

# **СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД**

**Уполномоченного по правам человека в  
Пермском крае**

**О проблемах социальной  
защищённости жителей Пермского края.**

**2011 г.**

Российская Федерация провозглашена социальным государством, политика которого должна быть направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Российская Федерация, ратифицировав пересмотренную Европейскую социальную хартию (ЕСХ) в 2009 году, приняла на себя обязательства по реализации эффективных мер по социальной поддержке населения страны и преодолению бедности<sup>1</sup>.

Год назад Советом глав правительств стран СНГ также была одобрена «Концепция согласованной социальной и демографической политики государств-участников Содружества Независимых Государств», согласно которой приоритетными направлениями в сфере социальной защиты были избраны борьба с бедностью и дальнейшее развитие социальной защиты населения.

К этому времени Концепцией долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года<sup>2</sup>, были определены уже конкретные целевые показатели и ориентиры социальной политики государства, такие как:

- снижение уровня абсолютной бедности с 13,4 процента в 2007 году до 6 - 7 процентов в 2020 году и относительной бедности (или малообеспеченной части населения) с 22 процентов в 2007 году до 15 процентов в 2020 году, увеличение среднего класса к 2020 году до более половины населения;
- охват бедного населения государственными социальными программами к 2020 году - до 100 процентов
- решение к 2020 году одной из самых острых проблем пожилого населения - полного удовлетворения потребности в постоянном постороннем уходе
- формирование эффективной системы институтов, обеспечивающих поддержку и содействие социальной адаптации граждан, попавших в сложную жизненную ситуацию или находящихся в социально опасном положении.

Уже в развитие принятой на федеральном уровне Концепции были разработаны и утверждены Стратегия социально-экономического развития Приволжского федерального округа на период до 2020 года<sup>3</sup>, предусматривающая в качестве одного из основных стратегических направлений решение проблем социального неравенства и бедности. К сожалению, в Стратегии социально-экономического развития Пермского

---

<sup>1</sup> Статья 30 Европейской социальной хартии (пересмотренная), подписана РФ 14.09.2000 ([Распоряжение Президента РФ от 12.05.2000 N 151-рп](#), вступила в силу для РФ 01.12.2009).

<sup>2</sup> Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. N 1662-р

<sup>3</sup> Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. N 165-р

края<sup>4</sup> данные стратегические направления не нашли своего адекватного отражения, что привело к отсутствию в проекте программы социально-экономического развития Пермского края конкретных мероприятий по реализации основных направлений социальной политики государства

Мировая практика подтверждает, что опасность социальных конфликтов сводится к минимуму, если доля населения, живущего ниже прожиточного минимума, составляет 8%. Некоторые ученые-экономисты и социологи уверены, что в настоящее время в России следует выделять три степени абсолютной бедности: нищета, нужда и умеренная бедность.

В положении глубокой бедности, нищеты находятся люди, не имеющие физиологического минимума средств к жизни<sup>5</sup>. В состоянии нужды оказываются люди, доходы которых меньше официального прожиточного минимума, но больше его половины или двух третей. Умеренная же бедность представляет собой переходный период от бедности к уровню жизни, при котором удовлетворяются элементарные потребности (физиологические, социальные), но нет возможности удовлетворить потребности более сложные и высокие.

Для снижения бедности и дифференциации населения по доходам на уровне РФ предлагалось осуществить комплекс мер социальной политики, направленных на:

- Улучшение социального климата в обществе, снижение бедности и уменьшение дифференциации населения по уровню доходов, в том числе повышение эффективности социальной поддержки отдельных групп населения путем усиления адресности региональных программ государственной социальной помощи, совершенствования процедур проверки нуждаемости граждан, внедрения современных социальных технологий оказания помощи.
- Повышение эффективности государственной поддержки семьи путем развития программ социального сопровождения и помощи семье, а также доступности сети социальных служб, деятельность которых связана с профилактикой семейного неблагополучия и предоставлением социальной и психологической поддержки детям из семей, находящихся в социально опасном положении, и дезадаптированным детям; полное завершение к 2020 году процесса модернизации и развития системы социального обслуживания семей и детей в соответствии с международными стандартами социального обслуживания семей и детей в развитых европейских странах;

---

<sup>4</sup> Постановление Законодательного Собрания Пермского края от 01.12.2011 N 3046 "О Стратегии социально-экономического развития Пермского края до 2026 года"

<sup>5</sup> См.: Бурлакова Е.В. Бедность в современной России. М., 1992. С. 37 - 42; Социологический анализ. Саратов, 1999; Гордон Л.А. Четыре рода бедности в современной России // Социологический журнал. 1994. N 4. С. 11 - 16.

