

УДК 316.4

М. В. Корнилова

Институт дополнительного профессионального образования работников социальной сферы, Институт социологии РАН

СОЦИАЛЬНОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ ПОЖИЛЫХ МОСКВИЧЕЙ

Анализируются некоторые аспекты работы системы социальной защиты населения г. Москвы. Сравниваются показатели социального обслуживания пожилого населения столицы по результатам X и XI этапов Комплексного мониторинга уровня и качества жизни пожилых москвичей. Несмотря на изменившееся законодательство в сфере предоставления социальных услуг, старшее поколение столицы по-прежнему высоко оценивает работу учреждений социального обслуживания населения г. Москвы.

Пожилые москвичи, социальная защита, социальное обслуживание, качество услуг, информированность об услугах, получатели социального обслуживания

Предоставление социального обслуживания в Москве регламентируется нормативно-правовыми актами, основные из которых – Федеральный закон «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» [1] и Постановление Правительства Москвы «О социальном обслуживании граждан в городе Москве» [2]. Социальное обслуживание, с одной стороны, является составной частью городской системы труда и социальной защиты населения, а с другой – представляет собой самостоятельную, хорошо отлаженную сеть учреждений по предоставлению социальных услуг наиболее уязвимым категориям населения, самую многочисленную из которых составляют пожилые жители города.

Организация и проведение исследования. Забота о пожилых москвичах является одним из приоритетных направлений деятельности Департамента труда и социальной защиты населения столицы. Изучение мнений пожилых жителей столицы о работе системы социальной защиты населения в целом и учреждений социального обслуживания в частности является одним из стратегических блоков Комплексного мониторинга уровня и качества жизни пожилых москвичей, который проводится по заказу Департамента уже пять лет. Организатор исследования – Центр мониторинговых исследований Института дополнительного профессионального образования работников социальной сферы, методистом которого является автор.

Начиная с 2016 г. (XI этапа мониторинга) изменилось не только количество респондентов (с 5000 до 7000 опрошенных в год), но и детализация категорий опрашиваемых. В исследовании по-прежнему принимают участие как получатели социальных услуг системы социальной защиты населения, так и те представители старшего поколения, которые не пользуются социальным обслуживанием. Разница в том, что категория получателей услуг расширилась за счет включения иных получателей социальных услуг (не только «клиентов» отделений дневного пребывания, как это было ранее, но и подопечных отделений

социальной реабилитации инвалидов, мобильной социальной службы и т. д.). Кроме того, количество респондентов-получателей социальных услуг на дому, принимающих участие в опросе, уменьшилось, а количество респондентов категорий «иные получатели социальных услуг», работающих и неработающих получателей, – увеличилось пропорционально численности данных групп в общей структуре пожилого населения столицы.

Авторское обоснование, квотирование и расчет выборочной совокупности были представлены в информационно-аналитическом отчете о результатах проведения мониторинга [3, с. 197–211]. Инструментарий исследования был подготовлен коллективом специалистов Центра мониторинговых исследований института при непосредственном участии автора.

Анкета состоит из восьми тематических разделов и «паспортички». Весь блок вопросов раздела «Характеристика социальной защиты населения» направлен на выявление мнений пожилых граждан о специфике деятельности городской системы социальной защиты населения и качестве предоставляемого социального обслуживания.

На первые четыре вопроса данного блока анкеты отвечали все респонденты. После определения респондентов, являющихся получателями социальных услуг (следующий по порядку, пятый вопрос раздела), на дальнейшие вопросы анкеты отвечали только граждане пожилого возраста первых двух категорий опрашиваемых: «надомники» и «иные получатели социальных услуг». Такая фильтрация респондентов позволила собрать ответы участников опроса, действительно получающих социальные услуги. Это способствовало более точной оценке работы учреждений социального обслуживания населения.

