеспечить высвобождение средств областного бюджета в 2018 году в размере 432 млн. рублей с учетом сохранения заработной платы социальных работников на уровне целевого показателя 2017 года, а также выполнить поручение Президента Российской Федерации В.В.Путина об обеспечении поэтапного доступа социально ориентированных некоммерческих организаций к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению[20].

Для эффективного перевода ЦСО в АНО необходимо следовать следующим правилам.

1. Необходимо объединить оставшиеся ЦСО по окружному принципу с целью консолидации финансовых ресурсов (кроме того, будет отсутствовать необходимость ликвидации ЦСО по пилотным территориям).

2. Необходимо гарантированно сохранить бюджетное финансирование содержания ЦСО как минимум на текущем уровне (за исключением дополнительных средств областного бюджета на целевые значения 2017 года по социальным работникам).

3. Необходимо значительно увеличить доходы от внебюджетной деятельности (повышение тарифов на дополнительные платные услуги).

4. Внести изменения в Закон Самарской области «О статусе социального работника» и в иные подзаконные нормативные правовые акты в части распространения гарантий на работников созданных АНО[41].

5. Необходимо освободить ЦСО от несвойственных функций и передать их вместе с имуществом и персоналом в иные учреждения подведомственной сети.

6. Включить АНО в реестр поставщиков, не изменения порядка ведения реестра.

На основе анализа документов, а также общения с сотрудниками Министерства социально-демографической и семейной политики и центров социального обслуживания автор выделяет положительные и отрицательные стороны перевода ЦСО в АНО.

Среди положительных моментов можно выделить следующее.

1. Исполнение федеральных установок в части направления 10% средств бюджета на субсидии НКО.

2. Уменьшение количества учреждений подведомственной сети.

3. Повышение самостоятельности организаций, возможность развития приносящей доход деятельности.

4. Возможность определения организациями уровня заработной платы сотрудников по собственному усмотрению исходя из располагаемых ресурсов (выделенный бюджет + внебюджет). Одно из решений вопроса по з/п прочим категориям.

5. Оптимизация косвенных расходов, избавление от не участвующего в предоставлении услуг на дому имущества.

Среди отрицательных сторон автор выделяет следующее.

1. Отсутствие гарантий по финансированию (субсидии НКО в 3-ей группе приоритетности + позиция Счетной палаты СО).

2. Социальные работники АНО не будут подпадать под действие Указа Президента РФ № 597.

3. Риск неучастия работников АНО в общественно-значимых мероприятиях, проводимых на территории Самарской области.

4. Необходимость «вычищения» ЦСО от несвойственных функций (неравноценное перераспределение финансирования на уровне 1 к 2-3: чтобы обеспечить з/п 1 работника в УСЗН необходимо сократить 2-3-х работников ЦСО).

5. Отсутствие реальной оптимизации расходов вследствие преобразований +дополнительные средства на сокращения.

Предлагаемые министерством управления финансами Самарской области преобразования затронут интересы значительного количества граждан из числа сотрудников учреждений и получателей социальных услуг. Сегодня центры социального обслуживания (далее - ЦСО, учреждения) оказывают большой спектр жизненно важных социальных услуг пожилым гражданам, ветеранам и инвалидам Самарской области. Учреждения представлены в каждом муниципальном образовании области и имеют разветвленную сеть отделений надомного обслуживания, отделений социальной реабилитации и срочных услуг (566 отделений). Штатная численность работников ЦСО составляет более 10,5 тысяч человек, социальное обслуживание в учреждениях ежегодно получают более 300 тыс. человек (оказывается более 18 млн. услуг).

В результате данных мероприятий могут возникнуть репутационные риски и социальная напряженность среди работников отрасли в связи с тем, что данное повышение уровня заработной платы социальных работников гарантировано руководством страны и области, а также устными и письменными разъяснениями министерства социально-демографической и семейной политики Самарской области (далее - министерство). Кроме того, данное обстоятельство может привести к резкому оттоку квалифицированных и опытных кадров, что негативно скажется на качестве оказываемых услуг и как следствие вызовет социальную напряженность среди получателей услуг.

Следует также отметить, что в случае перехода на работу в автономную некоммерческую организацию (далее - АНО) льготы и меры социальной поддержки, а также гарантии, предусмотренные Законом Самарской области от 07.06.2002 № 35-ГД «О статусе социального работника», на данных граждан распространяться не будут.

Кроме того, учитывая, что предоставление субсидий АНО относится к третьей группе приоритетности расходов областного бюджета в соответствии с распоряжением Правительства Самарской области от 20.01.2016 № 18-р, в случае

перевода ЦСО в АНО может возникнуть риск обеспечения их финансированием за счет средств областного бюджета по остаточному принципу, что повлечет за собой невозможность их дальнейшего функционирования и приведет к ухудшению материального положения более 6000 семей, что также вызовет социальную напряженность[37].

Наряду с этим, нельзя не отметить, что с переводом ЦСО в негосударственный сектор также возникнет необходимость перераспределения отдельных полномочий между подведомственными министерству учреждениями (возможно с реорганизацией), поскольку ЦСО не только оказывают социальные услуги, но и выполняют иные важные функции (обеспечение техническими средствами реабилитации, санаторно-курортным лечением, предоставление отдельных мер социальной поддержки (социальный контракт) и т.д.).