- Реабилитация и социальная интеграция инвалидов
- Социальное обслуживание граждан старших возрастов и инвалидов
- Развитие сектора негосударственных некоммерческих организаций в сфере оказания социальных услуг.
- Формирование эффективной системы социальной поддержки лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации, и системы профилактики правонарушений.

Казалось бы, на уровне национального законодательства все необходимое для формирования и реализации взвешенной социальной политики уже имеется.

Вместе с тем, характер обращений, поступающих в адрес Уполномоченного по правам человека в Пермском крае, свидетельствует о неудовлетворенности населением предпринимаемыми органами государственной власти и местного самоуправления мерами социальной поддержки. Граждане отмечают несвоевременность и недостаточность социальной поддержки.

Что изменилось в крае после оценки состояния социальной поддержки людей органами местного самоуправления в 2008 году? Напомню, что

**76,6 %** указали, что адресная социальная помощь соответствует запросам населения, однако **56,6 %** отметили несвоевременность и неоперативность социальной поддержки граждан в условиях трудной жизненной ситуации (ТЖС), поскольку существующее планирование финансирования территорий за счет средств краевого бюджета не позволяет территориям своевременно получать средства и оказывать материальную помощь в срок, например, в некоторых территориях даже погорельцы не могли получить материальную помощь в течение трех месяцев после того, как лишились своего жилья.

**43,4%** отметили, что предоставляемые меры социальной поддержки носят скорее единовременный и точечный характер, чем комплексный. Основным видом социальной поддержки на сегодняшний день является выплата различного вида материальной помощи и пособий, однако большинство категорий граждан, попавших в ТЖС, нуждаются во временном приюте, получении правовой и психологической поддержки, помощи в трудоустройстве и многом другом.

**63,4 %** утверждали, что существующая система мер социальной поддержки не обеспечивает должную эффективность и выход на положительный результат для отдельно взятого человека и это же количество муниципальных образований вынужденно фиксирует отсутствие профилактического эффекта негативных последствий для человека в дальнейшем. При этом ОМС подтверждают, что почти во всех случаях трудная жизненная ситуация носит долгоиграющий характер и социальная работа с людьми, порой, требует дополнительного социального патронажа.

## 1. Проблема бедности.

Согласно данным Пермстата, несмотря на рост естественной убыли населения, численность бедных в крае за последние годы выросла, откинув край по уровню малоимущих семей назад - в начало 2006 года.

По итогам 2011 года доля малоимущих семей в крае составила 15,3%, что на 1,5 % больше показателей 2010 года и на 2.5 % выше среднероссийского значения.

Официальная статистика, как правило, выделяет лишь малоимущих граждан, чей среднедушевой доход не превышает размера установленного прожиточного минимума. Вместе с тем, в крае отсутствует анализ структуры бедности, остаются незамеченными бедные слои населения, чей среднедушевой доход ниже прожиточного минимума в два и более раз.

Принимая во внимание, что размер прожиточного минимума в Пермском крае, составляющий **6690** рублей<sup>6</sup> не менялся на протяжении последних двух лет и на 4 квартал текущего года вновь утвержден без повышения, несмотря на рост стоимости составляющих потребительской корзины, можно предположить, что доля малоимущих семей была бы еще больше в случае установления адекватного размера прожиточного минимума. Очевидно, что размер прожиточного минимума требует пересмотра.

Приведенные выше цифры свидетельствуют о том, что в крае отсутствует целенаправленная политика по минимизации (сокращению) бедности, не исследуется структура бедности, не выделяется категория бедных и малообеспеченных семей, в том числе имеющих детей, не стимулируется работа по выходу (выведению) семей из состояния бедности.

Все чаще вызывает сомнение вопрос об эффективности государственной помощи в виде социальных пособий. В 2012 году на предоставление государственной социальной помощи в форме социального пособия и натуральной помощи выделено более 26 млн. руб. (в 2011 году – 25,4 млн. руб.)

Поскольку меры социальной помощи в виде пособия, как правило, носят разовый характер и не решают проблемы малоимущих граждан в целом, получив социальное пособие, семья, как свидетельствуют обращения в адрес Уполномоченного, не может самостоятельно преодолеть чрезвычайную ситуацию, в которой она оказалась, число малоимущих семей только увеличивается.