Обращения в систему социальной защиты. В ходе XI волны мониторинга, так же как и на предыдущих этапах, первый вопрос данного раздела анкеты был задан о цели обращения старшего поколения в систему социальной защиты населения. Согласно данным мониторинга респонденты указывали на различные поводы для обращения. Большинство опрошенных (93,2 %) в качестве причины привели «оформление льготного статуса», из них 41 % – в возрасте 60–69 лет. Для получения социальных выплат обратились 91,6 %, из них 39,6 % респондентов – в возрасте 60–69 лет. Доля обращающихся за получением социальных услуг составляет 43,9 %, при этом одна треть из обратившихся за предоставлением социального обслуживания – пожилые москвичи в возрасте 70–79 лет. Доля обратившихся за социальным обслуживанием сравнительно ниже, чем доля тех, кто обратился за мерами социальной поддержки. Тем не менее это не свидетельствует о меньшей востребованности данного направления работы системы социальной защиты среди пожилых жителей столицы. Обоснование такого распределения мнений представлено далее.

Сравнительный анализ данных XI этапа мониторинга с предыдущими волнами исследования свидетельствует о значительных изменениях, произошедших в ответах респондентов о целях обращения в систему социальной защиты. Так, доля респондентов, обратившихся для оформления льготного статуса, увеличилась в 3,3 раза; для получения социальных выплат и пособий – в 1,6 раза. Доля же участников опроса, обратившихся для получения социального обслуживания, уменьшилась на 11 %. Полученные результаты подтверждают прогнозы исследователей по результатам X этапа мониторинга: во-первых, экономический кризис спровоцировал увеличение количества пожилых москвичей, обращающихся для оформления льготного статуса и за мерами социальной поддержки [4, с. 138], а во-вторых, реализация Федерального закона № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» в силу ужесточения правил признания нуждающимися

в получении социальных услуг, снизила количество обратившихся – потенциальных получателей социального обслуживания. Кроме того, изменение категориальных и количественных пропорций участников опроса также внесло свой вклад в изменение результатов.

Если рассматривать причины обращений в учреждения социального обслуживания по административным округам г. Москвы, то абсолютными лидерами по доле обращающихся для оформления льготного статуса являются Северо-восточный (СВАО), Юго-восточный (ЮВАО) и Восточный (ВАО) административные округа – 100 %. Наименьшая доля обращающихся на самом деле тоже достаточно высока (64,5 %) и наблюдается в Зеленоградском административном округе (ЗелАО). По показателю обращений «для получения социальных выплат» среди так называемых отстающих – также ЗелАО (68,4 %), среди лидирующих – ЮЗАО и ВАО (100 % и 99,5 % соответственно). Зато ситуация с обращениями за получением социального обслуживания выглядит несколько иначе. Здесь явный лидер – ЗелАО (максимальный процент) – 64,5 %, а в СВАО, ЮВАО, ЮЗАО и СЗАО доля обращающихся близка к 40 %.

Рассмотрение ответов на данный вопрос по категориям респондентов не показывает значимых различий. В целом, по одной трети из категорий «клиенты», «неработающие» и «работающие» обращаются в систему социальной защиты и для оформления льготного статуса, и для получения выплат, а вот из тех, кто обращается за социальным обслуживанием, наибольшую долю (77,9 %) составляет категория «клиенты». Доля «надомников», обращающихся в систему социальной защиты за оформлением льготного статуса и для получения социальных выплат, равна в среднем 5 %, за исключением показателя обращений за социальным обслуживанием – 11,9 %. При этом, по результатам опроса, за социальным обслуживанием обращаются также и граждане из категории работающих пенсионеров (9,3 %).

Информированность об услугах. Информированность респондентов о работе Центров социального обслуживания и порядке предоставления социальных услуг является одним из базовых показателей эффективности деятельности учреждений социального обслуживания.

Федеральным законом № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» предписывается: поставщикам социальных услуг обеспечить открытость и доступность информации о своей деятельности, а уполномоченным органам субъектов РФ (в данном случае – Департаменту труда и социальной защиты населения) – создать условия для организации проведения независимой оценки качества оказания услуг в учреждениях социального обслуживания [1]. Среди установленных критериев наибольшее значение для данного исследования имеет принцип открытости и доступности информации об организации социального обслуживания.