В основе концепции данных преобразований лежит создание АНО на базе ЦСО, с передачей в собственность АНО имущества, закрепленного за ЦСО на праве оперативного управления.

С учетом вышеизложенного единовременный перевод ЦСО в АНО можно считать преждевременной мерой. Гораздо целесообразнее и эффективнее будет переводить государственные учреждения в негосударственный сектор поэтапно, начиная с нескольких пилотных территорий, при условии сохранения всех прав и гарантий работников учреждений и гарантированного бюджетного финансирования организаций в последующие периоды на текущем уровне.

Таким образом, проанализировав способы реформирования системы социального обеспечения населения как на федеральном, так и региональном уровне автор может сделать следующие выводы.

В настоящее время государство начало разработку комплекса мер, направленных на совершенствование системы социального обеспечения, в частности, на комплексное решение проблем. Одной из таких мер является утверждение правительством России «Дорожной карты» по поддержке доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере. Этот документ позволит расширить участие негосударственного сектора в системе



социальной защиты населения.

Федеральный проект «Дорожная карта» получил свое продолжение на региональном уровне, а конкретно, в Самарской области. Региональный проект «Дорожная карта» нацелен на решение таких задач, как оказание финансовой поддержки деятельности СО НКО, развитие информационной, консультационной поддержки их деятельности.

«Дорожная карта» Самарской области разработана на основе анализа результатов мониторинга состояния и развития конкурентной среды на приоритетных и социально значимых рынках региона.

В рамках реализации поручения Президента Российской Федерации В.В. Путина об обеспечении поэтапного доступа социально ориентированных некоммерческих организаций к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению, в Самарской области был избран подход по переводу ЦСО в АНО. С июня 2017 года центры социального обслуживания населения Самарской области будут преобразованы в автономные некоммерческие организации. Планируется создать на территории Самарской области девять АНО на базе имущества Самарской области, закрепленного в настоящее время за центрами, с переводом в автономные некоммерческие организации социальных работников для оказания социальных услуг на дому. Далее преобразовать центры путем их присоединения к подведомственным министерству учреждениям социальной помощи.

## **2.2. Опыт участия СО НКО в осуществлении государственной политики в сфере социального обеспечения населения Самарской области**

Целью данного параграфа является обобщение опыта участия СО НКО в реформировании системы социального обслуживания населения Самарской области.

Активная работа с некоммерческими организациями является современным трендом развития сферы социальных услуг. Президентом страны была поставлена

задача по организации доступа социально-ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению. В 2016 году была проведена организационная работа, направленная на устранение основных барьеров, препятствующих выходу некоммерческих организаций на рынок социальных услуг[16].

В настоящее время некоммерческие организации оказывают социальные услуги, которые востребованы населением, но не предоставляются государственными учреждениями. Это важный вектор работы, которому необходимо следовать в ближайшие годы[37].

2016 год стал знаковым годом для социальных служб: разработана и действует новая схема управления в системе социальной защиты; активно работают территориальные органы министерства, продолжается процесс реформирования системы социального обслуживания населения Самарской области. Осуществлена широкомасштабная оптимизация сети государственных и муниципальных учреждений социального обслуживания, которая охватила все типы организаций. Цель оптимизации - подготовка условий для активного вхождения в систему оказания социальных услуг негосударственными организациями.

Если в 2015 году функционировали 264 организации, в том числе 95 муниципальных, то в 2016 году -124 государственных учреждения (сокращение на 38%). Реорганизация проходила по окружному принципу путем преобразования небольших учреждений в структурные подразделения крупных учреждений региона.

При этом выполнена задача по сохранению предоставления социальных услуг в полном объеме и максимально приближенно к месту жительства потребителей услуг.

2016 год стал годом подготовки и осуществления значимых перемен в работе социальных служб, вызванных с одной стороны сложившимися экономическими условиями, которые стали их катализатором, а с другой стороны,

неэффективностью существующих подходов, сложившихся при предоставлении социальной поддержки и социального обслуживания. Эти перемены связаны, в том числе, с началом перелома длительно существовавшей практики категориального принципа при определении социальных выплат, которая в современных условиях уже не позволяет оказывать помощь наиболее нуждающимся.

В рамках реализации 442-ФЗ ведется работа по формированию Реестра поставщиков социальных услуг региона. Модернизирована государственная информационная система Самарской области «Социальное обслуживание граждан» в части формирования и ведения «Реестра поставщиков социальных услуг» и «Регистра получателей социальных услуг».

В Реестре поставщиков социальных услуг увеличивается количество негосударственных организаций. Если в 2016 года в него входили 3 негосударственные организации, то в 2017 году - 11.

Далее автор выявляет особенности опыта участия СО НКО в осуществлении государственной политики в сфере социального обеспечения населения Самарской области на примере деятельности руководителей социально-ориентированных некоммерческих организаций Самарской области.

В мае 2016 года была создана межведомственная рабочая группа по созданию и развитию системы комплексной реабилитации инвалидов, службы ранней помощи детям с ограниченными возможностями здоровья, в том числе детям-инвалидам, и социального сопровождения их семей в Самарской области.

В июне 2016 года в Самарской Губернской Думе было проведено рабочее совещание «Продвижение СО НКО Самарской области на рынке социальных услуг», где прозвучал доклад о первом опыте вхождения некоммерческой организации в реестр поставщиков социальных услуг.

