РАЗВИТИЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ ПЕНСИОНЕРОВ И ИНВАЛИДОВ НА УРАЛЕ НА БАЗЕ КОМПЛЕКСНЫХ ЦЕНТРОВ СОЦИАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ В УСЛОВИЯХ ЛИБЕРАЛЬНЫХ РЕФОРМ*

УДК 31(470-43)

Г.С. СМИРНОВ, С.С. СМИРНОВ

Уральский регион пережил за последние 20 лет болезненную эпоху рыночных реформ, важным последствием которых стало появление больших групп социально не защищенного населения. Самой многочисленной из них являются пенсионеры (включая инвалидов разных возрастов). Для оказания им поддержки в форме социального обслуживания в 1990-е годы была создана сеть полустационарных учреждений, важнейшим элементом которой стали комплексные центры социального обслуживания населения (КЦСО).

Категорий получателей услуг несколько – одинокие пенсионеры и инвалиды; малообеспеченные и социально неблагополучные семьи; находящиеся в социально опасном положении дети и подвергающиеся семейному насилию женщины, словом, все, кто находится в трудной жизненной ситуации. Однако наиболее массовым и регулярным направлением деятельности УЦСО является социальная реабилитация пожилых людей и инвалидов. Поэтому масштабность, результативность и эффективность работы центров оценивается прежде всего по показателям работы в этом направлении. Соответственно и сбор статистической информации для органов государственного управления также осуществляется по этим показателям.

Традиционно КЦСО создавались по административно-территориальному признаку и, как правило, если позволяли материальные и финансовые возможности, они имелись в каждом районном центре. Динамика численности, структуры и направлений их деятельности целесообразно рассмотреть на примере одного из субъектов Федерации.

Таблица 1
Динамика численности КЦСО и созданных на их базе отделений в Челябинской обл. (1995–2011 гг.)

Наименование служб	Численность на конец года								
	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Центры социального обслуживания	51	50	38	50	50	50	50	50	50
Службы срочной социальной помощи	42	40	43	46	47	48	47	48	48
Отделения дневного пребывания	31	35	38	38	38	38	38	40	40
Отделения социальной помощи на дому	155	141	162	158	159	160	168	169	175
Отделения временного проживания	-	4	3	6	6	6	4	4	4
Отделения социально-медицинского обслуживания на дому	-	5	13	16	16	16	15	15	15
Мобильные службы	-	-	32	32	32	32	50	50	50

В Челябинской области, по данным за 2011 г., функционируют 50 КЦСО, в структуре которых имеются следующие отделения:

– социального обслуживания на дому граждан пожилого возраста и инвалидов (175 отделений, которые обслужили 33,7 тыс. клиентов);

* Статья написана при поддержке РГНФ. Проект № 11-03-00655а.

– социально-медицинского обслуживания на дому (15 отделений, в них социально-медицинские услуги получили около 900 человек);

– дневного пребывания (40 отделений, где гражданам пожилого возраста и инвалидам, сохранившим способность к самообслуживанию и активному передвижению, предоставлены медицинская помощь, оздоровление, горячее питание, организован отдых и досуг. В 2011 г. в отделении обслужено более 14,0 тыс. человек);

– срочного социального обслуживания (48 отделений оказывают консультативную помощь, а также социальную помощь за счет средств местных бюджетов и внебюджетных источников, предоставляют бесплатное питание в муниципальных благотворительных столовых, комплектуют и выдают продовольственные наборы, наборы школьных принадлежностей, формируют банк вещей, бывших в употреблении, и выдают эти вещи нуждающимся). За 2011 г. различные социальные услуги в отделениях получили 434 тыс. человек;

– временного проживания граждан пожилого возраста и инвалидов (4 отделения, обслужено 150 человек);

– социально-консультативной и правовой помощи (9 отделений, в которых социальные услуги получили 57 тыс. человек).

В целях реализации прав граждан, проживающих в малых и отдаленных населенных пунктах, на социальное обслуживание, при отделениях срочного социального обслуживания комплексных центров созданы мобильные социальные службы. В настоящее время мобильной службой обслуживается более 1000 малых и отдаленных населенных пунктов. За 2011 г. мобильной службой обслужено 49 тыс. человек, оказано 72 тыс. услуг.

При отделениях срочного социального обслуживания организованы пункты проката средств реабилитации для инвалидов.

Всего в течение 2011 г. социальные услуги в КЦСО получили около 587 тыс. человек (с учетом мобильной службы).