Так, например, детально проанализировав реализацию технологии «Самообеспечение», следует отметить, что на территории Пермского края отсутствует информация об эффективности данной технологии. С одной стороны, **технология "Самообеспечение" должна быть направлена на**

---

<sup>6</sup> Распоряжение Правительства Пермского края от 16.10.2012 № 180-рп «Об установлении величины прожиточного минимума на IV квартал 2012 года»

**снижение уровня бедности, повышение доходов отдельных категорий малоимущих семей с несовершеннолетними детьми, проживающих в городских и сельских поселениях, в городских округах Пермского края, путем выплаты социального семейного пособия в целях развития личного подсобного хозяйства или осуществления предпринимательской деятельности для вывода семей на самообеспечение. С другой стороны, официально утвержденные показатели<sup>7</sup> (количество заявлений-деклараций, поданных в территориальный орган Министерства для участия в технологии; количество заявителей, допущенных к участию в технологии; количество заключенных договоров; общее количество членов семей, принятых в технологию; размер назначенных пособий; размер выплаченных пособий; количество расторгнутых договоров; количество несовершеннолетних детей в семьях, участвующих в технологии; количество неполных семей, участвующих в технологии) не позволяют отследить главное-достижение желаемого результата – выход семьи из состояния бедности. Результаты реализации технологии представлены на краевом уровне лишь количеством лиц, принявших участие в технологии.**

К сожалению, аналогичный проект «От пособия к зарплате», экспериментально отработанный в крае, стимулирующий выход из состояния бедности городские семьи, не получил дальнейшего распространения. Очевидно, что достижение эффективности мер социальной поддержки возможно только в результате реализации адресных программ, носящих комплексный характер, а улучшение качества жизни населения – только в результате последовательной политики Пермского края по преодолению бедности.

Меры, планируемые по Программе СЭР в части повышения заработной платы бюджетникам, должны сократить количество малоимущих семей из числа бюджетников, но отсутствие конкретных целевых показателей не позволит отследить реализацию данного направления, а также то, каким образом это повлияет на уровень бедности в Пермском крае.

Очевидно, что приоритетом социальной политики Пермского края на ближайшие годы должно стать преодоление (минимизация) бедности с установлением в программе СЭР конкретных показателей, таких как снижение уровня абсолютной и относительной бедности, увеличение количества семей, преодолевших состояние бедности в результате участия в целевых программах; % охвата бедного населения государственными социальными программами и другие.

---

<sup>7</sup> Постановление Правительства Пермского края от 13.04.2009 N 229-п (ред. от 17.02.2012) "Об установлении социальной поддержки отдельным категориям малоимущих семей в форме социального семейного пособия по технологии "Самообеспечение".

Системная задача по снижению бедности должна сочетаться с выполнением обязательств по решению жилищных проблем нуждающихся в этом малообеспеченных семей. По предварительным данным на конец 2011 года более 78 тысяч семей Пермского края уже были включены в очередь на получение жилья по договорам социального найма, при этом доля обеспеченных жильем в порядке очередности составила всего 0,5 %, а обеспеченность жилыми помещениями внеочередников – 3,8%. Данные цифры свидетельствуют о вопиющем факте массового нарушения жилищных прав граждан, носящем уже явно затяжной характер. Терпению людей в данной ситуации можно только удивляться.

Предлагаемая в настоящее время программа стимулирования жилищного строительства в Пермском крае направлена в первую очередь на привлечение застройщиков на уже подготовленные строительные площадки и как следствие - рост количества введенных в эксплуатацию квадратных метров жилья эконом-класса, то есть жилья доступного и по площади, и по стоимости, так называемому, среднему классу. Вместе с тем, в проекте программы по стимулированию жилищного строительства отсутствуют целевые показатели, позволяющие отследить ввод нового жилья, например, в сельской местности или отдаленных территориях Пермского края. Станет ли доступным для жителей указанных территорий новое жилье? Остается нерешенным вопрос обеспечения социальным жильем малоимущих граждан, и то, как органы местного самоуправления смогут решать поставленную задачу.

## **2.Куда бежать?**

Особенно актуальной становится проблема получения временного жилья лицами, оставшимися вообще без крыши над головой в связи с насилием в семье, утратой единственного жилья, в том числе в связи с пожаром, выселением по судебным решениям, по возвращению из мест лишения свободы, в результате мошеннических действий с их жильём либо по иным основаниям.

По данным органов местного самоуправления на 01.08.2012 года в 13 из 47 муниципальных образований отсутствует муниципальный маневренный жилищный фонд, по-прежнему остаются не обеспеченными жилыми помещениями 788 семей или 55,7% от общего количества семей, утративших единственное жилье в результате пожара, из-за отсутствия в муниципалитетах достаточного объема маневренного фонда.