На данном рабочем совещании руководителями СО НКО было предложено внести изменения в действующее региональное законодательство, которые вошли в рекомендации:

- включить в процедуру подачи заявки на включение в «Реестр поставщиков социальных услуг Самарской области» период на доработку документов заявителями;

- разработать процедуру рассмотрения разногласий при отказе включить заявителя в «Реестр поставщиков социальных услуг Самарской области»;

- обеспечить доступность информации для поставщиков социальных услуг на сайте министерства через прямые ссылки на документы с главной страницы, специальный раздел портала и т.п.;

- разработать и разместить на сайте министерства рекомендуемые формы документов, предоставляемых заявителем в свободной форме;

- рассмотреть целесообразность приема заявок и работы комиссии по включению СО НКО в «Реестр поставщиков социальных услуг Самарской области» более одного раза в год.

Участие в этой встрече приняли специалисты Министерства социально-демографической и семейной политики Самарской области, Министерства экономического развития, инвестиций и торговли Самарской области, Министерства науки и образования, Министерства спорта, Министерства культуры и Министерства труда Самарской области, а также руководители некоммерческих организаций, оказывающих социальные услуги населению.

После этой встречи несколько заинтересованных СО НКО вошли в рабочую группу по разработке мер по сокращению объемов контролирующих процедур и связанного с ними объема документооборота при передаче бюджетных средств в СО НКО на предоставление услуг в социальной сфере.

По результатам рабочей встречи руководителями СО НКО были налажены контакты с Министерством науки и образования Самарской области, Министерством социально-демографической и семейной политики Самарской области, Министерством здравоохранения Самарской области и Министерством спорта Самарской области в сферах:

- регулярного обмена информацией о новых нормативных актах РФ Самарской области; проводимых мероприятиях; возникающих трудностях с

реализацией социальных, образовательных, медицинских услуг для детей с ОВЗ и их семей;

- мониторинга ситуации с реализацией социальных, образовательных и медицинских услуг для детей с ОВЗ и их семей и постановки вопросов по его результатам.

В процессах, содействующих реализации закона о СО НКО в регионе руководителями СО НКО было осуществлено следующее:

- информирование потенциальных получателей социальных услуг из числа родителей детей с ОВЗ, в том числе детей-инвалидов, граждан проживающих в ПНИ об изменениях действующего законодательства и новых возможностях.

- информирование потенциальных поставщиков социальных услуг из числа СО НКО о потребностях населения;

- изучение спроса и предложения на социальные услуги - по результатам встреч с представителями министерства и государственных и муниципальных учреждений, информации сайтов в сети интернет и социальных сетях, мнению родителей детей с ОВЗ;

- анализ возможностей и мотивации СО НКО участия в реализации социальных услуг семьям с детьми с ОВЗ - по результатам переговоров с руководителями СО НКО.

В Самарской области существует Реестр поставщиков социальных услуг, который размещен на сайте регионального министерства социально-демографической и семейной политики Самарской области. Кроме государственных и муниципальных казенных и бюджетных учреждений в реестре двенадцать общественных организаций[41].

В 2016 году одним из руководителей СО НКО были подготовлены и направлены документы для включения в реестр поставщиков социальных услуг. При подаче данных документов возник ряд определенных трудностей, а именно: на сайте информация о реестре поставщиков социальных услуг и процедуре включения в реестр поставщиков услуг практически не доступна. Полную информацию можно получить только используя правовую базу, такую как «Консультант Плюс».

Негосударственному образовательному учреждению Учебный центр «ВОТУМ-2» и Автономной некоммерческой профессиональной образовательной организации «Межрегиональный учебно-консультационный центр «Гефест-2» было отказано во включении в Реестр поставщиков на 2017 год по следующими причинам:

1. Организация не может быть отнесена к организации социального обслуживания, среди видов деятельности организации отсутствует предоставление социальных услуг (социального обслуживания).

2. Некоторые услуги, указанные организацией, в соответствии с региональным законодательством предоставляются в стационарной и полустационарной формах социального обслуживания и не соответствуют заявленной форме обслуживания (на дому).

3. Организация не соответствует требованиям к укомплектованности и квалификации персонала (информация о квалификации специалистов не представлена), в организации отсутствуют квалифицированные специалисты, оказывающие социально-психологические и социально-правовые услуги.

22 июня 2016 года с участием руководителей СО НКО состоялось рабочее совещание «Продвижение социально-ориентированных НКО Самарской области на рынок социальных услуг» с участием специалистов Министерства социально-демографической и семейной политики Самарской области, Министерства экономического развития, инвестиций и торговли Самарской области, Министерства науки и образования, Министерства спорта, Министерства культуры и Министерства труда Самарской области. В 2016 году заявления на включение в реестр поставщиков социальных услуг поступили от восемнадцати некоммерческих организаций, но фактически вошло лишь 11. По результатам рабочего совещания были сформулированы рекомендации, в которые вошли предложения руководителей СО НКО.

Также в 2016г. проводился опрос нескольких организаций по рекомендации проектной группы ЦПП в январе- феврале сего года, затем в индивидуальных беседах - на основании присланных анкет для СО НКО и родителей детей с ОВЗ.

Опрос проводился устно. Всего было опрошено 10 общественных организаций не вошедших, не начинавших оформление, работающих непосредственно со взрослыми и детьми с ОВЗ и их семьями и 20 родителей детей с ОВЗ как потребителей социальных услуг.