В 2011 г. Постановлением Правительства Челябинской области от 16.11.2011 г. № 402-п введены 40 дополнительных социальных услуг, оказываемых на платной основе сверх Перечня гарантированных государством социальных услуг, предоставляемых гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации, учреждениями государственной системы социальных служб на территории Челябинской области и утверждены тарифы на них. Дополнительные социальные услуги предоставляются через отделения социального обслуживания на дому, социально-медицинского обслуживания на дому, срочного социального обслуживания и дневного пребывания [2, С. 61–63].

Приведенные выше показатели характеризуют лишь внутреннюю динамику структуры КЦСО области, но не позволяют провести сравнительный анализ на региональном и общероссийском уровнях. Для ликвидации этого «пробела» мы провели такой анализ по тем трем основным направлениям деятельности, по которым Росстатом публикуются официальные данные.

Таблица 2

Динамика численности КЦСО России и Уральского региона (в числителе абсолютное количество, в знаменателе на 100 тыс. пенсионеров) [3]

Субъекты	Годы				
	2000	2005	2008	2009	2010
РФ	1825/4,75	2238/5,84	2264/5,79	2219/5,59	2185/5,50
Челябинская область	50/5,21	50/5,33	50/16	50/5,05	50/4,86
Республика Башкортостан	14/1,36	40/3,94	68/6,58	68/6,44	62/5,87
Оренбургская область	47/8, 19	47/8,26	46/8,07	46/7,93	62/10,69
Курганская область	29/10,03	28/10,03	28/10,0	26/9,22	26/9,22
Свердловская область	88/7,15	85/7,01	81/6,56	76/6,05	68/5,41
По региону	228/5,59	250/6,23	273/6,78	266/6,51	268/6,43

Анализ динамики КЦСО в уральском регионе показывает, что за период с 2000 по 2010 годы имелись разнонаправленные тенденции их численности. Если

в целом по России количество центров увеличилось на 19,7%, то в Башкортостане это увеличение составило 4,5 раза. Почти на 32% число центров увеличилось в Оренбургской области, а в Курганской и Свердловской областях заметно снизилось: в первом случае более чем на 10%, а во втором почти на 23%. В Челябинской области на протяжении всего периода число центров оставалось неизменным. В целом же по уральским территориям увеличение составило 117,5%.

Однако со второй половины 2000-х годов наблюдается тенденция к уменьшению этой величины. Так, если в целом по стране за 11 лет число центров и увеличилось на 19,7%, то по сравнению с 2005 г. сократилось почти на 8%. Наибольшее количество КЦСО в России (2265) имелось в 2007 г. В целом по уральским областям рост числа центров близок к общероссийским показателям (17,5%), но и здесь виден такой же спад. Наибольшее количество центров в регионе (318), как и в России, насчитывалось в 2007 г. Если сравнить данные за 2007 г. с данными за 2010 г., то сокращение составит 15,7%.

Впрочем, сама по себе численность центров не дает представления о степени удовлетворенности этими учреждениями потребности населения субъектов Федерации в услугах, а лишь демонстрирует степень их распространенности по территории субъекта Федерации и, следовательно, степень территориального равенства возможностей населения на получение социальных услуг, поскольку КЦСО является прежде всего территориальным центром.

С другой стороны, КЦСО может обслужить лишь ограниченное число нуждающихся. Важным показателем с этой точки зрения является количество центров, приходящихся на 100 тыс. пенсионеров и инвалидов. В целом по России этот индекс увеличился за 11 лет с 4,55 до 5,50. Но и здесь наивысшего значения индекс достигал в 2007 г., а затем стал неумолимо падать. Таким образом, 2007 г. стал своеобразным рубежом, знаменующим абсолютное и относительное сокращение возможностей населения пользоваться услугами центров в период экономического кризиса.

Челябинская область в этой ситуации хотя и сохранила все 50 центров, тем не менее, не смогла сохранить индекс обеспеченности центрами. Причина этого кроется в ежегодном увеличении численности пенсионеров и инвалидов при неизменном количестве КЦСО.

Приведенная выше информация свидетельствует о потенциальных возможностях КЦСО. Реальные и сравнимые результаты реальной деятельности центров в 2010 г. представлены ниже.

