

СОЗДАНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ЦЕНТРОВ СОЦИАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ НА ЮЖНОМ УРАЛЕ (1987—1997 гг.)

Г. С. Смирнов

В статье на материалах Челябинской и Оренбургской областей рассматриваются организационно — управленческие проблемы деятельности территориальных государственных центров по социальному обслуживанию пожилых людей и инвалидов накануне и в первые годы «рыночных реформ» в России. Дается оценка результативности их деятельности.

Ключевые слова: Южный Урал, территориальный центр социального обслуживания, социальная помощь, управление социальной защиты населения, финансирование.

Территориальные центры социального обслуживания пенсионеров в СССР стали создаваться в соответствии с Постановлением ЦК КПСС, Совета Министров СССР и ВЦСПС от 22 января 1987 г. № 95 «О мерах по дальнейшему улучшению обслуживания престарелых и инвалидов» и соответствующим Постановлением Госкомтруда СССР от 27.05.1987 № 349 [1] с целью оказания «социально-бытовой помощи одиноким престарелым и нетрудоспособным гражданам, нуждающимся в ней по состоянию здоровья». Эти новые учреждения рассматривались как дополнение к сети домов-интернатов для пожилых людей, требующих постоянного постороннего ухода, и составляли часть общей системы социального обслуживания, в которую наряду с государственными учреждениями интернатного типа входили немногочисленные отделения социального обслуживания на дому при рай(гор)собесах и специальные жилые дома с комплексом служб социально-бытового назначения.

В XII пятилетке предполагалось построить в стране 75 таких центров, которые должны были совместно с другими заинтересованными организациями охватить ветеранов различными формами обслуживания, комплексно решать на территории республики, области, района или города вопросы оказания престарелым и нетрудоспособным гражданам необходимой помощи.

Были разработаны типовые положения для двух разновидностей центров — не имеющих и имеющих в своей структуре стационары, рассчитанные на постоянное пребывание не менее 100 человек. В составе центров без стационаров создавались отделения социального обслуживания на дому и отделения дневного пребывания. Отдельное положение было разработано для отделения социального обслуживания на дому, предполагающее создание их как в составе территориальных центров, так и действующих самостоятельно.

Первые территориальные центры социального обслуживания населения в Челябинске появились в конце 1980-х годов. В XII пятилетке (1986—1990) в рамках программы «Забота» планировалось открытие четырех таких центров в городах Магнитогорске, Копейске, Златоусте и Миассе, имевших крупные промышленные предприятия. Основной задачей центров являлось социальное обслуживание ветеранов шефствующих предприятий.

В 1990 г. в Челябинской области они уже имелись в четырех районах Челябинска [6], а с 1991 г. были открыты и в районах области (Красноармейский, Миасский, Увельский, Варненский) [7]. К началу радикального рыночного реформирования в области функционировали 11 центров [8].

В Оренбургской области была избрана иная, менее затратная, форма организации социального обслуживания. В связи с Постановлением Совмина СССР и ВЦСПС от 12 мая 1988 г. № 621 «О дополнительных мерах по улучшению условий жизни ветеранов войны и труда», потребовавшим ускоренного завершения создания системы учреждений социального обслуживания ветеранов, и на основании приказа заведующего областного отдела социального обеспечения от 14 декабря 1988 г. № 88 с 1 января 1989 г. при всех городских и районных собесах были открыты отделения социальной помощи населению [2, л. 14].

К началу 1992 г. только в Бузулукском районе действовали 8 городских и 7 сельских ОСП, в которых были заняты 194 социальных работника, обслуживалось 1583 подопечных [3, л. 10].

С началом радикального реформирования, когда социально-экономическое положение большинства населения стало критическим, государственные центры стали создаваться повсеместно, в основном на базе массово закрывавшихся дошкольных детских учреждений. К началу 1993 г. в Челябинской области центры имелись уже во всех районах.

Рамки их деятельности заметно расширились. На них были возложены функции ведущих учреждений по выявлению нуждающихся в социальной поддержке лиц, оказанию им помощи и координации деятельности всех муниципальных структур в этом направлении. За райсобесами сохранялись только вопросы пенсионного обеспечения.