Среди СО НКО шесть организаций выразили интерес к вхождению в реестр поставщиков государственных услуг в социальной сфере, но при существенных сомнениях относительно перечня реализуемых социальных услуг и действующих тарифов. Остальные НКО не выразили интереса, придерживаясь сложившейся практики работы общественных организаций и не желая связывать свою деятельность формальными отношениями с госорганами.

Опрос родителей, устный и по разосланным анкетам, показал, что никто из 20 родителей не осведомлен в отношении новых возможностей, предоставляемых Законом № 442-ФЗ, никто не только не пользовался, но и не знает, что такое «ИППСУ». Поэтому были организованы регулярные встречи с родителями с целью информирования, разъяснения, обсуждения возможностей ИППСУ и содействия заинтересовавшимся родителям в получении ИППСУ.

Таким образом, проведенный мониторинг показал неосведомленность, как у СО НКО, так и у родителей детей с ОВЗ.

27 апреля 2016 г. в Самарской Губернской Думе руководители СО НКО приняли участие в работе «круглого стола» на тему «О совершенствовании мер муниципальной и государственной поддержки, направленных на улучшение положения семей, и повышении роли общественных организаций в вопросах поддержки семьи».

Эффективным показало себя информирование СО НКО-партнеров и других заинтересованных субъектов через электронную почту с листами рассылки, включавшими 10 НКО. Это обеспечило возможность оперативного и адресного информирования с получением, как правило, обратной связи. Помимо этого - размещение на сайте, в группах фейсбука и вконтакте, на рабочих встречах и семинарах.

Основное содержание информирования являлось следующим:

- события непосредственно в Самаре, регионе и за его пределами; информация о мероприятиях, проводимых ЦЛП (вебинары, круглые столы, визиты, семинары и др.), вебинары Министерства образования и науки РФ и др.

- информация о предстоящих встречах НП «Содействие» и партнеров и их итогах;

- информация о новых документах, проектах, методических разработках, концепциях, планах и др.;

- ссылки на информационные, правовые, методические интернет-ресурсы; в первую очередь - правовой навигатор сайта «Особое детство».

В декабре 2016 года под эгидой Правительства самарской области прошел форум НКО. По итогам работы круглых столов был сформирован план совместных действий органов исполнительной власти (государственных органов) Самарской области, органов местного самоуправления Самарской области и социально ориентированных НКО по развитию деятельности СО НКО и вовлечению их в процессы оказания государственных, муниципальных и общественно полезных услуг на территории Самарской области на 2017 год. Все мероприятия этого плана можно разделить на четыре категории.

1. В сфере информационных ресурсов и информационного обеспечения планируется следующее:

- сформировать базу экспертов социальных проектов и программ поддержки СО НКО для обеспечения возможности их привлечения к реализации муниципальных программ поддержки СО НКО и общественных инициатив;

- создать единый сквозной реестр экспертов из числа лидеров НКО, предоставляющих услуги в социальной сфере на территории Самарской области, в целях возможного их привлечения при оценке качества социальных услуг, предоставляемых СО НКО и другими поставщиками, при расширении перечней услуг, формировании тарифов и т.п.;

- создать систему информационных ресурсов муниципалитетов в поддержку СО НКО, в том числе на основе информации ОМСУ СО сформировать и выложить в открытый доступ в сети Интернет региональную сеть ресурсных центров СО НКО;



- осуществлять постоянное информирование СО НКО через СМИ о возможностях предоставления социальных услуг и вхождения в реестр поставщиков социальных услуг;

- повысить уровень доступности информации о предоставлении социальных услуг и порядках вхождения в реестр поставщиков социальных услуг на официальном сайте министерства социально-демографической и семейной политики Самарской области;

- осуществлять пропаганду лучших практик деятельности СО НКО по оказанию услуг населению;

- рассмотреть возможность создания специализированной рубрики для НКО, оказывающих населению услуги в курируемых сферах деятельности, на сайте министерства;

- освещение деятельности СО НКО и успешных практик взаимодействия региональных органов исполнительной власти с СОНКО в СМИ (возможно, через поощрение ТРК и журналистов);

- осуществлять мероприятия по распространению успешных практик применения СОНКО доступных оздоровительных технологий и оказания населению социальных услуг в сфере общественного здоровья.

2.В сфере осуществления консультационных и образовательных мероприятий планируется:

- разработать и осуществить консультационно-образовательную программу для специалистов муниципальных ресурсных центров СО НКО;

- периодически проводить семинары по обучению представителей СО НКО процедуре вхождения в реестр поставщиков социальных услуг;

- организовать проведение консультаций для СО НКО по вхождению в реестр поставщиков социальных услуг;

- провести дополнительный методический семинар для СО НКО, желающих войти в систему государственной поддержки ресоциализации наркозависимых лиц;

- провести дополнительный методический семинар для СО НКО, желающих войти в систему государственной поддержки ресоциализации наркозависимых лиц;

- провести необходимое обучение для специалистов СО, оказывающих населению социальные услуги в сфере общественного здоровья;
- организовать программу повышения квалификации для членов СО НКО, работающих в сфере культуры, включая методическое сопровождение деятельности СО НКО, работающих в сфере культуры (в том числе по составлению документов для грантов).

