СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ДОМОВ–ИНТЕРНАТОВ МАЛОЙ ВМЕСТИМОСТИ НА ЮЖНОМ УРАЛЕ (НА ПРИМЕРЕ ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ)

УДК 94 (470)

Г.С. СМИРНОВ

Организация стационарного социального обслуживания пожилых людей и инвалидов является частным вопросом более широкой проблемы становления и развития системы социальной защиты населения в современной России.

Социальное обслуживание этой категории граждан в домах малой вместимости имеет достаточно длительную историю. Официально этот тип учреждений возник в 1970-х годах после одобрения 21 декабря 1971 года постановлением Российского республиканского совета социального обеспечения колхозников Примерного положения о межколхозном доме-интернате для престарелых и инвалидов. Главной целью их создания было устранение диспропорции в обеспеченности интернатными учреждениями городского и сельского населения. Кроме того, сельское население охотнее селилось именно в такие, территориально более близкие и привычные по бытовому укладу интернаты.

В дальнейшем эти учреждения получили наименование домов ветеранов сельскохозяйственных производственных комплексов, назывались сельскими домами ветеранов и домами ветеранов, сохраняя свой главный признак – малую вместимость.

В 1980-е годы была в основном сформирована нормативная база деятельности домов малой вместимости (постановления ЦК КПСС, Совета Министров СССР и ВЦСПС от 22 января 1987 г. № 95 «О мерах по дальнейшему улучшению обслуживания престарелых и инвалидов», Совета Министров РСФСР от 30 марта 1987 г. № 113 «О мерах по дальнейшему улучшению обслуживания престарелых и инвалидов», Совета Министров СССР и ВЦСПС от 12 мая 1988 г. № 621 «О дополнительных мерах по улучшению условий жизни ветеранов войны и труда», Совета Министров РСФСР от 21 июня 1988 г. № 240 «О дополнительных мерах по улучшению условий жизни ветеранов войны и труда») [2].

Указанными нормативными актами предусматривалось развитие новых, удобных для граждан престарелого возраста и инвалидов форм обслуживания, создание надлежащих условий для отдыха и досуга, развитие сети межколхозных и колхозных домов-интернатов.

В Челябинской области, являвшейся (и поныне считающейся) одной из наименее обеспеченной интернатными учреждениями в РСФСР (РФ), эта практика в 70-х – первой половине 80-х годов большого распространения не получила. Однако в конце 1980-х в ряде сельскохозяйственных районов было начато строительство домов для одиноких престарелых (2 дома в совхозе «Кулуевский» Аргаяшского района, по одному в совхозе «Березинский» Чесменского района, совхозах «им. Ленина» и «Кочердыкский» Октябрьского района, в пос. Новогорный Увельского района и в совхозах «Береговой» и «Северный» Каслинского, «Красносельский» Увельского, «Остроленский» Нагайбакского районов. В результате уже в 1990 г. в небольшие сельские дома (преимущественно на 4–12 мест) были устроены 156 человек, в 1991 г. – 134 человека. В итоге очередь в сельские дома-интернаты временно исчезла. В 1991 г. Агропром согласился построить в районных центрах сеть специальных жилых домов для ветеранов общей вместимостью на 2000 мест. Однако из-за деструктивной позиции районных администраций строительство осуществлено не было [1, с. 37–39].

Вскоре после начала «рыночных» реформ и в связи с ликвидацией совхозно-колхозной организации сельскохозяйственного производства и тяжелейшим экономическим кризисом в этой сфере большинство из сельских домов-интернатов малой вместимости прекратили своё существование.