Государственная услуга по предоставлению временного приюта гражданам, попавшим в трудную жизненную ситуацию краевыми социальными учреждениями, также остается для большинства населения Пермского края недоступной по причине значительной территориальной удаленности соответствующих краевых учреждений от места постоянного

проживания пострадавших граждан. По данным Агентства по управлению социальными учреждениями Пермского края на территории Пермского края по состоянию на 01.06.2012 года действовало всего два государственных учреждения на 315 койко-мест в г.Перми и г.Березниках. Размещение проживающих на территории Пермского края жителей в учреждениях социального обслуживания, расположенных в краевом центре и г.Березниках, сопровождается разрывом долговременных социальных связей, утратой работы и наступлением других негативных социальных последствий, в связи с чем граждане отказываются от получения временного приюта в этих городах. Да и возможности размещения семей в этих социальных центрах не предусмотрено. Справедливости ради необходимо отметить, что начиная с конца 2011 года, в связи с многочисленными просьбами отдельных территорий Пермского края, был сформирован государственный заказ на оказание услуги по предоставлению временного приюта гражданам, оказавшимся в трудной ситуации. Данной возможностью в 2012 году воспользовались сразу несколько территорий Пермского края, таких как Чайковский, Кунгурский, Лысьвенский, Краснокамский и Кишертский муниципальные районы. Именно в этих районах организации, в том числе общественные, получили материальную поддержку на предоставление временного приюта 118 гражданам. При наличии подобных инициатив, казалось бы, данную проблему можно было бы и не обсуждать, но, к сожалению, пока данные инициативы единичны и не носят массовый и постоянный характер, поэтому не обеспечивают гарантии своевременного получения гражданами временного приюта. Очевидно, что на данном этапе таким гарантом пока может выступить только государство.

Согласно динамике обращаемости, представленной в таблице<sup>8</sup>, потребность граждан в указанном виде услуги из года в год возрастает, а пропускная способность учреждений, наоборот, не меняется на протяжении последних трех - четырех лет. В условиях небольшой пропускной способности данных учреждений в масштабах края возникает острый дефицит в данной услуге, на практике который доказать цифрами довольно сложно, поскольку необходимый учет всех обратившихся за получением услуги граждан, но не получившим ее ввиду отсутствия, например, свободных койко-мест в социальной гостинице, не ведется.

	На 01.01.2010	На 01.01.2011	На 01.01.2012
Обратилось за получением услуги временного пребывания (кол-во чел)	2813	2719	3668
Фактически обслужено в течение года	2813	2608	2481

<sup>8</sup> По данным Агентства по управлению социальными службами Пермского края на 01.06.2012г.



По информации, представленной в экспертном заключении, в течение 2011 года в центрах социальной адаптации Пермского края государственные услуги, в том числе по предоставлению временного приюта, получило 2481 человек, при этом лишь в 20 – 25% случаях разрешить трудную жизненную ситуацию удастся в течение года. Доля повторных обращений в центр социальной адаптации составляет **81,8%**. – недопустимо высокий показатель. Особо настораживает, что за два года работы кризисного отделения для женщин с детьми услугу получило лишь 19 женщин, и только 10 было ресоциализировано. Считаю здесь уместным отметить, что на гос. задание зачисляются исключительно женщины, поскольку стандарты пребывания в данных учреждениях несовершеннолетних детей по-прежнему отсутствуют, в связи с чем работа, проводимая в отношении несовершеннолетних детей остается «за кадром».

Характер обращений, поступающих в адрес Уполномоченного, свидетельствует о невозможности реально помочь в преодолении ТЖС следующим категориям граждан: семьям с детьми, выселенным из жилья по решениям судов, погорельцам, жертвам насилия, лицам, освободившимся из мест лишения свободы, лицам «БОМЖ», малоимущим семьям с детьми, чей совокупный доход ненамного превышает установленный уровень прожиточного минимума.

Проведенный летом 2011 года опрос 110 проживающих в Пермском краевом учреждении «Центр социальной адаптации г.Перми» граждан в виде анонимного анкетирования показал, что причинами обращения в центр являются:

1. Утрата жилья - 73%,
  - из них 46,3% в виду совершенных сделок купли-продажи,
  - вследствие пожара 14%
  - вследствие аварийности 5%
2. Конфликты и насилие в семье 9,1%
3. Другие причины (безработица, инвалидность, переезд из других регионов) 18,2%

В конце 2011 – начале 2012 годов в адрес Уполномоченного по правам человека в Пермском крае стали поступать многочисленные обращения граждан с жалобами на условия проживания, с целью рассмотрения которых были совершены внеплановые выезды в учреждения социальной адаптации г.Перми.