3. В области совершенствования нормативно-правовой базы планируется:

- подготовить в адрес Губернатора Самарской области предложения о необходимости включения в состав областного бюджета на 2017 год и период 2018-2019 годы дополнительные расходы на реализацию мероприятия по предоставлению субсидий из областного бюджета местным бюджетам на поддержку муниципальных программ развития СОНКО;

- совместно с заинтересованными СО НКО провести работу по описанию и включению в список социальных услуг новых услуг, таких как полевая социальная работа, социальное сопровождение, «равное консультирование», содействие в восстановлении утраченных документов и других;

- провести анализ порядков предоставления социальных услуг, сформировать и направить в адрес Министерства социально-демографической и семейной политики СО рекомендации по совершенствованию данных порядков;

- разработать комплекс мер по внедрению доступных, малозатратных и эффективных методов массовой профилактики неинфекционных заболеваний с участием СОНКО, в том числе среди представителей сферы здравоохранения;

- разработать стандарт качества предоставления социальной услуги в сфере образования

- осуществить разграничение общественно-полезных услуг, относящихся к полномочиям министерства спорта СО и муниципальных органов власти;

- разработать подробную детализацию услуг и порядок (способ) определения их стоимости в сфере массового спорта и физической культуры;

- разработать требования к поставщикам услуг, в том числе учитывая особенности законодательства в области спорта и физической культуры;

- разработать порядок льготного предоставления помещений для работы СОНКО и для проведения ими мероприятий в сфере культуры;

- вынести на рассмотрение Координационного совета при Правительстве Самарской области по организации доступа социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению Самарской области, вопрос о необходимости разработки государственной программы поддержки добровольчества, обратив особое внимание на поддержку деятельности добровольцев «серебряного возраста»;

- на основе предложений СО НКО и ОМСУ СО разработать методические подходы к оценке эффективности и общественному признанию деятельности муниципальных ресурсных центров и муниципалитетов по поддержке СО НКО.

4.В сфере организации мероприятий по развитию взаимодействия ОГВ и СО НКО планируется:

- ввести в практику регулярные встречи руководителей муниципалитетов и СО НКО по вопросам развития деятельности СО НКО и вовлечения их в процессы оказания муниципальных и общественно полезных услуг на территориях;

- провести круглый стол по рассмотрению рекомендаций СО НКО по совершенствованию порядков предоставления социальных услуг;

- создать общественную экспертную группу по вопросам реализации государственной программы поддержки СО НКО в Самарской области и совершенствования конкурсных процедур распределения бюджетных средств на реализацию социальных проектов;

- организовать межведомственное совещание по рассмотрению возможности синхронизации плановых проверок организаций, оказывающих социальные услуги в сфере образования, применению комплексного подхода к проведению данных проверок всеми компетентными органами;

- разработать комплекс мер по поощрению активистов СО НКО, оказывающих социальные и общественно полезные услуги в социальной сфере.

Расширение нормативно-правовой базы для вовлечения СОНКО в социальное обслуживание населения способно послужить одним из инструментов повышения качества услуг. При этом следует принимать во внимание необходимость дополнительных, специфических как для страны, так для Самарской области мер в связи с привлечением НКО на рынок поставщиков социальных услуг. Прежде всего, мер по укреплению доверия к НКО со стороны населения, потенциальных потребителей их услуг, без чего выявленные преимущества не смогут быть реализованы полностью. Комплекс мер, направленных на повышение доверия к НКО, должен включать: развитие системы стимулов для СМИ по освещению деятельности НКО, а также развитие собственной, основанной на саморегулировании информационной инфраструктуры гражданского сектора для предоставления обществу максимально полной и достоверной информации о деятельности НКО и гражданских инициативах. Необходимо интегрировать тематику гражданской активности и благотворительности в существующее информационное и медийное пространство (приглашение представителей ведущих НКО в качестве экспертов и участников ток-шоу в теле - и радиопрограммы, в ведущие периодические и интернет-издания, глянцевого журналы).

Задачи по повышению доверия к НКО не решить и без формирования системы непрерывного гражданского образования как целенаправленного процесса овладения знаниями, умениями, навыками и компетенциями, ценностными установками, способствующими приобретению опыта участия в практиках гражданского общества (добровольчество, филантропия, самоорганизация по месту жительства, участие в деятельности НКО и др.), а также без формирования у обучающихся мотивации развития своих гражданских компетенций в течение всей жизни[15].

Проанализировав опыт участия СО НКО в осуществлении государственной политики в сфере социального обеспечения населения Самарской области автор может выявить как преимущества, так и ряд проблем в осуществлении социальной реформы.

К ключевым преимуществам НКО в роли поставщиков социальных услуг, мотивирующим государственные органы к сотрудничеству, можно отнести следующее.

1. Гибкость социально ориентированной деятельности НКО, основанная на имеющемся у руководителей и сотрудников НКО точном знании «спроса» на социальную поддержку со стороны нуждающихся категорий населения в силу приближенности к месту жительства получателей услуг и их повседневной жизни. Гибкость включает в себя способность к ускоренной адаптации оказываемых услуг к изменяющимся потребностям нуждающихся, а также большой инновационный потенциал НКО, как в части состава видов и форм социальных услуг, так и в части способов и механизмов их оказания.

