

**СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА КАК ФАКТОР РЕГУЛИРОВАНИЯ
КАЧЕСТВА ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ***

Представлен анализ результатов интервью специалистов и руководителей государственных органов социальной защиты населения Иркутской области. Определено влияние системы социальной защиты на формирование уровня и качества жизни населения, при этом выяснены отличия данного влияния на качество жизни населения крупного и малого городов на примере Иркутской области.

Ключевые слова: социальная защита населения, качество жизни, социальная поддержка, социальное обслуживание.

S.A. Inkizhinova

**SOCIAL PROTECTION
AS FACTOR OF REGULATING LIFE QUALITY**

The article analyzes the results of interviewing specialists and heads of social protection state bodies of Irkutsk region. The author determines the influence of social protection system on life standards and life quality, and finds out the differences between such influence on life quality in a large city and in a town, by the example Irkutsk region.

Keywords: social protection, life quality, social support, social servicing.

В рамках этапа поисковых исследований по проекту «Стратегические направления регулирования качества жизни населения крупного сибирского города» (Федеральная целевая программа «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 гг.) в сентябре–октябре 2011 г. были проведены социологические исследования и изучены механизмы влияния на качество жизни населения городских поселений разного типа со стороны систем социальной защиты населения, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства и других сфер.

Полустандартизированное интервью экспертов с ключевым исследовательским вопросом: «Как влияет система социальной защиты на формирование уровня и качества жизни населения городов Иркутской области?» было проведено в рамках качественной стратегии социологического исследования. При этом выяснялись отличия данного влияния на качество жизни населения крупного и малого городов на примере Иркутской области.

В качестве экспертов выступили руководители и специалисты отделов Министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области; руководители таких учреждений, как областное учреждение социального обслуживания «Комплексный центр социаль-

* Статья подготовлена в рамках реализации проекта «Стратегические направления регулирования качества жизни населения крупного сибирского города» (федеральная целевая программа «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2009–2013 годы», гос. контракт с Минобрнауки РФ № 14.740.11.0564).

ного обслуживания населения», областной Центр помощи для детей, оставшихся без попечения родителей, Ново-Ленинский дом-интернат для престарелых и инвалидов, Боханский социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних, Управление социальной защиты населения г. Шелехова, Марковский геронтологический центр, Центр Дикюля; специалисты областного реабилитационного Центра для детей и подростков с ограниченными возможностями, Иркутского отделения Всероссийского общества инвалидов, а также специалисты отдела Пенсионного фонда г. Ангарска.

Чтобы найти ответ на основной исследовательский вопрос, необходимо было его разбить на более мелкие вопросы, проанализировать их, далее синтезировать полученные данные. Следуя данной логике, сфера социальной защиты населения была поделена на несколько более мелких направлений. К ним относятся социальное обслуживание населения, меры социальной поддержки, социальные программы. В интервью перед экспертами была поставлена задача оценки влияния каждого направления на качество жизни населения.

Эксперты оценили влияние социального обслуживания населения на качество жизни более тщательно, чем остальные направления социальной защиты населения, поскольку результаты влияния социального обслуживания можно отследить быстрее и нагляднее. В данном направлении существуют отдельные подвиды обслуживания, в которых затрагивается качество жизни отдельных категорий граждан, получающих социальные услуги. Поэтому руководитель управления министерства, эксперт по социальному обслуживанию населения Иркутской области, поясняет дифференциацию влияния социального обслуживания: *«...Здесь необходимо говорить о конкретной категории граждан, которые получают социальные услуги, и от вида этих услуг... Если взять, например, социальное обслуживание пожилых людей на дому, то, несомненно, такой вид услуг позволяет значительно повысить качество жизни престарелых. Если говорить о стационарном социальном обслуживании, то в домах-интернатах создаются необходимые условия для жизнедеятельности пожилых, поддерживается их здоровье, полностью предоставляется содержание и т.д. ...И так — по каждому виду обслуживания».*

Подобную дифференциацию проводит и руководитель стационарного учреждения социального обслуживания, подтверждая факт повышения качества жизни клиента, проживавшего ранее в заведомо худших условиях (отсутствие жилья, нежелание родственников осуществлять уход за тяжелобольным человеком и т.д.) и попавшего в стационарное учреждение.

Начальник районного управления социальной защиты отметил, что социальное обслуживание может быть только способом поддержания нормальной жизнедеятельности человека. К сожалению, о повышении качества жизни населения с помощью данной сферы социальной защиты населения говорить не приходится. В результате социальное обслуживание выполняет лишь компенсаторную функцию.