На протяжении нескольких последующих лет центры выполняли также и функции упраздненных райсобесов по пенсионному обеспечению населения, однако социальная поддержка в их деятельность уже изначально преобладала [9, л. 24].

В Челябинской области при центрах к началу 1993 г. функционировало уже 192 отделения социальной помощи на дому, обслуживавших 27,3 тыс. человек, 24 отделения дневного пребывания, где регулярно бывало около 4 тысяч человек, и 47 отделений срочной социальной помощи. За

1993 г. различные услуги были оказаны 752 тысячам лиц. Иногда в структуре центров создавались благотворительные столовые, магазины, парикмахерские, швейные мастерские, мастерские по ремонту обуви. В Металлургическом и Копейском центрах были открыты отделения временного пребывания, а в Варненском — реабилитационное отделение. Практически во всех территориях, кроме госцентров Кунашакского и Центрального районов, были созданы картотеки нуждающихся. Всего за 1993 г. проведено 987 тыс. обследований.

Наиболее эффективными в сложившихся условиях были признаны отделения дневного пребывания, создававшиеся на базе отделений надомного обслуживания. В 1993 г. ОДП обслужили около 9 тыс. одиноких инвалидов и престарелых граждан, что помогло сократить расходы на содержание стационарных учреждений. Число обслуженных на дому, по сравнению с 1992 г., выросло на 6 тыс., или на 20%. В целом через центры получили поддержку около 480 тыс. человек. На эти цели израсходовано 2,7 млрд руб., в т. ч. около 0,5 млрд из местных бюджетов. Расходы эти стали уже традиционными: 100 тыс. человек прошли через бесплатные столовые, 60 тыс. обслужены отделениями срочной социальной помощи. Несмотря на стесненность в средствах, центрами было изготовлено свыше 33,5 тыс. продовольственных наборов, на десятки миллионов роздано промышленных товаров.

Сравнительный анализ показывает, что в Челябинской области процесс концентрации социальной помощи вокруг территориальных центров происходил очень быстрыми темпами. В соседней Оренбургской обл. сеть центров и отделений социальной помощи развивалась несколько медленнее. К концу 1993 г. в там насчитывалось всего 30 центров (против 52 в Челябинской) и около 200 отделений (против 263). На их базе было обслужено 16,5 тыс. человек [3, л. 45].

Основным препятствием в работе Центров было плохое финансирование. Челябинский областной фонд социальной поддержки в 1993 г. сумел выделить для них 250 млн руб. Главный источник его пополнения — приватизационные и ценовые отчисления — быстро иссяк. Дальнейшие перспективы характеризовались как туманные. Областное финансовое управление тоже ничего хорошего не обещало. Встала проблема выживания центров. Большинство из них находилось под постоянной угрозой закрытия. Кроме того, не были решены вопросы размещения центров в Кунашакском, Аргаяшском и Чебаркульском районах в городах Пласт и Усть-Катав, в Центральном и Калининском районах Челябинска. Этими проблемами и было во многом занято руководство служб социальной защиты населения.

Похожая картина наблюдалась и в Оренбургской области. Созданный одним из первых Орский территориальный центр размещался в здании, требовавшем капитальной реконструкции, не имел собственного автотранспорта, собственного банковского счета, что существенно затрудняло его деятельность. Отсутствие помещений и финансовых средств не позволяло открыть отделение помощи семье и детям, службу экстренной психологической помощи «телефон доверия» и реализовать другие полезные начинания. Из-за нехватки социальных работников

не был решен вопрос социального обслуживания на дому 300 остро нуждающихся граждан [3, л. 13].

Острый дефицит финансовых средств вынуждал руководство центра вводить частичную оплату за надомное обслуживание с лиц, имевших трудоспособных родственников. Однако собрать с неспособных даже к самообслуживанию неимущих стариков и инвалидов удалось крайне мало. «Рука не поднимается на увеличение этой суммы» — признавался на коллегии главного управления социальной защиты области директор центра [4, л. 50].

В Челябинской области в 1993 г. была сделана попытка переложить часть расходов по содержанию государственных центров на бюджеты муниципальных образований. Однако она не была успешной.