2. Способность НКО привлекать к решению социальных проблем дополнительные ресурсы, такие как труд добровольцев и частные пожертвования. Эта возможность открыта для НКО, в том числе и при реализации совместно с государством социальных программ и проектов, лежащих в русле государственной социальной политики. Этого преимущества полностью лишены коммерческие организации и государственные учреждения.

3. Способность НКО продолжать социально ориентированную деятельность, развернутую в рамках совместных с государством программ и проектов при государственной поддержке, в условиях сокращения выделяемого на нее государственного финансирования. Зарубежный опыт свидетельствует о том, что коммерческие поставщики покидают рынок социальных услуг в условиях снижения государственного финансирования, в случае снижения государственных подушевых нормативов финансирования сокращают объем предоставляемых услуг, на которые нормативы были понижены, в то время как НКО принимают во внимание уязвимость получателей социальной поддержки и стремятся, как правило, продолжить социально ориентированную деятельность, изыскать альтернативные источники ее ресурсного обеспечения.

4. Сравнительно небольшие масштабы деятельности и обслуживаемого контингента нуждающихся у каждой отдельно взятой НКО. В сфере социального

обслуживания, например, данное обстоятельство является существенным преимуществом, так как позволяет обеспечить индивидуальный подход и уважительное и гуманное отношение к каждому получателю поддержки, повышает качество услуги, удовлетворенность получателей услуг.

5. Способность обеспечить комплексный подход к решению проблем, например при социальном обслуживании неблагополучных семей. НКО, по сравнению с государственными учреждениями или коммерческими поставщиками, не стеснены рамками «отраслевой» специализации и способны сочетать в процессе социального обслуживания/сопровождения, например, услуги социально-медицинского характера с педагогическими и с работой по профилактике обстоятельств, обусловивших нуждаемость в социальной поддержке.

Но, несмотря на позитивные тенденции, выявляется и ряд проблем в возможности системной работы НКО в предоставлении услуг.

Большая часть общественных организаций в России не способны оказывать качественные услуги системно. Организации, которые ведут деятельность по оказанию социальных услуг безвозмездно, не формируют из таких услуг продукт для социального предпринимательства для платежеспособной части населения. НКО не хватает материальных и кадровых ресурсов для дальнейшего качественного, количественного и профессионального роста. Лучшие практики, созданные в регионах, не ретранслируются в другие регионы (слабые площадки для тиражирования практик).

Стоит также отметить большую зависимость общественных организаций от регионального и федерального финансирования по проектным программам. С одной стороны это позволяет организациям функционировать и выполнять социально значимые функции, которые мы рассмотрели на примере некоторых организаций. С другой стороны это расслабляет организации с точки зрения способности функционировать самостоятельно без дополнительного финансирования, искать выгодные партнерства, разрабатывать дополнительные продукты, и ставит организации в зависимость только от побед в грантах.

Таким образом, проанализировав и обобщив опыт участия СО НКО в реформировании системы социального обслуживания населения Самарской области, автор может сделать следующие выводы. Расширение участия СО НКО в оказании социальных услуг имеет как положительные тенденции, так и возможные риски, на основе которых автор предлагает ряд мер, способных оказать помощь в осуществлении социальной реформы в Самарской области:

- постоянное информирование потенциальных получателей социальных услуг об изменениях действующего законодательства и новых возможностях;
- постоянное изучение соотношения спроса и предложения на социальные услуги;
- анализ возможностей и мотивации СО НКО участия в реализации социальной реформы;
- включить в процедуру подачи заявки на включение в «Реестр поставщиков социальных услуг Самарской области» период на доработку документов заявителями;
- разработать процедуру рассмотрения разногласий при отказе включить заявителя в «Реестр поставщиков социальных услуг Самарской области»;
- обеспечить доступность информации для поставщиков социальных услуг на сайте министерства;
- разработать и разместить на сайте министерства рекомендуемые формы документов, предоставляемых заявителем в свободной форме;
- рассмотреть целесообразность приема заявок и работы комиссии по включению СО НКО в «Реестр поставщиков социальных услуг Самарской области» более одного раза в год.

## Заключение

Актуальность рассматриваемой темы заключается в том, что существующая система социального обслуживания в Российской Федерации устарела и стала неэффективной. В Российской Федерации до настоящего момента времени еще не сформировалось четких подходов реформирования сложившейся системы социального обеспечения, для которой характерны критично высокая патерналистская роль государства и чрезвычайно слабо обозначены общественные институты. Поэтому в направлении поиска инновационных решений для социальной политики, а также повышения качества услуг и смягчения бюджетных ограничений в России стала актуальной тенденция передачи полномочий в предоставлении государственных социальных услуг некоммерческому сектору. На сегодняшний день затраты на социальную сферу остаются высокими, в то время как удовлетворенность населения качеством предоставляемых социальных услуг является низкой.

Таким образом, проанализировав существующую систему социального обслуживания, а также выявив проблемы участия СО НКО в оказании социальных услуг населению Самарской области, автор делает следующие выводы.

В настоящее время существует внушительное количество проблем в сфере социальной защиты населения, такие, как:

- неудовлетворенность населения качеством предоставляемых социальных услуг;
- низкая информированность населения о государственных программах;
- недоступность социальных ресурсов;
- несовершенство законодательства;
- недостаточное финансирование социальной сферы.