Для того чтобы оценить влияние социального обслуживания на качество жизни населения, необходимо раскрыть критерии оценки. Из предложенных 17 критериев экспертам предложено было выбрать не более 5 вариантов. Было очевидно, что выбор критериев экспертами будет обусловлен спецификой их деятельности. Специалисты отделов министерства называли чаще статистические показатели, к которым относятся численность слаботзащищенных граждан, численность клиентов в учреждениях социального обслуживания стационарного и полустаци-

онарного типов, заболеваемость населения, условия жилья клиентов, уровень детской беспризорности. Эксперты-практики чаще выбирали критерии, характеризующие субъективное состояние клиента, например его социально-психологическое состояние, уверенность в завтрашнем дне, трудоустройство, обеспеченность клиентов протезно-ортопедическими средствами, условия проведения досуга, способность клиента к самообслуживанию, конфликтность / неконфликтность клиентов в супружеских и семейных отношениях.

При оценке влияния социального обслуживания на качество жизни по пятибалльной шкале эксперты сходятся на оценке 3,5–4,0 балла по крупному городу (например, Иркутск) и на более низком балле — 2–3 балла по малым городам области. Руководитель учреждения социального обслуживания объясняет это так: *«...в малых городах это зависит от комплекса проблем — из-за ограниченных финансовых возможностей, отсутствия профессиональных кадров, отсутствия транспортного обслуживания, упадка здравоохранения и образования, дефицита предприятий бытового обслуживания, отсутствия социально-культурных учреждений»*. Конечно, низкую оценку заслуживает социальное обслуживание малых городов из-за отдаленности малочисленных поселений от центра. Об этом говорит и представитель учреждения отдаленного Боханского района Иркутской области. Именно этот эксперт подчеркивает существование различий в механизмах социальной защиты по регулированию качества жизни в городских поселениях различного типа. Оно существует в доступности получения услуг: *«В городских условиях возможностей для их получения и перечня услуг больше, чем в сельских поселениях»*. Это происходит несмотря на то, что *«принципы социального обслуживания установлены федеральным и областным законодательством и едины для всех получателей услуг»* (эксперт — руководитель управления министерства, эксперт по социальному обслуживанию населения Иркутской области).

Различия в механизмах социальной защиты населения по регулированию качества жизни в городских поселениях различного типа существуют в результате бюджетных возможностей крупных городов, которые позволяют выделить средства для дополнительной поддержки отдельных категорий граждан.

Различия создают также несоразмерный уровень информационного обеспечения жителей для разных поселений. Специалист по социальной работе: *«Опыт работы показывает, что городские жители более информированы о своих правах на получение социальной помощи, а жители отдаленных территорий узнают обо всем гораздо позже либо вообще ничего не слышали о том или ином виде социальной помощи»*. Не секрет, что отдаленные поселения не имеют не только современных каналов массовой коммуникации (интернет-ресурс), но и зачастую традиционных средств массовой коммуникации (радио, каналы ТВ). *«Есть примеры, когда в отдаленных поселениях имеются крайне ограниченные технические возможности, что сокращает возможности для информационного обеспечения деятельности учреждений социального обслуживания. В крупных городах такие системы развиты гораздо лучше, кроме того, само население более образованное, имеет доступ к различным информационным каналам, что делает учреждения социального обслуживания в крупных населенных пунктах более доступными»* (заместитель начальника управления по социальному обслуживанию министерства социального развития, опеки и попечительства).

Хотя в целом экспертами демонстрируется работа по информационному обеспечению в системе социальной защиты населения: *«В настоящее время существует социальная реклама, все льготники получают бесплатно областную газету, у клиентов существует связь с министерством посредством Интернета, личного приема граждан... сотрудники министерства периодически выступают в СМИ»*. Система информационного обеспечения активно влияет на механизмы социальной защиты населения по регулированию уровня и качества жизни населения, создает предпосылки для стабильности в обществе. *«Хорошее информационное обеспечение населения в области социальных гарантий и прав снимет социальную напряженность в обществе»*.

Система информационного обеспечения способна обеспечить обратную связь от клиента к системе социальной защиты и, таким образом, повлиять на регулирование качества его жизни. Так, заместитель директора учреждения для детей, оставшихся без попечения родителей, отмечает: *«Имея информацию, человек получает возможность контролировать, выбирать меру поддержки по потребностям и возможностям... и изменять отношение к тем или иным вопросам, больше уделять внимания к предоставленным мерам поддержки»*. Таким образом, сфера информационного обеспечения играет стратегически важную роль для развития системы социальной защиты населения. Состояние информационного обеспечения является инструментом регулирования качества жизни населения в разных поселениях региона и страны. Причем на сегодняшний день в крупных городах она развита пока лучше, и это, несомненно, положительно влияет на качество жизни горожан.