По мнению 42,1 % участников опроса, они «полностью удовлетворены доступностью информации о видах государственных и социальных услуг, сроках, порядке и условиях предоставления, а также о поставщиках социальных услуг»; частично удовлетворены – 49,6 %, не удовлетворены – 8,4 %.

Данные исследования свидетельствуют о том, что еще предстоит большая системная работа по информированию населения о видах государственных и социальных услуг, а также способах их получения.

Из тех, кто полностью удовлетворен доступностью информации, почти половина уже являются получателями социальных услуг (45,9 %), а почти половину неудовлетворенных составляют работающие (не получающие социальное обслуживание) участники опроса – 48,9 %.

Если рассматривать показатель удовлетворенности доступностью информации в разных административных округах г. Москвы то в Троицком и Новомосковском административном округе (ТиНАО) только каждый сороковой опрошенный (2,5 %) не удовлетворен доступностью информации, а в Западном – уже каждый девятый (11,1 %). При этом доля полностью удовлетворенных выше всего в Зеленоградском административном округе – 54,8 %.

Источники информации. Ответы на вопрос по источникам информации об услугах, оказываемых в системе социальной защиты населения (в том числе социальном обслуживании), позволяет сделать ряд очень важных выводов. Наибольшая доля респондентов в качестве информантов указала ближайшее социальное окружение (родственников, друзей, знакомых) – 76,8 %, далее следуют телевизионные программы на федеральных телеканалах (Первый канал, «Россия», ТВЦ, «Москва-24») и др. – 73,4 %; из газет, журналов и других печатных СМИ черпают информацию 67,4 % опрошенных, от сотрудников государственных и муниципальных органов (работающих в Департаменте, окружных управлениях и районных отделах, Префектурах округов, управах районов Москвы и др.) – 50,3 %, из радиопередач – 49,6 %, от социального работника – 42,2 %. Интернет-источники тоже достаточно популярны среди респондентов: интернет-сайты – 48,3 %, специализированные сайты организаций и учреждений социальной защиты населения – 42,2 %, сайты и терминалы государственных услуг (gosuslugi.ru, pgu.mos.ru, Инфомат и др.) – 42,2 %, из других источников – 40 %. Об использовании респондентами интернет-технологий для поиска необходимой информации о системе социальной защиты необходимо сказать подробнее. За последние пять лет доля респондентов, использующих ресурсы сети Интернет в целях поиска информации о социальной защите и социальных услугах, выросла более чем в 10 раз (с 4 % [5, с. 125–126] до 42–48 %).

Характеристика получателей социальных услуг в организациях социального обслуживания. Для того чтобы определить, является ли участник исследования получателем услуг в организациях социального обслуживания, респондентам задавался соответствующий вопрос, по результатам ответа на который участник либо продолжал участие в опросе, либо заканчивал отвечать на вопросы анкеты. Две пятых респондентов ответили положительно, подтвердив, что являются получателями социальных услуг от учреждений социального обслуживания населения. Данное распределение совпадает с квотной выборкой респондентов, которая предполагала участие в опросе не менее 40 % данной категории респондентов.

Из общей численности респондентов-получателей социальных услуг почти каждый десятый – «молодой» пожилой (в возрасте 55–59 лет), каждый третий – в возрасте 60–69 лет, а каждый четвертый представляет группу долгожителей (80 лет и старше). Наибольшая доля (более трети) получателей социальных услуг находится в возрасте 70–79 лет (37,5 %).

Образовательный уровень не получающих и получающих социальные услуги примерно одинаков: начальное образование имеют 3,1 % не клиентов и 3,8 % клиентов; среднее общее – 16,3 % и 15,3 % соответственно; среднее профессиональное – 35,7 % и 34,1 %; высшее – 42,4 % и 44 %; другое – 2,5 % и 2,8 %.

Выбор поставщиков социальных услуг. Определив получателей социальных услуг, следующим по логике анкетирования задавался вопрос о поставщиках социальных услуг, которые предоставляют социальные услуги респондентам-получателям услуг в полустационарной форме социального обслуживания и в форме социального обслуживания на дому. Поскольку сегмент негосударственного социального обслуживания только зарождается,

абсолютное большинство респондентов (100 %) указали среди поставщиков только учреждения социального обслуживания, подведомственные Департаменту труда и социальной защиты населения г. Москвы. Такое же распределение ответов респондентов на данный вопрос наблюдалось и в прошлом году.