По причине плохого финансирования уже в следующем году было закрыто 30 отделений социальной помощи на дому (16%) и 5 отделений срочной социальной помощи (11%), переведенных на финансирование из местных бюджетов. Таким образом, наладить связь с муниципальными структурами удавалось далеко не всегда. Тем не менее, сами центры продолжали функционировать во всех районах области.

В конце концов почти повсеместно сложилась система многоканального финансирования расходов на социальное обслуживание и помощь. В 1994 г. центры Челябинской области истратили на содержание малоимущих 10,4 млрд руб. Главным источником финансирования теперь стало областное отделение Пенсионного фонда РФ. На его долю пришлось 4,357 млрд руб. (свыше 40% расходов). Муниципальные образования из своих бюджетов выделили 3,6 млрд (34,6%). Федеральный бюджет на льготы и компенсации лицам, пострадавшим от радиационного воздействия перечислил 1,6 млрд (15,4%). В то же время областной фонд социальной поддержки смог выделить всего 227 млн (чуть более 2%). Не оправдались надежды и на благотворительные взносы спонсоров — 158 млн (1,5%).

Всего поддержку в денежной или натуральной форме получили 533,3 тыс. человек, им было выдано 40 тыс. продуктовых наборов, 20 тыс. единиц промышленных товаров, через благотворительные столовые прошли 40 тыс. неимущих пенсионеров, 10 тыс. человек получили санитарно-гигиенические наборы [10, л. 30, 33, 34].

В соответствии с новым законодательством с 1995 г. центры стали производить выплаты компенсаций и другим категориям населения. Хотя количество отделений надомного обслуживания сократилось, число обслуживаемых ими оставалось на прежнем уровне, что вело к увеличению нагрузки на персонал. Особенно велика была нагрузка на отделения срочной социальной помощи. Количество обслуживаемых ими выросло в 1,5 раза, а численность работников сократилось. Всего в 1995 г. через центры социальную поддержку в разных формах получили уже 1 134 420 человек, или 227% по отношению к 1994 г.

Таким образом, реализация социальных программ в значительной мере пошла через территориальные центры. Именно они в наибольшей степени могли реализовать принцип адресности при оказании помощи. В июле 1994 г. Главное управление социальной защиты населения Челябинской области вышло в

областную Думу с предложением принять закон об адресной социальной помощи, что позволило бы закладывать в бюджет средства на эти цели, что и было сделано.

В августе 1995 г. был принят федеральный закон «О социальном обслуживании лиц пожилого возраста и инвалидов». Он, по сути дела, подвел нормативную базу под деятельность центров, в частности, установил критерий оказания адресной помощи — минимальный прожиточный уровень. Этот критерий действует и в настоящее время.

Не все формы работы центров оказались жизнеспособными. Неудачной оказалась, например, попытка создания из их сотрудников бригад по ремонту квартир одиноких пенсионеров и инвалидов. Не стали они, как предполагалось вначале, частью административного аппарата по назначению льгот и социальных выплат. В конце концов, для этого были созданы районные управления социальной защиты населения. Тем не менее, их роль в организации и непосредственной реализации социальной помощи в первые годы реформ трудно переоценить.

Именно в центрах концентрировались специалисты в области социального обслуживания, осваивались инновационные технологии, велась реабилитационная работа. В частности была создана служба экстренной психологической помощи «Телефон доверия». Служба стала формироваться еще в июне 1991 г. в г. Челябинске, а с ноября 1993 г. перешла в систему учреждений социальной защиты области и стала функционировать на базе областного центра социальной защиты населения «Семья». Служба занималась оказанием помощи в острых кризисных ситуациях, в частности, при суицидальном поведении. По двум каналам телефонной связи в 1995 г. было принято свыше 75 тыс. обращений. При этом треть из них были от несовершеннолетних.

В 1994 г. «телефоны доверия» были открыты в Златоусте, Миассе, Копейске, Катав-Ивановске и других городах. В них работали психологи, психотерапевты, психиатры, юристы и специалисты по социальной работе.

Однако и здесь имелись большие трудности с получением помещений, оплатой труда персонала и др. Так, неоднократно руководством служб предпринимались попытки получить удобные для пользования простые запоминающиеся номера телефонов. Однако предпочтение было отдано коммерческим организациям, имевшим возможность оплатить такую «привилегию».