Влияние мер социальной поддержки на качество жизни населения, как показывают результаты интервью, удастся оценить несколько сложнее. Это происходит потому, что данная оценка должна быть взаимосвязана с отзывами и оценками клиентов. Так как обратная связь пока плохо установлена, оценка действия мер социальной поддержки руководителями и специалистами затруднена.

Для того чтобы оценить влияние мер социальной поддержки на качество жизни населения, необходимо раскрыть критерии оценки. Из предложенных 12 критериев экспертам предложено было выбрать не более 5 вариантов. Здесь эксперты оказались единодушны в своем выборе. К критериям оценки они чаще всего относили уровень дохода населения, качество предоставляемой медицинской помощи нуждающимся, условия жилья клиента, состояние здоровья клиента и численность слаботабационных граждан.

По пятибалльной шкале эксперты оценили влияние мер социальной поддержки на жизнь населения ниже, чем влияние социального обслуживания. 3 — средний балл оценки влияния мер социальной поддержки независимо от величины и типа городского поселения. Однако для большинства населения в малых городах получаемые пособия зачастую являются если не основным доходом, то существенной прибавкой к ним; а предоставляемые меры социальной поддержки в Иркутске и в других крупных городах составляют дополнительное обеспечение к основному. Представитель Всероссийского общества инвалидов, давая низкую оценку, объяснил это *«очень многими жалобами инвалидов на недоступность многих услуг, лекарств, технических средств реабилитации»*. «Бумажной волокитой» характеризует исполнение мер социальной поддержки в крупных городах (Иркутск, Братск, Ангарск) специалист по

социальной работе реабилитационного центра для детей и подростков с ограниченными возможностями. Руководитель геронтологического центра подчеркнул, что в небольших городах «...чем дальше расположен город от регионального центра, тем меньше мер по социальной поддержке в нем предпринимается, и в основном это меры федерального значения (пенсии, пособия, выплаты, материнский капитал)».

В итоге применяемые меры социальной поддержки, по мнению эксперта из дома-интерната для престарелых и инвалидов, значительного эффекта пока не дают.

Положительный эффект от другого направления социальной защиты населения — социальных программ — выделяют эксперты-руководители учреждений социального обслуживания. «Хорошо, что эти программы есть. Например, благодаря программе “Старшее поколение” в учреждении частично заменены оконные блоки, приобретено оборудование», — отмечает руководитель дома-интерната для престарелых и инвалидов. Другие эксперты из общественных организаций (например, ВОИ) показали знание таких программ, как «Квотирование рабочих мест», «Доступная среда», «Реабилитация инвалидов» и т.д. В интервью были указаны «Точка опоры», «Демографическое развитие в Иркутской области», «Социальная поддержка населения», «Социальное развитие коренных малочисленных народов» и т.д.

Однако представители исполнительного органа власти — Министерства социального развития, опеки и попечительства области, которые хорошо осведомлены в вопросах финансирования социальных программ, указали, что «в последние три года значительно снизилось финансирование социальных программ в связи с дефицитом бюджета. Поэтому влияние на качество жизни населения социальных программ незначительно, оценить в баллах не представляется возможным». Специалисты размыто характеризуют положительное влияние социальных программ: «Влияние проводимой работы, конечно, есть, однако процент охваченности всех граждан, потенциально подпадающих под действие программ, настолько невелик, что это очень далеко от показателя, по которому можно судить о положительном влиянии на качество жизни населения... финансирование также предусматривается не в разрез с численностью населения в городе. ...Кроме того, влияние некоторых социальных программ ощутили лишь на время их действия, после чего результаты просто “сmyваются”».

Что касается критериев оценки влияния социальных программ на качество жизни населения, то, как справедливо отметила заместитель начальника одной из структур министерства, для каждой социальной программы разрабатываются свои критерии в зависимости от цели программы и ее задач. Например, для долгосрочной целевой программы «Старшее поколение» в качестве критериев можно назвать количество пожилых, привлеченных к участию в культурно-массовых и спортивных мероприятиях; количество пожилых людей, получивших образовательные услуги; доля стационарных учреждений, в которых проведен капитальный ремонт и улучшены условия проживания пожилых, и т.д. Очевидно, что невозможно выделить ряд однозначных критериев для оценки влияния социальных программ как отдельного направления социальной защиты населения на качество и уровень жизни населения в целом. Оценивать влияние программ на качество жизни целесообразно для каждой целевой группы населения, для которой она предназначена, в специальных отдельных исследованиях. Однако в целом эксперты

положительно оценили деятельность, реализуемую в рамках социальных программ, и их влияние на качество жизни людей.