Дальнейший этап в развитии интернатов малой вместимости связан с реализацией федеральных законов «Об основах социального обслуживания в Российской Федерации» и «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов». Хотя в этих нормативно-правовых актах напрямую ничего не говорится о домах-интернатах малой вместимости, сама постановка задачи создания адекватной

сложившейся ситуации системы учреждений социального обслуживания и социальной защиты населения послужила толчком к началу воссоздания подобных учреждений наряду с повсеместным образованием полустационарных центров социального обслуживания. Однако создавались они теперь на базе приспособленных помещений (брошенных школьных зданий, разукомплектованных детских садов, освободившихся общежитий, участковых больниц, сельских школ искусств и т. п.) и финансировались из региональных или муниципальных бюджетов. В настоящее время в субъектах РФ действует около 500 домов-интернатов малой вместимости, входящих в государственный и муниципальный секторы социального обслуживания, где проживает около 15 тыс. граждан пожилого возраста и инвалидов.

В их числе: 224 дома-интерната, 76 домов-интернатов малой вместимости, 63 дома ветеранов, 56 домов милосердия, 34 пансионата, 25 отделений стационарного проживания; 11 специальных жилых домов; 5 геронтологических отделений.

Около 55 % из них особо малой вместимости (рассчитаны не более чем на 25 человек) остальные — на 26–50 человек [2].

В Челябинской области в настоящее время существует 8 таких учреждений, всего на 239 мест. Все они формально принадлежат муниципальным органам власти. Создавались они заново в 1993–2003 годах, когда организация социального обслуживания относилась к вопросам местного значения, и все муниципальные учреждения финансировались преимущественно за счет местных бюджетов. Поэтому процесс открытия таких интернатов носил автономный и длительный характер. Ведущая роль и инициатива принадлежала органам местного управления, исходя из потребностей и возможностей населения той или иной территории. Исключением является лишь Тарутинский (Чесменский район) дом-интернат на 20 мест, построенный ещё в 1989 г., единственный уцелевший в годы разрушения сельской инфраструктуры.

В 1993–94 годах открылись дома в Миньяре, Озёрске, Бредах, Трёхгорном. В 1997 г. в Озёрске был открыт второй дом-интернат, теперь уже детский. Последними появились в 2003 г. интернаты в Новобурино (Кунашакский район) и Ясных Полянах (Брединский район) [3, л. 10].

Все учреждения находятся в отдельных благоустроенных, но приспособленных зданиях с централизованным водо-, элетро- и теплоснабжением и водоотведением, а в Брединском и Тарутинском домах-интернатах имеются автономные газовые котельные. Однако изначальная неприспособленность зданий создаёт серьёзные проблемы размещения всех необходимых подразделений и кабинетов, жилых помещений, внутренних коммуникаций и сетей, организации водо- и электроснабжения. Но главной из них является несоблюдение норм жилой площади. Предусмотренные нормативы — 7 кв. м. спальных площадей для взрослых и 4 кв. м. для детей — выдерживаются только в домах-интернатах п. Новобурино и г. Трехгорный. В остальных на одного взрослого человека приходится от 4,8 до 6 кв. м., а в Озерском детском доме — 2,7 кв. м. [3, л. 13].

В соответствии с указами Президента РФ от 29 января 2000 года № 115 «О мерах по улучшению условий проживания престарелых и инвалидов в государственных и муниципальных стационарных учреждениях социального обслуживания населения» и от 25 декабря 2000 года № 2063 «О дополнительных мерах по улучшению условий проживания престарелых и инвалидов в государственных и муниципальных стационарных и полустационарных учреждениях социального обслуживания населения» и основанной на них федеральной целевой программой «Старшее поколение», оснащение домов-интернатов малой вместимости техническими средствами, облегчающими уход за проживающими, медицинской техникой и изделиями медицинского назначения, технологическим оборудованием, оборудованием для отделений трудотерапии и лечебно-трудовых мастерских, оборудованием для культурно-досуговой работы и автотранспортом, начиная с 2003 г. стало осуществляться в первоочередном порядке. Финансирование осуществлялось Пенсионным фондом РФ, Министерством труда и социального развития РФ, органами социальной защиты населения субъектов РФ. Однако значительная часть этих средств была истрачена на капитальные ремонтные работы, которые ранее не финансировались. Так, в 2004–2005 годах в пяти учреждениях (Тарутино, Миньяр, Трехгорный (оба интерната), Новобурино) за счёт средств социальных программ ПФ РФ проведены ремонтные работы в общей сложности на 4 млн 580 тыс. руб. Указанные мероприятия позволили существенно укрепить материальную базу учреждений.