Таблица 3

Численность пенсионеров и инвалидов, обслуженных КЦСО в 2010 г. [3]

Субъекты	Количество пенсионеров и инвалидов, тыс.	Обслужено, тыс.	Обслужено (%)
Российская Федерация	39706	1088,9	2,74
Челябинская область	990	28,2	2,85
Республика Башкортостан	1056	23,9	2,26
Оренбургская область	580	25,9	4,46
Курганская область	282	11,2	3,97
Свердловская область	1257	31,0	2,47
По региону	4165	120,2	2,89

По числу получивших услуги центров в расчете на 100 тыс. потенциальных клиентов в регионе лидирует Оренбургская обл. Челябинская занимает третье место, хотя в сравнении с общероссийским ее показатель выглядит лучше. Таблица демонстрирует также, что основными отделениями центров, оказывающими государственные социальные услуги, обслуживается лишь небольшая доля пенсионеров и инвалидов.

Одной из важнейших функций КЦСО является социальное обслуживание пожилых людей и инвалидов на дому. Надомное обслуживание позволяет продлить срок проживания одинокого человека в собственном жилище, снижает потребность в стационарных

социальных учреждениях интернатского типа. В целом и по стране, и по региону наблюдается сокращение количества отделений. При этом в общероссийском масштабе этот процесс менее активен (2,3% против 6,1% по региону). Наибольшее число отделений имелось в 2005 г. (в России 12479, в регионе – 1234).

Таблица 4
Динамика численности отделений надомного обслуживания [3]

Субъекты	Годы					В % к 2000 г.
	2000	2005	2008	2009	2011	
Российская Федерация	11664	12479	11949	11456	11395	97,7
Челябинская область	141	161	160	169	168	119,1
Республика Башкортостан	247	244	157	151	151	61,1
Оренбургская область	268	274	272	262	262	97,8
Курганская область	133	161	115	158	157	118,0
Свердловская область	394	394	381	389	373	94,7
По региону	1183	1234	1085	1129	1111	93,9

На фоне всеобщего сокращения числа отделений лишь Челябинская и Курганская области продемонстрировали их рост относительно 2000 г. на 19,1% и 18,0% соответственно. Причем в этих субъектах именно в годы кризиса произошло существенное увеличение числа отделений.

Таблица 5
Количество лиц, получивших услуги через отделения надомного обслуживания, тыс. человек. [3]

Субъекты	Годы							В % к 2000 г.
	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Российская Федерация	1067,1	1147,8	1355,9	1107,2	1108,2	1100,8	1088,9	102,0
Челябинская область	27,3	28,5	33,3	28,2	28,4	28,2	28,2	103,3
Республика Башкортостан	20,3	21,5	25,5	23,2	23,3	23,2	23,9	117,7
Оренбургская область	21,8	23,8	32,7	24,8	25,7	26,0	25,9	118,8
Курганская область	12,1	12,4	11,1	9,4	9,3	11,4	11,2	92,6
Свердловская область	28,3	34,0	66,7	28,5	31,5	30,5	31,0	109,5
По региону	109,3	100,2	169,3	114,1	118,2	119,3	120,2	110,0

Изменение численности отделений повлияло на количество обслуживаемых ими пенсионеров и инвалидов, однако не сразу, поскольку надомное обслуживание, в отличие от других его видов, устанавливается на неопределенный срок (обычно до смерти или помещения клиента в стационар). По этой причине пик численности обслуженных пришелся на 2006 г. (1355,9 тыс. по России, 169,3 тыс. по региону, 33,3 тыс. по Челябинской обл.). По темпам роста числа лиц, находящихся на надомном обслуживании, Челябинская обл. также выглядела лучше России в целом, но значительно уступала региональному показателю. Рост числа отделений не привел к существенному росту клиентов надомного обслуживания.

В связи с сокращением отделений и одновременным ростом численности клиентов существенно выросла нагрузка на работников отделений.

Таблица 6

Нагрузка на одного работника отделения надомного обслуживания (человек). [3]

Субъекты	Годы							В % к 2000 г.
	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Российская Федерация	5,9	6,5	8,2	6,5	6,4	6,5	6,5	110,2
Челябинская область	8,8	9,1	9,3	7,8	7,7	7,6	7,6	86,4
Республика Башкортостан	8,3	8,2	10,0	8,5	8,0	7,7	7,7	92,8
Оренбургская область	6,0	6,1	8,3	6,5	7,0	7,0	7,0	116,7
Курганская область	5,9	5,8	7,4	6,2	6,0	7,2	7,0	127,3
Свердловская область	6,6	7,2	24,8	7,8	8,0	8,2	8,1	122,7