Поскольку по данным мониторинга X и XI этапов все респонденты получают услуги в Учреждениях ДТСЗН, представляется целесообразным определить категории клиентов: 13,2 % являются получателями социальных услуг на дому (так называемые «надомники»), а 86,8 % – получатели услуг из иных отделений.

Длительность получения услуг. Не менее важным показателем работы системы социального обслуживания является параметр продолжительности получения социальных услуг. Результаты опроса показывают, что две пятых от всех клиентов учреждений социального обслуживания (40,7 %) получают услуги более 5 лет, из них 40,2 % находятся в возрасте 70–79 лет; 12,3 % являются клиентами менее 1 года, 26 % участников опроса получают услуги от 1 года до 3 лет, 21 % – от 3 до 5 лет (от общего количества получателей услуг).

Если сравнивать ответы на аналогичный вопрос на X этапе мониторинга, то 60 % опрошенных респондентов получали социальные услуги в учреждениях социального обслуживания свыше 5 лет, и это свидетельствует о том, что основной контингент клиентов на начало 2015 г. был сформирован длительное время назад. Получатели услуг от 3 до 5 лет составили одну пятую часть от общего количества получателей услуг. Каждый седьмой пользовался услугами учреждений социального обслуживания от 1 года до 3 лет. И только каждый тридцатый являлся получателем социальных услуг менее 1 года [4, с. 120].

Сравнивая данные 2015 г. с результатами мониторинга 2016 г., можно сделать вывод, что концентрация получателей услуг по степени длительности обслуживания изменилась. Существенно (в 1,5 раза) снизилось количество респондентов, получающих социальные услуги свыше 5 лет, доля получающих услуги от 3 до 5 лет не изменилась, зато доля получающих услуги от 1 года до 3 лет и менее 1 года выросла в 2 и в 3,5 раза соответственно. Такая динамика вызвана изменениями в законодательстве, согласно которому были значительно конкретизированы критерии определения нуждаемости. Поэтому даже те «клиенты», которые уже много лет пользуются социальными услугами, в свете положений нового закона могли быть не признаны нуждающимися. Исключение составляют только «надомники». Те, кто уже является подопечными отделений социального обслуживания на дому, как правило, снимаются с обслуживания только по их личной инициативе или иным обстоятельствам (переезд, уход из жизни).

Удовлетворенность получателей качеством социальных услуг. Пожалуй, самым значимым критерием, характеризующим качество оказания услуг организациями социального обслуживания, является удовлетворенность респондентов качеством оказания социальных услуг. Это один из самых стабильных показателей исследования. Уже на начальных этапах проведения мониторинга респонденты отметили высокий уровень удовлетворенности качеством социальных услуг как по данным мониторинга [6, с. 38], так и по данным авторских исследований [7], [8]. Кроме того, данные другого исследования, опубликованного в 2015 г., также демонстрируют высокие оценки работы учреждений системы социальной защиты [9, с. 59]. В 2015 г. (на X этапе) подавляющее большинство респондентов были полностью удовлетворены качеством предоставляемых социальных услуг (88,2 %) [4, с. 125].

В 2016 г. большинство респондентов (83,5 %), получающих социальное обслуживание, также отметили, что полностью удовлетворены качеством предоставляемых социальных услуг работниками организации социального обслуживания, при этом доля частично удовлетворенных составила 15,8 % (почти в 2 раза выше аналогичного показателя за 2015 г.), неудовлетворенных – менее 1 %. Просматривается динамика снижения полностью удовлетворенных качеством предоставляемых социальных услуг респондентов-получателей услуг (4,7 %).

В возрастных когортах две трети полностью удовлетворенных и частично удовлетворенных – участники опроса в возрасте 70–79 лет (37,4 % и 38,7 % соответственно). Однако почти половина не удовлетворенных качеством услуг – пожилые граждане в возрасте 60–69 лет (47,1 %). Практически абсолютное большинство полностью удовлетворенных и частично удовлетворенных качеством услуг, предоставляемых работниками организаций социального обслуживания, составляют категорию «клиенты» (получатели социального обслуживания, за исключением «надомников») – 84,8 % и 96,4 % соответственно.