Учреждения в целом относительно неплохо укомплектованы кадрами (от 83 %

до 100%). Однако отмечается текучесть и дефицит младшего медицинского и обслуживающего персонала в связи с низкой заработной платой. По этой причине уровень обслуживания далеко не всегда соответствует стандартам. Недостаточное качество ухода за проживающими было отмечено проверками в домах-интернатах Новобурино, Брединском, Тарутинском, Миньярском.

Предоставление полноценной медицинской помощи осложняется в них тем, что в ряде учреждений (Новобурино, Тарутино, Миньяр) нет собственных врачебных кадров, что связано с острой нехваткой врачей в данных районах. Это же обстоятельство затрудняет лицензирование в них врачебной помощи. Из проживающих в учреждениях 118 инвалидов индивидуальные программы реабилитации имеют лишь единицы. Исключение составляет Озерский детский дом-интернат, в котором всем проживающим детям-инвалидам разработаны индивидуальные программы реабилитации и предоставляются многопрофильные реабилитационные услуги (социально-средовая адаптация, развитие мелкой моторики, обеспечение техническими средствами реабилитации, лечебная физкультура, массаж, занятия с логопедом и другие). Проживающие мало вовлекаются в лечебно-трудовую деятельность из-за отсутствия для неё условий [3, л. 14–15].

С 1 января 2005 г. вопросы организации социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов, в том числе стационарного социального обслуживания, отнесены к полномочиям субъектов Российской Федерации. Органы местного самоуправления, в ведении которых находятся муниципальные стационарные учреждения, наделены государственными полномочиями по социальному обслуживанию граждан в данных учреждениях. С этого времени работа муниципальных учреждений контролируется Министерством социальных отношений, и не делается различий в отношениях между государственными и муниципальными учреждениями, а значительная часть финансирования осуществляется из областного бюджета. Поэтому в плане финансового обеспечения деятельности муниципальными в полном смысле слова можно назвать лишь некоторые из них.

Финансируются учреждения малой вместимости, как правило, за счёт средств бюджетов субъектов РФ либо местных бюджетов и средств, поступающих от проживающих в качестве платы за проживание и питание. В бюджетах муниципальных образований предусматриваются в основном расходы на оплату труда работников, а также оплату коммунальных услуг и прочие нужды. Значительную долю финансовых средств составляют также внебюджетные источники.

Финансирование учреждений Челябинской области складывается из трёх основных источников:

– субвенций областного бюджета;
– средств муниципальных бюджетов;
– платы за стационарное обслуживание.

В большинстве сельских интернатов (Тарутинском, Новобуринском, Брединском, а также в Миньярском городском) доля муниципального финансирования в среднем за три года (2005–2007 гг.) не превысила 5 % от финансирования из областного бюджета. Только в Яснополянском она составила 26 %. Зато в городских интернатах (Трёхгорный, Озёрск) доля муниципальных финансов в 1,4–1,6 раза превышает долю государственного финансирования. Существенную роль играет также плата призреваемых стариков и инвалидов. Она составляет свыше 12 % всех средств, поступающих на содержание интернатов. Однако это значительно меньше той доли, которую плата составляет в интернатах большой вместимости. Например, в Верхнеуральском – свыше 24 %. Это является показателем того, что удельные расходы (в пересчёте на одного обслуживаемого) на содержание учреждений малой вместимости выше, чем на содержание крупных.

В целом доля муниципального финансирования снижается. В 2005 г. из областного бюджета профинансировано 8450,2 тыс. руб., а из местного – 20208,6 тыс., а всего из бюджетов области 28658,8 тыс. Таким образом, доля местного бюджета составляла 70,5 %. В 2006 г. было соответственно выделено 17719,0 тыс., 13710,8 тыс. и 31429,8 тыс. руб. Доля местного бюджета упала до 43,6 %. В 2007 соответственно 22785,6 тыс., 15624,8 тыс., всего 38410,4 (из местного – 40,7 %). Таким образом, относительный вклад местных бюджетов сокращается, они всё в меньшей степени способны к содержанию муниципальных домов-интернатов.