Отвечая на вопрос об актуальных проблемах социальной защиты, которые в первую очередь надо решать в Иркутске, эксперты отметили необходимость строительства дома-интерната для молодых инвалидов, которым некуда идти после детского учреждения, и открытие приюта для лиц без определенного места жительства; проблемы доступности для инвалидов учреждений культуры, просвещения, проблема инклюзивного образования в системе высшего образования; факты жестокого обращения с детьми.

Кстати, для решения этой проблемы в Иркутской области в начале 2011 г. появился аппарат Уполномоченного по правам ребенка, координирующий данный вопрос. Экспертам надо было охарактеризовать изменение ситуации после появления данного органа. К сожалению, *«ситуация не изменилась, — говорит эксперт по работе с детьми, оставшимися без попечения родителей, — увеличилось количество отчетной документации и принимаемых карательных мер к организациям, осуществляющим работу в этом направлении»*. Возможно, говорить о каких-то ощутимых результатах пока рано, так как прошло недостаточно времени для оценки каких-либо изменений. Позитивную роль изменений отмечают информанты: *«Частое освещение этой темы в органах СМИ уже повышает эффекты от работы, направленной на защиту детей»* (специалист по социальной работе с детьми-инвалидами), *«заметно, что данной проблеме уделяется больше внимания, она чаще освещается в СМИ»* (начальник районного управления социальной защиты населения).

Еще один довольно сложный вопрос о стратегических направлениях в области финансового обеспечения социальной защиты населения был задан в интервью. На него был получен исчерпывающий ответ эксперта из Министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области: *«На всех уровнях перспективное направление финансирования системы социального обслуживания — переход учреждений в форму автономных и бюджетных, что предполагает финансовую самостоятельность учреждений в сочетании с бюджетным финансированием на основании государственного задания. Целью этого перехода является стимулирование к развитию системы, создание рынка услуг, привлечение внебюджетных средств для развития и деятельности учреждений»*.

Несмотря на данные прогнозы о финансовой самостоятельности учреждений, другие эксперты скептически относятся к данному приоритетному направлению в области финансового обеспечения системы социальной защиты населения. *«Наше учреждение однозначно не потянет форму такой работы. Клиенты (дети-инвалиды, сироты, мамы-одиночки, приемные и многодетные семьи) не в состоянии оплатить стоимость социальных услуг, которые будут заявлены»*, — отвечает эксперт из реабилитационного центра для детей и подростков с ограниченными возможностями. Очевидно, что для того, чтобы реализовать автономную форму хозяйствования учреждений социального обслуживания, необходим достаточно высокий уровень жизни населения для потребления платных социальных услуг, как в других успешных странах. Данный опыт был перенят из-за рубежа, где социальные службы предоставляют услуги высокого качества и являются независимыми автономными структурами, зарабатывающими денежные средства. В результате внедрения данной инновации в нашей стране и в регионе будет происходить дифференциация и отсев клиентов по критерию дохода. Так считает эксперт из учреждения

социального обслуживания для граждан пожилого возраста: *«Например, в дома-интернаты смогут поступать лица, имеющие определенный доход, а лица с низким доходом, которые действительно нуждаются в постоянном уходе, проживать там не смогут. Кроме того, необходимость самостоятельного заработка денежных средств учреждениями приводит к тому, что организации вынуждены заниматься различными видами деятельности, порой не связанными с их основным назначением».*

Прогнозируя сценарий реализации данного направления реформирования системы социальной защиты населения, эксперты уверены, что разрыв в качестве жизни населения, нуждающегося в социальных услугах, в поселениях разного типа будет еще больше усиливаться: *«Думаю, в этом случае будет повышаться качество услуг, поскольку будет создаваться здоровая конкуренция. Однако это будет актуально только для крупных городов, где есть несколько учреждений. В небольших городах автономное учреждение не сможет существовать — население не сможет оплачивать услуги»* (начальник Управления социальной защиты населения г. Шелехова).