В целом по стране нагрузка выросла на 10,2%. В Уральском регионе она снизилась в Челябинской обл. и Башкортостане. В остальных областях увеличилась от 16,7% в Оренбургской до 27,3% в Курганской. На этом фоне заметно выделяется 2006 г., когда резко выросло число клиентов, а количество отделений сократилось, в результате чего нагрузка на социальных работников заметно выросла. Так, в Свердловской обл. в 2006 г. число отделений сократилось с 394 до 358, следовательно, уменьшилось и количество работников, а масса клиентов почти удвоилась (с 34 до 66,7 тыс.). В результате нагрузка достигла 24,8 человек, это более чем вдвое превышает нагрузку даже для городских территорий, не говоря уже о сельских. Однако уже в следующем году часть отделений была восстановлена, а значительная часть клиентов снята с учета. В той же Свердловской обл. в 2007 г. на обслуживании осталось только 28,5 тыс. клиентов. Сокращение составило свыше 57%. Такие колебания никак не могут быть связаны с изменением численности нуждающихся в надомном обслуживании, а отражают лишь неравномерность и произвольность финансирования этого направления деятельности центров.

Хотя строгой зависимости между численностью граждан, нуждающихся в надомном обслуживании, и количеством отделений может и не быть в силу значительных колебаний в количестве граждан, приходящихся на одно отделение, определённые тенденции здесь всё же имеются. Если по России на одно отделение приходится в среднем 99 человек, в Свердловской обл. – 78 человек, то в Оренбургской – 86, Курганской – 94, Челябинской – 208. Как видим, Челябинская обл. здесь заметно выделяется. Надо полагать, в худшую строну. В то же время доля получавших услуги через отделения надомного обслуживания в среднем по стране составляла 92,4%, в Свердловской обл. 92,6%, в Оренбургской, Курганской и Челябинской соответственно 95, 96,8, 93,5 процентов, что выше общероссийского показателя.

Второй основной социальной услугой центров является помещение в отделение дневного пребывания, где проводятся различные виды социальной реабилитации. Эта мера также позволяет увеличить срок самостоятельного проживания лиц с ограничениями здоровья и способности к самообслуживанию вне интернатского учреждения. Им предоставляется койко-место в палате, двух- или трёхразовое полноценное питание, отдельные медицинские услуги, культурная программа. Обычно курс реабилитации составлял около месяца.

Следует отметить, что дневные отделения являются более затратной формой социальной реабилитации по сравнению с надомным обслуживанием. Поэтому число отделений в том или ином регионе напрямую зависит от финансовых возможностей местных бюджетов. По той же причине количество отделений дневного пребывания подвержено значительному колебанию даже на протяжении одного года. По этой причине более объективным и информативным показателем является численность мест в отделениях.

Таблица 7

Динамика численности мест в отделениях дневного пребывания в КЦСО [3]

Субъекты	Годы							В % к 2000 г.
	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Российская Федерация	29080	31141	29844	28300	26806	25529	23212	79,8
Челябинская область	1044	1075	1040	1064	1099	1114	1141	109,3

Субъекты	Годы							В % к 2000 г.
	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Республика Башкортостан	65	55	10	12	12	12	12	18,5
Оренбургская область	310	150	140	90	75	75	60	19,3
Курганская область	105	139	159	129	129	120	140	133,3
Свердловская область	745	790	435	488	629	550	497	66,7
По региону	2269	2209	1784	1783	1944	1871	1850	81,53

За изученный период число мест в отделениях дневного пребывания сократилось как в целом по стране, так и по региону. Наиболее заметное сокращение произошло в Башкортостане (где и без того ОДП не получили заметного распространения), Оренбургской и Свердловской областях. На этом фоне лишь Челябинская и Курганская области показывают положительную динамику (9,3% и 33,3% соответственно). При этом по абсолютному числу мест Челябинская область является бесспорным лидером. В 2000 г. из 2269 мест по всему региону в центрах Челябинской обл. имелось 1044 мест (46,0%). В 2010 г. доля области выросла до 61,7%.

Что касается годовых показателей, то наибольшее количество мест приходится на 2005 г. (в России 31141, в регионе – 2209), хотя это меньше того, чем центры располагали в 2000 г.

Иная ситуация складывалась в отделениях временного пребывания, куда помещались обычно лица, не способные к самообслуживанию, находившиеся на попечении родственников. В отделение они попадали, когда по каким-либо причинам родственники временно не могли выполнять эти обязанности. Данная услуга считалась платной, но из-за низкого уровня доходов семьи большинство таких клиентов обслуживались бесплатно или на льготных условиях.