Беседы с проживающими в Центре социальной адаптации г.Перми показали, что люди месяцами, а то и годами постоянно проживают в учреждении. По сути, учреждение социального обслуживания превращается из учреждения социально-реабилитационной направленности в гостиницу. Комплекс необходимых реабилитационных услуг с пребывающими в центре гражданами не проводится, поскольку отсутствуют соответствующие

стандарты, вместе с тем, предоставляемые лицам, попавшим в ТЖС, предусмотренные стандартом социально-бытовые услуги, социально-медицинские услуги, социально-психологические услуги и социально-правовые услуги не позволяют в полной мере восстанавливать социальный статус и преодолеть возникшие проблемы, люди «оседают» в центре, отток граждан за счет устройства, например, в интернатные учреждения, не велик, так же как и невелика степень обратной интеграции людей в общество.

Более глубокое изучение проблемы выявило отсутствие последовательной индивидуальной работы с каждым клиентом, отсутствие необходимых целевых показателей оценки эффективности проводимых мероприятий и оказываемых услуг, а также необходимого межведомственного взаимодействия между центром социальной адаптации, выступающем представителем граждан, и иными органами и ведомствами, например, лечебно-профилактическими учреждениями (поликлиниками по месту жительства), центрами занятости населения, органами местного самоуправления, территориальными подразделениями Министерства социального развития, правоохранительными органами и другими. Процесс взаимодействия существенно забюрократизирован и формализован. За затягивающейся перепиской между организациями порой остаются незамеченными грубые и массовые нарушения права на достоинство человека, на охрану его здоровья, на социальное обеспечение и на собственность, на жилище и на труд и другие.

Таким образом, несмотря на то, что стандарты социального обслуживания лиц, попавших в ТЖС, приняты, в настоящее время существует реальная необходимость их пересмотра и усовершенствования. Также необходимо разработать четкие критерии эффективности работы с каждым человеком, определяя его реабилитационный потенциал и степень возможной социализации.

Представляется, что с целью повышения доступности учреждений социального обслуживания, предоставляющих временный приют, должна быть рассмотрена возможность создания либо филиальной сети таких учреждений в территориях края, например, по кустовому принципу, либо иных механизмов оказания социальной поддержки граждан на «месте», чтобы исключить дополнительные негативные социальные последствия в виде утраты социальных связей.

Говоря о проблеме доступности данных учреждений для лиц, попавших в трудную жизненную ситуацию, следует поставить вопрос о совершенствовании регионального законодательства в части установления категорий граждан, нуждающихся в специальной социальной защите. Согласно статье 98 Жилищного кодекса РФ жилые помещения для социальной защиты отдельных категорий граждан предназначены для проживания граждан, которые в соответствии с законодательством РФ и субъектов РФ отнесены к числу граждан, нуждающихся в специальной

социальной защите. Проблема в том, что на территории Пермского края до сих пор не определен перечень таких категорий. Законом Пермского края от 08.10.2007 N 127-ПК "О специализированном жилищном фонде Пермского края" установлено, что жилые помещения для временного проживания могут предоставляться гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации в связи с безработицей, стихийными бедствиями, катастрофами, пострадавшим в результате вооруженных и межэтнических конфликтов; несовершеннолетним детям, находящимся в трудной жизненной ситуации; иным категориям граждан, обязанность обеспечения которых указанными жилыми помещениями законодательством Российской Федерации отнесена к ведению субъектов Российской Федерации или установлена законодательством Пермского края. Вместе с тем, исходя из определения трудной жизненной ситуации, данного федеральным законом<sup>9</sup>, перечень ситуаций, которые можно отнести к категории трудной жизненной ситуации не ограничен. По сути, любая ситуация, объективно нарушающая жизнедеятельность гражданина, которую он не может преодолеть самостоятельно (инвалидность, неспособность к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, болезнью, сиротство, безнадзорность, малообеспеченность, безработица, отсутствие определенного места жительства, конфликты и жестокое обращение в семье, одиночество и другое), дает ему право на получение гарантированных государством соответствующих мер социальной поддержки.

Для урегулирования данного вопроса представляется необходимым предложить рассмотреть возможность внесения соответствующих изменений в вышеназванный закон Пермского края.

### **3. Аутсорсинг в социальной сфере.**

Отдельно внимания заслуживает проблема передачи государственных услуг в социальной сфере на аутсорсинг.

Как уже отмечалось в докладе ранее, стратегическое планирование социально-экономического развития РФ предполагает развитие сектора негосударственных некоммерческих организаций в сфере оказания социальных услуг, в связи с чем необходимо серьезно задуматься на том, каким образом проводимая в крае социальная политика будет этому способствовать?