Несмотря на огромное социальное значение центров, многие из них, особенно в Оренбургской области, долгое время владели жалкое существование в качестве «подселенцев» к райсобесам. Так, территориальный центр г. Орска занимал крохотное помещение, в котором «на каждом метре» стоял стол. «А между тем бывшие детские сады потихоньку заселяют организации, которым не нужен ни пищеблок, ни приусадебный участок. Это и банки, и налоговые инспекции, и таможня, и архив. И все, как говорят, с ведома областного руководства», — так комментировал его директор отношение к социальной защите со стороны администрации Оренбургской области [5, л. 55].

Неразрешимой проблемой оставалось обеспечение самих работников центров. Низкие оклады

являлись причиной текучести кадров. Так, в том же Орском ЦСО только в феврале 1995 г. сменились три секретаря-машинистки, принято 30 социальных работников, уволено 23.

По словам директора центра, «многие соцработники (среди них многодетные и одинокие матери) гораздо беднее своих подопечных. Их нелегкий труд, нищенская зарплата и, как следствие, плохое питание увеличили заболеваемость работников, а при условиях взаимозаменяемости увеличивается и нагрузка».

На коллегии ГУСЗНОО директора предлагали снизить норму надомного обслуживания работником с 8—12 до 8—9 человек, так как «изначальное положение с нагрузкой 8—12 человек не предусматривало уборку квартир». При норме 8—10 человек большая часть работников имела возможность работать на 1,5 ставки, обслуживая 12—13 человек и доставляя пенсии. Однако на этот шаг руководство отрасли не решилось. Причина все та же — отсутствие финансовых средств [5, л. 20].

После выхода из острой фазы кризиса начала 1990-х годов работа центров по оказанию социальной помощи не прекратилась. Однако их функции стали разнообразнее, наметилась определенная специализация деятельности. Большое влияние на структуру и функционирование центров оказали федеральный закон от 10 декабря 1995 г. «Об основах социального обслуживания населения в РФ» № 195-ФЗ и разработанное на его основе постановление правительства «О предоставлении бесплатного социального обслуживания и платных социальных услуг государственными социальными службами» от 24 июня 1996 г. [11]

Это законодательство устанавливало многообразие форм и направлений социальной помощи, перечень ее видов, условия предоставления. В итоге стали создаваться два основных типа центров — комплексные территориальные (с универсальным набором услуг) и специализированные. Сам набор услуг существенно расширился, что потребовало создания новых профильных отделений по оказанию социальных услуг семьям с детьми, инвалидам, лицам девиантного поведения и др. В штаты центров, кроме социальных работников, стали вводиться ставки медицинских работников, реабилитологов, социальных педагогов, психологов, юристов, социологов. Однако центры в большинстве своем по-прежнему оставались государственными учреждениями и подчинялись непосредственно Главным управлениям социальной защиты.

Новое «Примерное положение о Центре социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов», основанное уже на нормах федерального закона «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» было утверждено постановлением Минсоцразвития РФ от 8 июля 1997 г. № 36. Постановление «рекомендовало» руководству органов социальной защиты населения субъектов РФ «при разработке положений о территориальных центрах, центрах социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов, отделений социальной помощи на дому и срочной социальной помощи, действующих при районных (городских) отделах (управлениях) социальной защиты населения

и домах-интернатах для престарелых и инвалидов» учитывать данный документ [1]. И хотя новое Примерное положение, по существу, лишь формально утвердило на практике уже происходившие изменения в формах собственности, структуре и функционировании центров, их дальнейшая деятельность осуществлялась уже на основании данного документа.

Таким образом, с начала радикального социально-экономического реформирования основным типом учреждения по поддержке социально незащищенного населения и оказанию социальных услуг стали территориальные центры, носившие иногда и другие названия, но занимавшиеся по существу одной и той же деятельностью. Региональные органы власти в целом справлялись с задачами по руководству формированием и организации их деятельности, однако отсутствие четкой общегосударственной политики, плохое финансирование, постоянные реорганизации и неустойчивость

нормативно-правовой основы функционирования центров существенно снижали результативность и эффективность их работы.