Для выявления пробелов в нормативно-правовой сфере и последующего анализа социальной защиты населения как фактора качества жизни населения экспертам необходимо было выделить недостатки и противоречия существующего законодательства о социальной защите населения. На это остро отреагировали почти все наши информанты — от руководителей учреждений социального обслуживания до экспертов областного министерства. В первую очередь эксперты из сферы социального обслуживания отметили существование устаревших федеральных законов, а именно самых главных законов, регламентирующих основы социального обслуживания. *«Федеральное законодательство в этой сфере требует обновления, доработки. Федеральные законы 122-ФЗ и 195-ФЗ, определяющие основы социального обслуживания, приняты в 1995 г. В настоящее время практика социального обслуживания намного продвинулась вперед, развиваются новые направления и формы работы с учетом актуальных социальных проблем и потребностей населения. В связи с этим федеральное законодательство требует доработки, детализации с учетом накопленного опыта работы, а также перспектив развития»* (заместитель начальника управления социального обслуживания областного министерства социального развития, опеки и попечительства). Далее выделили отсутствие тесной взаимосвязи между законотворческой стороной и исполнителями законов. *«Возможно такое — есть закон, есть полномочия, при этом финансирование не предусмотрено вовремя, встречается противоречие “свежих” законодательных актов принятым ранее»* (специалист отдела министерства).

Начальником районного управления социальной защиты населения подчеркнута масса недостатков, самым частым из которых является несоблюдение гарантированных Конституцией РФ прав граждан. *«...Это является следствием “сырых” законов, постановлений, приказов. Каждый законодательный акт требует от граждан массу действий для получения каких-то социальных благ, и если какое-то из этих условий не выполнено, человек не может воспользоваться данным правом».* Подтверждено также противоречие между содержанием федерального закона «О социальной защите инвалидов» № 181, где регламентируются льготы, и их реализацией; однако 40% из них в Иркутской области не предоставляется (специалист областного реабилитационного центра для детей-инвалидов).

Руководители учреждений социального обслуживания в практике своих учреждений выделили специфические недочеты. Например, *«недостаточно расписан критерий нуждаемости в стационарном социальном обслуживании, отсутствуют обязанности в отношении ближайших родственников клиента учреждения»* (руководитель Ново-Ленинского дома-интерната для престарелых и инвалидов). Также выделены *«несоответствие финансирования социальным нормативам», «отсутствие в реальности государственной реабилитации инвалидов», «отсутствие реального жилья для детей-сирот»*. Однако, как отмечают эксперты, противоречия разрешаются с помощью конституционных судов и поправок в законодательстве, но этот процесс довольно длительный; поэтому они предлагают рекомендацию по расширению бесплатной юридической помощи населению.

Анализируя результаты исследования, можно сказать, что мнения экспертов из министерства несколько отличаются от мнений категории экспертов из учреждений социального обслуживания. Первые видят проблему в перспективе и могут более компетентно прокомментировать изменения в законодательстве, изменения в практике деятельности социальных учреждений; правильно и быстро понимают формулировку вопросов. Эксперты-практики хорошо разбираются в «узких» вопросах социальной защиты отдельных категорий граждан.

В качестве выводов можно выделить следующие:

1. Социальная защита населения способна регулировать качество жизни населения, но лишь опосредованно.

2. Большое влияние оказывает на качество жизни слабозащищенных категорий граждан (инвалиды, престарелые и т.д.) социальное обслуживание данных граждан. Оно выполняет компенсаторную функцию.

3. Остальные составляющие социальной защиты (меры социальной поддержки, социальные программы) значительного эффекта на регулирование качества жизни не имеют.

4. Существует разрыв во влиянии социальной защиты населения на качество жизни населения поселений разных типов, несмотря на существующее единство принципов социальной защиты населения, установленных федеральным и областным законодательством.

5. Информационное обеспечение является одним из частных факторов, способных усиливать эффекты от деятельности системы социальной защиты населения и влиять на качество и уровень жизни населения.

6. Предложенные экспертами стратегические направления социальной защиты населения вытекают из современных актуальных вопросов, которые пытается решать система социальной защиты населения на сегодняшний день.

Информация об авторе

Инкижинова Светлана Антоновна — кандидат социологических наук, доцент, кафедра социологии и социальной работы, Байкальский государственный университет экономики и права, г. Иркутск, e-mail: Inkizhinova@isea.ru.

Author

Inkizhinova Svetlana Antonovna — PhD in Sociology, Associate Professor, Chair of Sociology and Social Work, Baikal State University of Economics and Law, Irkutsk, e-mail: Inkizhinova@isea.ru.