Решить проблемы социального обеспечения населения Российской Федерации возможно будет только после основательного анализа состояния социальной среды, сложившихся в обществе форм и методов социальной поддержки



населения, оценки существующих служб здравоохранения, образования, социальной защиты, занятости, миграции и других ответственных структур.

Описав и проанализировав примеры зарубежного опыта по предоставлению государственных социальных услуг некоммерческими организациями, автор может сказать, что опыт осуществления социальной реформы в зарубежных странах имеет определенную ценность и для России. Наиболее успешным можно считать опыт Великобритании. Становление и развитие деятельности негосударственных социальных организаций в Великобритании проходило поэтапно на протяжении нескольких десятилетий параллельно с развитием специальной подготовки специалистов, готовых к оказанию социальных услуг на профессиональном уровне. Отличительной особенностью британской модели социальной работы является приоритетная социальная роль муниципалитетов при сохранении существенного влияния государства в социальном обслуживании. Много полезного из британского опыта можно почерпнуть в деле организации благотворительности, в сфере социального обслуживания и обеспечения занятости. Только данная модель расширения участия НКО в сфере предоставления социальных услуг позволит создать перспективную и устойчивую систему социального обеспечения в РФ.

В настоящее время государство начало разработку комплекса мер, направленных на совершенствование системы социального обеспечения, в частности, на комплексное решение проблем. Одной из таких мер является утверждение правительством России «Дорожной карты» по поддержке доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере. Этот документ позволит расширить участие негосударственного сектора в системе социальной защиты населения.

Федеральный проект «Дорожная карта» получил свое продолжение на региональном уровне, а конкретно, в Самарской области. Региональный проект «Дорожная карта» нацелен на решение таких задач, как оказание финансовой поддержки деятельности СО НКО, развитие информационной, консультационной поддержки их деятельности.

«Дорожная карта» Самарской области разработана на основе анализа результатов мониторинга состояния и развития конкурентной среды на приоритетных и социально значимых рынках региона.

В рамках реализации поручения Президента Российской Федерации В.В. Путина об обеспечении поэтапного доступа социально ориентированных некоммерческих организаций к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению, в Самарской области был избран подход по переводу ЦСО в АНО. С июня 2017 года центры социального обслуживания населения Самарской области будут преобразованы в автономные некоммерческие организации. Планируется создать на территории Самарской области девять АНО на базе имущества Самарской области, закрепленного в настоящее время за центрами, с переводом в автономные некоммерческие организации социальных работников для оказания социальных услуг на дому. Далее преобразовать центры путем их присоединения к подведомственным министерству учреждениям социальной помощи.

Проанализировав и обобщив опыт участия СО НКО в реформировании системы социального обслуживания населения Самарской области, автор может сделать следующие выводы. Расширение участия СО НКО в оказании социальных услуг имеет как положительные тенденции, так и возможные риски, на основе которых автор предлагает ряд мер, способных оказать помощь в осуществлении социальной реформы в Самарской области:

- постоянное информирование потенциальных получателей социальных услуг об изменениях действующего законодательства и новых возможностях;
- постоянное изучение соотношения спроса и предложения на социальные услуги;
- анализ возможностей и мотивации СО НКО участия в реализации социальной реформы;
- включить в процедуру подачи заявки на включение в «Реестр поставщиков социальных услуг Самарской области» период на доработку документов заявителями;

- разработать процедуру рассмотрения разногласий при отказе включить заявителя в «Реестр поставщиков социальных услуг Самарской области»;
- обеспечить доступность информации для поставщиков социальных услуг на сайте министерства;
- разработать и разместить на сайте министерства рекомендуемые формы документов, предоставляемых заявителем в свободной форме;
- рассмотреть целесообразность приема заявок и работы комиссии по включению СО НКО в «Реестр поставщиков социальных услуг Самарской области» более одного раза в год.

Таким образом, активная работа, направленная на устранение барьеров, препятствующих выходу некоммерческих организаций на рынок социальных услуг, является важным вектором, которому необходимо следовать в ближайшие годы.

## Список использованной литературы

### Нормативно-правовые акты

1. «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»: Федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // СПС «КонсультантПлюс»
2. «Об образовании в Российской Федерации»: Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (последняя редакция) // СПС «КонсультантПлюс»
3. «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»: Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 597 // СПС «КонсультантПлюс»
4. «Об утверждении приоритетных направлений деятельности в сфере оказания общественно полезных услуг»: Указ Президента РФ от 08.08.2016 № 398 // СПС «КонсультантПлюс»

### Литература

5. Автономов А. С., Хананашвили Н. Л. Оценка социальных проектов: учеб. пособие / Под общ. ред. А. С. Автономова, М. : Издательство «Юрист», 2015. – 238 с.
6. Акмалова А.А., Капицын В.М. Правовое обеспечение социальной работы. - М.: Инфра-М, 2016. – 288 с.
7. Асколи У., Ранчи С. Дилеммы социальной системы: новая структура, Нью-Йорк: Спрингер, 2015. – 201 с.
8. Батурина М. В. Отчетность некоммерческих организаций как форма контроля их деятельности // Финансовые и бухгалтерские консультации, 2015, № 12. - С. 44-51.
9. Беневоленский В.Б., Шмулевич Е.О. Государственная поддержка социально ориентированных НКО в свете зарубежного опыта // Вопросы государственного и муниципального управления, 2013, № 3. – С. 12-31.
10. Бодэ И. Реформа системы социального обслуживания в Западной Европе, Нью-Йорк: Спрингер, 2014. – 359 с.