Литература и источники

1. *Бестправо* : информационно-правовой портал. — URL: <http://www.bestpravo.ru/sssr/gn-pravo/i1g.htm>
2. ГАОО. Ф. Р-1082. Оп. 1. Д. 1046.
3. ГАОО. Ф. Р-1082. Оп. 1. Д. 1157.
4. ГАОО. Ф. Р-1082. Оп. 1. Д. 1240.
5. ГАОО. Ф. И-1082. Оп. 1. Д. 1241.
6. ОГАЧО. Ф. Р-948. Оп. 18. Д. 876—879.
7. ОГАЧО. Ф. Р-948. Оп. 18. Д. 934. Л. 3—154.
8. ОГАЧО. Ф. Р-948. Оп. 18. Д. 1000—1008.
9. ОГАЧО. Ф. Р-948. Оп. 18. Д. 1129.
10. ОГАЧО. Ф. Р-948. Оп. 18. Д. 1258.
11. О предоставлении бесплатного социального обслуживания и платных социальных услуг государственными социальными службами : Постановление Правительства РФ от 24 июня 1996 г. // *Российская газета*. 1996. 1 июля.

СМИРНОВ Геннадий Сергеевич, кандидат исторических наук, доцент кафедры государственного управления, правового обеспечения государственной и муниципальной службы, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Челябинский филиал. Научные интересы: история социальной политики и социальной работы. E-mail: aandg@inbox.ru

Поступила в редакцию 12 декабря 2014 г.

**Bulletin of the South Ural State University
Series «Social Sciences and the Humanities»
2015, vol. 15, no. 1, pp. 57—60**

CREATION AND ORGANIZATION OF WORK OF THE TERRITORIAL CENTRES OF SOCIAL SERVICE IN THE SOUTHERN URALS (1987—1997)

G. S. Smirnov, *The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Chelyabinsk branch, Chelyabinsk, Russian Federation, aandg@inbox.ru*

In the article on the materials of the Chelyabinsk and Orenburg regions considered organizational — administrative problems of the activity of the territorial state centers of social services for elderly people and invalids on the eve and during the first years of «market reforms» in Russia. Estimation of efficiency of their activity.

Keywords: southern Urals, the territorial centre of social service, social assistance, Department of social protection of the population, and funding.

References

1. Bestpravo: informacionno-pravovoj portal (2015), Available at: <http://www.bestpravo.ru/sssr/gn-pravo/i1g.htm> (accessed 12 January 2015)
2. Gosudarstvennyj arhiv Orenburgskoj oblasti [State Archive of the Orenburg region]. F. R-1082. Inventory 1. File 1046.
3. Gosudarstvennyj arhiv Orenburgskoj oblasti [State Archive of the Orenburg region]. F. R-1082. Inventory 1. File 1157.
4. Gosudarstvennyj arhiv Orenburgskoj oblasti [State Archive of the Orenburg region]. F. R-1082. Inventory 1. File 1240.
5. Gosudarstvennyj arhiv Orenburgskoj oblasti [State Archive of the Orenburg region]. F. I-1082. Inventory 1. File 1241.
6. Oblastnoi Gosudarstvennyi Arkhiv Cheliabinskoi Oblasti [Regional State Archives of the Chelyabinsk region]. F. R-948. Inventory 18. File 876—879.
7. Oblastnoi Gosudarstvennyi Arkhiv Cheliabinskoi Oblasti [Regional State Archives of the Chelyabinsk region]. F. R-948. Inventory 18. File 934. Л. 3—154.
8. Oblastnoi Gosudarstvennyi Arkhiv Cheliabinskoi Oblasti [Regional State Archives of the Chelyabinsk region]. F. R-948. Inventory 18. File 1000—1008.
9. Oblastnoi Gosudarstvennyi Arkhiv Cheliabinskoi Oblasti [Regional State Archives of the Chelyabinsk region]. F. R-948. Inventory 18. File 1129.
10. Oblastnoi Gosudarstvennyi Arkhiv Cheliabinskoi Oblasti [Regional State Archives of the Chelyabinsk region]. F. R-948. Inventory 18. File 1258.
11. Rossijskaya gazeta, 1996, June 24.

Received Desember 12, 2014