К этому следует добавить внебюджетное финансирование за счёт вычетов платы за содержание и обслуживание из пенсий проживающих в интернатах. В 2007 г. в виде платы за содержание на счета интернатов поступило 4827,7 тыс. руб. (12,6 % от всех поступлений). На самом деле выплаты составили большую сумму. В ряде муниципальных образований (например, в г. Озерске и в Кунашакском районе) плата сначала поступает в доход муниципального

образования, а уже оттуда перечисляется стационарному учреждению, иногда в заметно усеченном объеме, что противоречит нормативным документам [3, л. 11].

Конкурентоспособность и экономическая эффективность подобных социальных служб в современных экономических условиях является одним из важнейших факторов их существования. С точки зрения минимизации управленческих и эксплуатационных затрат на единицу производимой продукции крупная организация является более эффективной по критерию «затраты – результаты». Однако социальные услуги – особый вид продукции, оцениваются они субъективно, в зависимости от того, насколько удовлетворяются потребности и запросы потребителей услуг. В условиях Челябинской области строительство и укомплектование новых домов-интернатов маловероятно, а старые заполнены и переполнены. Следовательно, речь должна идти о сравнительных затратах на содержание и о социальном самочувствии обслуживаемых граждан.

В целом по России затраты по содержанию в стационарных учреждениях социального обслуживания малой вместимости незначительно отличаются от затрат по содержанию в более крупных стационарных учреждениях [2]. В Челябинской области таких сравнительных исследований не проводилось. Однако тарифы на коммунальные услуги, цены на продукты питания в сельской местности обычно ниже, чем в городах. В 2009 г. в крупных домах-интернатах общего типа стоимость питания одного обслуживаемого составила 89,4 руб. в день, в детских домах-интернатах – 137,5 руб. В муниципальных интернатах в среднем – 90 руб. [4]. Таким образом, удельные затраты по этой важной статье практически одинаковы.

Зато в социальном плане малые интернаты заметно эффективнее. Об этом свидетельствует, в частности, нежелание очередников уезжать в крупные учреждения, имеющие свободные места. Во все малые интернаты (кроме Тарутинского) имеется очередность. Больше всего (32 человека) в Озёрском интернате для пожилых и инвалидов. В Брединском в очереди – 19, Новобуринском – 17, Озёрском детском – 10. Всего в очереди стоят 83 человека (35 % от штатной вместимости) [3, л. 17]. Это говорит о высокой востребованности данных учреждений среди населения.

Таким образом, в своём развитии дома-интернаты прошли три этапа (создания, упадка и расформирования, нового возрождения). Эти этапы были напрямую связаны со стратегией государственной социальной политики и положением дел в социально-экономической сфере. Анализ показывает, что этот тип учреждений востребован, но без правовой и экономической поддержки государства существовать не способен. Следовательно, их дальнейшая судьба зависит прежде всего от государственной политики в области социального обслуживания экономически неактивного населения.

1. Гартман Н. А. Становление и развитие системы социальной защиты населения в Челябинской области [Текст] / Н. А. Гартман, С. С. Смирнов. – Челябинск : Изд-во Челяб. гос. ун-та, 2000. 158 с.
2. Дома-интернаты малой вместимости как перспективная технология. [Электронный ресурс]. URL: http://gov.cap.ru/hierarhy.asp?page=./20/12107/19430/27383/29612/31462/31470.
3. Объединённый государственный архив Челябинской области. Ф. Р-948. Оп. 1. Д. 256. Л.10-18.
4. Текущий архив Министерства социальных отношений Челябинской области. Протоколы коллегий за 2010 г. Протокол от 28.05.10 № 1. Об итогах работы органов и учреждений социальной защиты населения Челябинской области за 2009 год и задачах на 2010 год.