Обращает на себя внимание, что среди тех, кто недоволен качеством услуг, – только граждане, относящиеся к категории «клиенты». Неудовлетворенных качеством обслуживания получателей услуг надомных отделений по результатам опроса не выявлено. Таким образом, для повышения удовлетворенности качеством услуг следует развивать услуги для пенсионеров более молодого возраста, являющихся получателями услуг иных отделений Центров социального обслуживания.

Оценка работы системы социального обслуживания в свете изменения законодательства. Последний вопрос анкетирования как в 2015 г., так и в 2016 г. был направлен на изучение мнений респондентов о характере изменений, произошедших в организации социального обслуживания граждан пожилого возраста, в результате становления новой системы.

Мнения респондентов по данному вопросу в 2015 г. (на X этапе) распределились следующим образом: практически три пятых считают, что работа учреждения улучшилась, чуть более четверти считают, что в работе учреждения ничего не изменилось, т. е. осталось на прежнем уровне. «Если первых 2 утверждения (83,3 %) можно считать позитивной тенденцией развития, то мнение каждого 6-го респондента (16,7 %) в совокупности всех неоднозначных оценок (“затруднились ответить” – 10,6 %; предпочли не отвечать – 4,1 %; или ответили, что работа ухудшилась – 2 %) можно расценивать как негативный результат» [4, с. 130].

В 2016 г. за улучшение качества работы организации социального обслуживания за последний год высказалась половина получателей социальных услуг (51,1 %), что на 6,4 % ниже, чем данный показатель по предыдущему году; доля тех, кто считает, что качество работы осталось на прежнем уровне, увеличилась на 7,9 % и составила 33,7 %; отметивших ухудшение – 3,1 %; затруднившихся с ответом – 12,1 %.

Среди клиентов оценки о динамике работы учреждений социального обслуживания за последний год противоречивы: считают, что качество работы организации социального обслуживания ухудшилось, 88,9 % клиентов; улучшилось – 78,2 % клиентов, о том, что качество работы осталась на прежнем уровне, высказались 83,7 % от общего количества получателей услуг.

Характеристика специалистов учреждений социального обслуживания. Еще один критерий, позволяющий оценить качество оказания социальных услуг организациями социального обслуживания, – удовлетворенность вежливостью, тактичностью и доброжела-

тельностью сотрудников организаций социального обслуживания. Результаты ответов в 2016 г. в целом демонстрируют такой же высокий уровень удовлетворенности вышеперечисленными показателями работы сотрудников организации социального обслуживания, как и в 2015 г. Большинство опрошенных пожилых людей (92,8 %) полностью удовлетворены вежливостью, тактичностью и доброжелательностью сотрудников.

Выводы. В ходе XI этапа Комплексного мониторинга уровня и качества жизни пожилых москвичей продолжилось последовательное социологическое измерение оценок респондентов о текущем состоянии системы социального обслуживания, выявлена степень удовлетворенности участников мониторинга по различным критериям оценки качества работы организаций системы социальной защиты по предоставлению социальных услуг.

Практически по всем вопросам, оценивающим удовлетворенность респондентов работой организаций социального обслуживания, преобладают высокие позитивные оценки (доля ответов – 70 % и более).

Заслуживают внимания существенные изменения в структуре причин обращения респондентов в систему социальной защиты населения. В несколько раз увеличилась доля обратившихся за оформлением льготного статуса и для получения социальных пособий и льгот, зато число обращений за социальным обслуживанием уменьшилось.

Произошла смена приоритетов в получении информации о социальных услугах, оказываемых учреждениями социального обслуживания. Социальные работники уже не являются основными информантами о работе системы, значительно уступая свои позиции телевизионным и интернет-ресурсам.