Таблица 8

Динамика численности мест в отделениях дневного пребывания в КЦСО [3]

Субъекты	Годы					В % к 2000 г.
	2000	2005	2006	2009	2010	
Российская Федерация	596/12904	716/15384	602/13396	523/10922	528/10968	88,6/85,0
Республика Башкортостан	18/396	48/968	24/534	19/405	17/431	94,4/108,8
Оренбургская область	19/371	27/486	4/35	15/236	15/235	78,9/63,4
Свердловская область	28/893	35/1270	38/1003	35/964	29/669	103,6/74,9
Челябинская область	4/91	3/48	6/93	5/73	4/58	100,0/63,7
Всего по региону*	69/1751	113/2772	72/1665	74/1678	65/1393	94,2/79,5

* В Курганской обл. отделения временного проживания отсутствуют.

С 2000 по 2010 годы число отделений в России сократилось с 596 до 528 (на 11,4%), а количество мест в них – с 12904 до 1096,8 (на 15%). Такая же тенденция наблюдалась и в уральском регионе. Число отделений уменьшилось на 5,8%, а мест – на 20,5%. При этом, как и в предыдущих случаях, до 2005 г. включительно имел место рост показателей. С 2006 г. начался их повсеместный спад, причем существенный: по сравнению с 2005 г. в 2010 г. число отделений в России сократилось на 26,3%, число мест – на 28,7%. По Уральскому региону спад составил соответственно 42,5% и 49,8%.

Что касается Челябинской обл., то она заметно отставала от всех субъектов региона, кроме Курганской обл., в которой отделения временного проживания отсутствовали вовсе. Имея в 2000 г. 4 отделения и 91 место, завершила 2010 г. с тем же количеством отделений и всего 58 койками в них. Соответственно количеству мест сократилась и численность обслуженных отделениями клиентов.

Таблица 9
Динамика численности отделений временного проживания и мест в них (в знаменателе – количество мест) [3]

Субъекты	Годы					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Российская Федерация	53902	56079	43798	49228	47197	34835
Республика Башкортостан	1410	1004	953	898	956	869
Оренбургская область	546	40	78	255	323	295
Свердловская область	7800	18044	8081	8035	15186	3015
Челябинская область	91	144	162	177	155	199
Всего по региону	9847	19232	9274	9365	16620	4378

Таблица демонстрирует резкое падения числа обслуженных граждан, начиная с 2007 г. По сравнению с 2006 г. в целом по России эта цифра упала на 37,9%, по региону – на 77,2%, что в значительной мере объясняется резкими колебаниями численности обслуженных отделениями Свердловской обл., которая существенно доминировала в регионе по этой форме социального обслуживания. Сдвиг падения числа обслуженных на год объясняется тем, что распределение мест в них и объемы набора клиентов планируются в предыдущем году.

Таким образом, представленная официальная статистика демонстрирует, что социальное обслуживание через КЦСО в России и регионе прошло две фазы своего развития. Первая фаза – с появления центров в 1990-х годах и по 2005 г. включительно – характеризуется ростом количественных показателей обслуживания (центров, отделений и мест в них, количеством оказанных услуг). С 2006 г. начинается обратный процесс сокращения масштабов социального обслуживания пожилых людей и инвалидов через комплексные центры. Нормативно-правовой основой этого процесса стало разработанное в первой половине 2000-х годов законодательство, центральным нормативным правовым актом которого является вступивший в силу с 1 января 2005 г. Закон РФ от 22 августа 2004 г. N122-ФЗ [1]. Это свертывание началось в условиях относительно благополучной экономической ситуации в стране и продолжалось в годы финансово-экономического кризиса 2008–2010 гг., что, с одной стороны, свидетельствует о стратегическом характере социальной политики, направленной на свертывание бесплатного социального обслуживания, а с другой – опровергает утверждения политического руководства, что кризис не привел к сокращению объёмов социальных услуг.

1. Закон РФ от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» // Российская газета. 2004. 31 августа.
2. Социальная защита населения Челябинской области. Информационно-аналитический бюллетень за 2011 год. Челябинск : Мин-во социальных отношений Челябинской обл., 2012. 128 с.
3. Социальное положение и уровень жизни населения России. 2011: стат.сб. / Росстат. М., 2011. 527 с.