Если проанализировать процесс передачи государственных услуг негосударственному сектору с точки зрения участников рынка, то можно отметить следующее. В настоящее время исполнителем государственных

---

<sup>9</sup> Статья 3 Федерального закона от 10.12.1995 № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации»

услуг становятся бизнес-структуры, и за редким исключением, в конкурсе участвуют и побеждают некоммерческие организации социальной направленности, ориентированные на клиентов и не преследующих в своей деятельности извлечение прибыли.

Каждая организация, в том числе финансируемая из бюджета, стремится к снижению своих затрат. Основной целью применения аутсорсинга в бюджетной сфере является повышение эффективности использования бюджетных средств, повышение качества выполнения обеспечивающих функций, передаваемых на аутсорсинг, снижение потребности бюджетных учреждений в дополнительных инвестициях на развитие непрофильных видов деятельности, оптимизация деятельности бюджетных учреждений.

В настоящее время Министерством социального развития Пермского края размещается государственный заказ, и предоставляются субсидии на оказание социальных услуг, таких как домашнее обслуживание и консультирование граждан пожилого возраста и инвалидов; реабилитация семей и детей, находящихся в социально-опасном положении; консультационная помощь гражданам, попавшим в трудную жизненную ситуацию; реабилитация инвалидов и детей-инвалидов; дневное пребывание граждан пожилого возраста; выявление семей, находящихся в СОПе; постинтернатное сопровождение; предоставление материальной помощи лицам, попавшим в трудную жизненную ситуацию; предоставление временного приюта; сопровождение лиц, освободившихся из мест лишения свободы и другие.

При определенных преимуществах аутсорсинга таких как, повышение доступности предоставляемых услуг (существует реальная возможность оказания услуг даже в самых отдаленных населенных пунктах с минимальной численностью населения, так как отсутствует норматив и территориальная привязанность социального работника к месту нахождения организации), повышение объема предоставляемых услуг, которые обусловлены наличием конкурентной среды, отмеченных в экспертном докладе, нельзя не обратить внимание на проблему сохранения качества оказываемых социальных услуг и соблюдения трудовых прав работников, ранее работавших в бюджетных учреждениях и «переведенных» к новому работодателю, а также вновь принятых работников в организации-исполнители, предоставляющие услуги бюджетным организациям и учреждениям.

Впервые Уполномоченный по правам человека в Пермском крае обозначила данную проблему в сентябре 2010 года, приняв участие в организованном Центром гражданского анализа и независимых исследований (Центр «ГРАНИ») круглом столе: «Министерство социального развития Пермского края отказалось от контроля качества исполнения государственных функций в социальной сфере?», позже в своем Ежегодном докладе за 2011 год. На круглом столе обсуждали систему распределения

заказов, которая была признана участниками обсуждения крайне неоптимальной, поскольку не создавала стимулов к развитию и появлению новых поставщиков социальных услуг, отсекая от процесса некоммерческие организации и предпринимателей из муниципалитетов. Довольно остро звучал вопрос о сохранении качества социальных услуг, более строгом отборе кадров и предъявлении заказчиком четких требований к исполнителю.

Напомним, что еще в конце 2010 г. к Уполномоченному по правам человека в Пермском крае обратились работники ООО Служба адаптации детей «Парма» о невыплате заработной платы с октября 2010 года. В результате проверок факты невыплаты заработной платы сотрудникам ООО САД «Парма» подтвердились, директор была привлечена к административной ответственности, вынесены судебные приказы, но долги по заработной плате перед работниками ООО «САД Парма» в полном объеме так и не погашены. Анализ полученной информации контрольно-надзорными органами позволил предположить наличие многочисленных нарушений при передаче указанной государственной услуги на аутсорсинг в АНО «Краевой ресурсный центр помощи семье и детям», что повлекло за собой массовое нарушение трудовых прав сотрудников ООО «САД Парма». Решением комиссии УФАС по Пермскому краю от 11.10.2011 г. был установлен факт нарушения Министерством социального развития Пермского края ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», материалы в отношении должностных лиц Министерства социального развития Пермского края и АНО «Краевой ресурсный центр помощи семье и детям» направлены в прокуратуру Пермского края для проверки действий должностных лиц на предмет наличия коррупционной составляющей.