Абсолютно все респонденты в качестве поставщиков социальных услуг указали только учреждения, входящие в структуру Департамента труда и социальной защиты населения г. Москвы, так как на данном этапе мониторинга негосударственный сектор в сфере социального обслуживания граждан пожилого возраста, предоставляющий социальные услуги в форме социального обслуживания на дому и полустационарной форме социального обслуживания, только зарождается.

И хотя ответы опрошенных из года в год не меняются, свидетельствуя о получении социальных услуг только от столичной системы социальной защиты, в 2016 г. существенно изменилась структура получателей. Если в 2015 г. и ранее основными получателями услуг были те, кто состоит на обслуживании больше 5 лет (60 %), то в 2016 г. доля давно получающих услуги сократилась на 20 % за счет увеличения доли получателей услуг, «недавно» пришедших в систему (доля получающих услуги менее 1 года выросла в 3,5 раза, от 1 года до 3 лет – в 2 раза).

Но, несмотря на сменяемость получателей социальных услуг, удовлетворенность качеством социальных услуг по-прежнему на высоком уровне. В связи с этим нельзя не отметить, что изменения в законодательстве, регулирующем работу системы социальной защиты, повлияли на состав получателей услуг, но не повлияли на общий высокий уровень работы специалистов учреждений социального обслуживания.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации». Официальный сайт компании «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156558 (дата обращения: 25.06.2016).

2. Постановление Правительства Москвы от 26.12.2014 № 829-ПП «О социальном обслуживании граждан в городе Москве». Информационно-правовой портал Гарант.ру. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70739418> (дата обращения: 25.06.2016).

3. Комплексный мониторинг уровня и качества жизни граждан пожилого возраста в городе Москве: информационно-аналитический доклад. 11 этап / В. А. Бобровский, О. Е. Грачева, М. В. Корнилова и др.; под ред. В. А. Петросяна, Е. И. Холостовой. М., 2016. 262 с.

4. Комплексный мониторинг уровня и качества жизни граждан пожилого возраста в городе Москве: Информационно-аналитический доклад. 10 этап / В. А. Бобровский, О. Е. Грачева, Н. Ю. Комарова и др.; под ред. В. А. Петросяна, Е. И. Холостовой. М., 2015. 179 с.

5. Успенская Т. Н., Корнилова М. В. Мониторинг уровня и качества жизни старшего поколения москвичей как инструмент повышения эффективности деятельности системы социальной защиты пожилых // Пожилые люди: стратегии социальной помощи / отв. ред. А. Ю. Нагорнова. Ульяновск: Зебра, 2016. С. 117–128.

6. Комплексный мониторинг уровня и качества жизни граждан пожилого возраста в городе Москве: Информационно-аналитический доклад. 3 этап / О. Е. Грачева, П. Л. Каминский, М. В. Корнилова и др.; под ред. В. А. Петросяна, Е. И. Холостовой. М., 2012. 57 с.

7. Корнилова М. В. Особенности социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов // Социол. исслед. 2011. № 8. С. 94–97.

8. Корнилова М. В. Социальное обслуживание пожилых граждан и инвалидов на дому: состав услуг, анализ и оценка потребностей // Теоретические и практические аспекты научных исследований / Сб. науч. тр. по материалам Междунар. науч. конф. Киев: Наири, 2011. С. 102–107.

9. Старшее поколение москвичей: качество жизни и условия для активного долголетия / Н. М. Римашевская, В. Г. Доброхлеб, О. Н. Дудченко и др.; под ред. Е. А. Савостиной. АНО Совет по вопросам управления и развития. М.: ООО Деловые и юридические услуги «ЛексПраксис», 2015. 75 с.

M. V. Kornilova

*Institute of Additional Professional Education of Social Workers, Institute of Sociology,
Russian Academy of Science*

SOCIAL SERVICES FOR ELDERLY MUSCOVITES

The article analyzes some parameters of the system of social protection of the population of Moscow. The performance of social services for the elderly population of the capital of Russia is compared by the results of the X and XI stages of the Comprehensive monitoring the level and quality of life of elderly Muscovites. Despite the changed legislation in the field of social services, older generation of the capital of Russia still appreciates the work of social service institutions of the population of Moscow.

Elderly Muscovites, social protection, social services, service quality, the awareness about the services, social service recipients