11. Борисов А. Н. Комментарий к Федеральному закону от 12 января 1996 г. №7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (постатейный) / А.Н. Борисов, - М.: Юстицинформ, 2015. – 408 с.
12. Гончаренко Л. И., Смирнова Е. Е. Налогообложение некоммерческих организаций; КноРус, Москва, 2015. – 281 с.
13. Громова М.Н., Мерсиянова И.В. Государственная поддержка НКО и проблема оценки ее эффективности // Гражданское общество в России и за рубежом, 2016, № 1. – С. 52-58.
14. Гусева Т.С. Право социального обеспечения в России. Учебное пособие, М. Изд. Юркомпани, 2015, - 324 с.
15. Ермаков, В.Ф. Государство и коммерция // Вестник кооперации, 2016, № 8. - С. 35-44.
16. Кожевников О. А. Право некоммерческих организаций, Дашков и Ко - Москва, 2016. – 280 с.
17. Кошелев Н. С. Социальное обслуживание и права населения, Омега-Л - Москва, 2015, - 504 с.
18. Кулькова В. Ю. Зарубежный опыт инфраструктурной поддержки некоммерческих организаций // Национальные интересы: приоритеты и безопасность, 2014, № 29. – С. 4-11.
19. Кулькова В. Ю. Реализация государственных программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций в Российской Федерации // Финансовый журнал, 2014, № 2. – С. 56-61.
20. Кулькова В. Ю. Структура и основные характеристики некоммерческого сектора в РФ // Среднерусский вестник общественных наук, 2017, № 3. – С. 48-52.
21. Кулькова В. Ю. Тренды в реализации инфраструктурной поддержки НКО: взгляд стейкхолдеров / В сборнике: Проблемы и перспективы развития социально-экономического потенциала российских регионов. Материалы V Всероссийской электронной научно-практической конференции, 2016. – 342 с.

22. Макальская М.Л. Аудит некоммерческих организаций; М.: Дело и сервис, - Москва, 2014. – 198 с.
23. Минаева Л.Н. Пенсия: расчет и порядок оформления, СПб., Изд. «Питер», 2016. - 510 с.
24. Павленок П.Д. Основы социальной работы, - М.: Инфра-М, 2017. – 534 с.
25. Питер, Ф. Друкер Менеджмент в некоммерческой организации. Принципы и практика / Питер Ф. Друкер. - М.: Вильямс, 2015. – 304 с.
26. Ринглинг А. Европейский опыт работы с инструментами власти. Инструменты Правительства: руководство к новой системе управления, Нью-Йорк: Университет Пресс, 2014. – 223 с.
27. Саламон М. Провал рынка, добровольный отказ и государства от третьих лиц, Нью-Йорк: Спрингер, 2016. – 432 с.
28. Саламон М. Реформы государственного управления: реформы правительства и инструменты действий государственной политики, Нью-Йорк: Спрингер, 2015. – 275 с.
29. Снежко О.А. Защита социальных прав граждан: теория и практика, СПб., Изд. Инфра-М, 2016, - 344 с.
30. Субанова О. С. Целевые капиталы некоммерческих организаций; Библиотечка «Российской Газеты» - Москва, 2014, - 301 с.
31. Фирсов М.В., Студенова Е.Г. Технология социальной работы, - М.: Юрайт, 2016, - 557 с.
32. Фирсов М.В., Шимановская Я.В., Тяпкина Т.Ю. Двадцать пять лет социальной работы в России в контексте процессов десоветизации и постмодернистского познания // Социальная политика и социология, 2016, Т. 15, № 4. –С. 7-13.
33. Холостова Е.И., Дашкина А.Н., Малофеев И.В. Зарубежный опыт социальной работы: Учебное пособие / М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и Ко», 2015. – 279 с.

34. Шекова Е. Л. Экономика и менеджмент некоммерческих организаций; Лань - Москва, 2015. – 296 с.

35. Эллайдис П., Хилл М., Хоулетт М. Проектирование государства: от инструментов к управлению, Монреаль: Макгилл, 2015. – 350 с.

36. Яacobсон Л. И., Мерсиянова И. В., Беневоленский В. Б., Памфилова Э.А., Туманова А. С., Краснопольская И. И. Справится ли государство в одиночку? О роли НКО в решении социальных проблем: Аналитический доклад НИУ ВШЭ / под ред. Л.И. Яacobсона, И.В. Мерсияновой; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». - 2015. – 311 с.

### **Интернет-ресурсы**

37. Сайт Министерства социально-демографической и семейной политики Самарской области. – URL: <http://minsocdem.samregion.ru> (дата обращения: 3.06.17)

38. Сайт Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации. – URL: <http://www.rosmintrud.ru/social/service/47> (дата обращения: 28.05.17)

39. Сайт Министерства экономического развития, инвестиций и торговли Самарской области. – URL: <http://economy.samregion.ru> (дата обращения: 20.05.17)

40. Сайт Национального фонда защиты детей от жестокого обращения. – URL: <http://www.sirotstvo.ru/fond> (дата обращения: 22.05.17)

41. Сайт Общественной Палаты Российской Федерации. – URL: <https://www.oprf.ru> (дата обращения: 22.05.17)