В 2012 году к Уполномоченному поступило еще одно обращение 3-х сотрудников ООО «Комплексный адаптационный центр» об отказе в заключении трудового договора, невыплате заработной платы, неоплате транспортных расходов. Министерством социального развития Пермского края данной организации были переданы услуги по сопровождению замещающих семей. Обратившиеся сотрудники - это профессиональные психологи, оказывающие социальные и психологические услуги замещающим семьям Мотовилихинского района г.Перми, имеющие доступ к конфиденциальной информации о детях-сиротах и приемных семьях. В ходе работы с обращениями Уполномоченным была инициирована служебная проверка, проведенная директором ООО «Комплексный адаптационный центр» в результате которой факты нарушений, указанные обращениями, нашли свое подтверждение. Проверкой было установлено, что несоблюдение трудового законодательства было допущено вследствие грубейшего нарушения должностных обязанностей и превышения должностных полномочий руководителем отделения социальной реабилитации Мотовилихинского района. Руководство ООО «Комплексный адаптационный

центр» приняло на себя ответственность и полностью восстановило нарушенные права в досудебном порядке. Сотрудникам были полностью выплачена задолженность и, по желанию заявителей, были оформлены трудовые договора, однако не все сотрудники приняли решение о продолжении трудовой деятельности в этой организации.

Другим аспектом данной проблемы является сохранение качества государственных услуг, оказываемых частными структурами. Так, отдельные сотрудники вышеуказанных организаций отмечали, что работа в подобных негосударственных учреждениях выстраивается по принципу увеличения объемов оказываемых услуг: в гонке за объемами исполнители перестают обеспечивать качество. Как правило, в подобных организациях отсутствует система контроля качества оказываемых услуг, а также супервизия, что способствует оказанию некачественной услуги либо услуги низкого качества. Предложенные специалистам для ведения отчетности целевые показатели, со слов заявителей, не отражали эффективность проведенной с клиентами работы.

Единичные жалобы поступали также и от клиентов психоневрологических интернатов и геронтопсихиатрического центра, обеспокоенных снижением качества питания, организация которого была передана в порядке аутсорсинга негосударственной организации.

Особое беспокойство вызывает оценка качества оказываемой консультативной правовой и психологической помощи, оказываемой гражданам, попавшим в трудную жизненную ситуацию. В адрес Уполномоченного по правам человека в Пермском крае периодически обращаются лица, освободившиеся из мест лишения свободы, за получением правовой помощи в реализации тех или иных прав, но чаще всего жилищных, поскольку были не удовлетворены качеством оказанных им ранее в рамках краевого проекта по сопровождению лиц, отбывших наказание, консультационных услуг. Более тщательное изучение данного вопроса выявило, что согласно предъявляемым заказчиком к исполнителю консультационных услуг требованиям все специалисты, осуществляющие оказание государственных услуг по сопровождению лиц, освободившихся из мест лишения свободы, должны иметь профессиональное образование не ниже среднего специального, требования о наличии высшего профессионального образования предъявляются только к юристам и психологам. Таким образом, специалисты, сопровождающие индивидуальные программы реабилитации клиентов, не обязаны иметь высшее профессиональное образование. Мониторинг уровня профессиональной подготовки, равно как и качества оказываемых услуг, заказчиком не проводится. Так, ограничение участия в проекте лиц, освободившихся из мест лишения свободы и нуждающихся в реабилитации (адаптации), временными рамками в шесть календарных месяцев, элементарно не позволяет отследить достижение желаемого результата,

например, в решении семейных или жилищных проблем клиента. В существующих формах ежемесячной отчетности исполнитель услуг, подводя итоги своей работы, в качестве показателя результативности и восстановления права на жилище указывает количество подготовленных исков в суд, однако не указывает количество дел, завершённых положительным для клиента исходом, поскольку физически не в состоянии это отслеживать. Отсутствие механизма супервизии и измеримых целевых показателей результативности не позволяют оценить качество услуг. Субъективная оценка работы консультантов происходит, как правило, лишь тогда, когда клиент вынужден обратиться за помощью к другим специалистам (профессиональным адвокатам, сотрудникам государственных надзорных органов, в том числе прокуратуры, аппарата Уполномоченного и другим)

На фоне определенной инертности крупных общественных организаций становятся все более заметными общественные инициативы благотворительных фондов, центров и отдельных граждан. Так, например, в условиях острого дефицита мест в кризисном отделении для женщин с детьми Центра социальной адаптации г. Перми общественная инициатива жительниц г. Чайковского по созданию на территории города условий для социальной поддержки женщин с детьми, испытавших насилие в семье, становится не просто актуальной, а вполне реализуемой при оказании необходимого содействия организации в виде помещения со стороны муниципалитета, объема государственного заказа со стороны Правительства Пермского края в лице Министерства социального развития Пермского края. Различного рода ветеранские организации либо общества инвалидов также могли бы получать материальную поддержку из бюджета, оказывая населению такие государственные услуги как дневное пребывание граждан пожилого возраста и инвалидов, особенно востребованной в период после реорганизации комплексных центров социального обслуживания населения, психологическая и правовая помощь и другие.

Безусловно, определяя возможность передачи государственной услуги на рынок, необходимо четко понимать, кому и какие услуги передаются, какие виды услуг не могут быть переданы на исполнение сторонним организациям, за исполнением каких видов государственных услуг следует усилить внешний и внутренний контроль и какие услуги могут взять на исполнение некоммерческие организации.

#### **4. Кадры.**

Не могу не остановиться ещё на одной проблеме: формализме и равнодушии системы социальной работы в крае. Что произошло в системе управления социальной сферой, что жалобы на волокиту, равнодушие, чёрствость сотрудников территориальных управлений стали нормой?

В качестве примера могут служить обращения как клиентов учреждений социального обслуживания, так и посетителей территориальных управлений

Министерства социального развития Пермского края, например, осенью текущего года в адрес Уполномоченного поступила жалоба гражданки Ю. на действия сотрудников территориального управления Министерства социального развития Пермского края по Чердынскому району, допустивших волокиту при рассмотрении ее заявления на назначение пособия по уходу за ребенком, а также неуважительное отношение к заявительнице в процессе разбирательства возникшей ситуации по существу. Только после обращения Уполномоченного в Министерство вопрос был разрешен по существу: пособие назначено, сотрудниками указано на строгое соблюдение требований к служебному поведению служащих. Довольно часто в адрес Уполномоченного поступают обращения граждан, проживающих в интернатных учреждениях, обжалующих некорректное отношение со стороны сотрудников, но самое страшное, что зачастую в обращениях речь идет о равнодушном отношении к клиентам. Невольным свидетелем такого отношения к клиентам Березниковского филиала Соликамского ДИПИ стал сотрудник аппарата в ходе посещения учреждения в рамках работы экспертной группы к женщине, которая давно обезножила и нуждалась в постоянном постороннем уходе, но данного ухода и внимания, к сожалению, своевременно не получала: ей постоянно приходилось, испытывая чувство неловкости, напоминать сотрудникам учреждения о своих нуждах, вызывая при этом необоснованное раздражение персонала.

Какие кадры нужны? Кто будет выводить граждан из алкогольной зависимости? От наркотической зависимости? Кто поможет преодолеть возрастной или посттравматический стресс? Нужны профессионалы!!! А не статисты и контролёры!!!

Представляя вышеобозначенные проблемы, считаю возможным рекомендовать:

### **Правительству Пермского края:**

1. Определить приоритетные направления в социальной политике Пермского края, в том числе по формированию безопасной социальной среды, снижению уровня бедности населения, социальной поддержке граждан, попавших в трудную жизненную ситуацию, а также по развитию сектора негосударственных некоммерческих организаций в социальной сфере.
2. Обеспечить достижение установленных программой социально – экономического развития Пермского края на 2012-2016 годы целевых показателей блока «социальная политика».
3. Создать условия для стимулирования поселений и городских округов к строительству жилья и формированию муниципального маневренного фонда, в том числе через участие в краевых программах, а также в



части использования средств фонда софинансирования расходов напрямую поселениями.

4. Рассмотреть вопрос об увеличении в 2013 году размера прожиточного минимума.
5. Рассмотреть вопрос о внесении изменений в нормативные правовые акты Пермского края в части установления категорий граждан, нуждающихся в специальной социальной защите и предоставлении временного приюта в соответствии с положениями статьи 98 Жилищного кодекса РФ.

**Министерству социального развития:**

1. Внести в Правительство Пермского края предложение по разработке межведомственной целевой программы по снижению уровня бедности населения Пермского края.
2. Сформировать государственный заказ (задание) на оказание отдельных государственных услуг в социальной сфере негосударственными некоммерческими организациями.
3. Разработать критерии оценки качества и эффективности мер социальной поддержки.
4. Создать условия для развития кадрового потенциала в сфере социального обслуживания населения.

**Органам местного самоуправления:**

1. Планировать в бюджете денежные средства, необходимые для формирования муниципального маневренного жилищного фонда.
2. Осуществлять мониторинг формирования маневренного фонда на территории поселения и востребованности населением указанных жилых помещений.

**Социально ориентированным некоммерческим организациям:**

1. Рассмотреть возможность оказания государственных услуг в социальной сфере в рамках государственного задания (заказа)