

ТАТЬЯНА ВАЛЕРИЕВНА ГОРШКОВА

соискатель кафедры истории и политологии общеэкономического факультета, Санкт-Петербургский государственный университет экономики и финансов  
soc@meria.sbor.ru

## РАЗВИТИЕ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОБЩНОСТИ

Статья посвящена исследованию развития социальной защиты населения в условиях региона и влияния ее совершенствования на создание условий для существования региональной общности. Анализируется реализация комплекса мер по развитию социальной сферы в регионе (на примере Ленинградской области) в 2010 году.

Ключевые слова: региональная общность, меры социальной поддержки, качество жизни, самодостаточность, территориальная стабилизация, социально незащищенные категории населения

При переходе России на сложный путь рыночных преобразований ранее существовавшие механизмы управления обществом перестали быть эффективными или были утрачены вовсе. Революционное внедрение новых механизмов, открытие Россией своего пространства для глобальной экономики привели к разрушению отдельных социальных институтов, снижению эффективности регулирования происходящими процессами, уничтожению общедоступных ресурсов окружающей среды. Процессы глобализации принесли с собой интеграцию, связывая далекие локальные сообщества, ускоряя их развитие и преобразование, но при этом оказали давление на региональную, культурную идентичность, усилили неравномерность в распределении благ. Чтобы избежать негативных процессов, обострения социальной напряженности, необходимо в первую очередь выделить инструмент познания происходящих процессов, разработать социальную модель управления, которая опирается на систему взаимоотношений человек – территориальная общность – общество и ориентируется на особенности территории и интересы различных групп общности.

Во взаимоотношениях отдельного члена территориальной общности и общности в целом территория взаимодействия может никак организационно не фиксироваться, но все равно пространственные перемещения в ходе взаимодействия не выйдут за пределы некоторого региона [4]. Региональная общность, по мнению Д. В. Доленко, – это специфический тип социально-территориальной общности, «наиболее адекватно воспроизводящий структуру общества и характеризующийся наибольшей степенью организации самой территориальной системы (наличием системы управления, власти)» [2; 13]. Стоит отметить, что территориальную общность поселения, как правило, образуют люди преимущественно одного из видов труда – сельскохозяйственно-го либо промышленного, региональная же общ-

ность объединяет все виды общественного разделения труда – и промышленного, и сельскохозяйственного. В этом смысле, справедливо утверждает Д. В. Доленко, региональная общность представляет собой «региональную модель всей общественной системы с теми или иными региональными особенностями» [2; 41–42]. Это единственный из всех типов общностей, который отличается высокой степенью автономности и самодостаточности. Только региональная общность включает в себя все многообразие социальных отношений и взаимодействий, характерных для общества в целом. Вместе с тем региональная общность, будучи включенной в единое политико-экономическое пространство государства, не обладает достаточной автономностью, чтобы стать полноценным обществом, из-за существующей зависимости от политического центра. И. П. Рязанцев характеризует региональную общность как реально существующую и эмпирически фиксируемую совокупность социальных групп и общностей, дислоцированных на территории региона и включенных в систему внутрирегиональных отношений и взаимодействий посредством выполнения специфических социальных, политических, экономических и социокультурных функций, превращающих регион в целостную социально-экономическую систему [3; 175].

По справедливому замечанию Т. Ф. Шубиной, управление социальным развитием в рамках территориальной общности невозможно без учета ее особенностей [6].

Для устойчивого развития государства, как и общности в целом, необходимы непрерывные и длящиеся во времени отношения между обществом и окружающей средой, между социальной системой и территориальными сообществами, между обществом и составляющими его сферами. Одним из главных условий этого является привлечение территориальных общностей к процессу регулирования, поскольку они «создают, управляют и поддерживают экономическую, со-

циальную и экологическую инфраструктуру, помогают разработке и реализации национальной и региональной экологической политики» [1].

В сложившихся условиях появляется необходимость укрепления социальной защиты населения, интенсификации развития всего механизма социального обеспечения и негосударственных институтов социальной поддержки, усиления государственного воздействия на процессы, а также изучения и учета опыта развития социальной природы зарубежных государств. Все это позволит смягчить негативные влияния на уровень и качество жизни территориальных общностей, повысить ее солидарность и самодостаточность. Указанные обстоятельства предполагают всестороннее и системное изучение уже существующих механизмов социальной защиты населения с целью их развития и совершенствования, обеспечение поддержки особо нуждающихся категорий граждан, входящих в территориальную общность, и, конечно же, исследование форм участия негосударственных структур в оказании социальной помощи и поддержки населению. Актуальность темы обусловлена и тем, что в настоящее время отсутствуют четкие правовые механизмы социальной защиты тех категорий граждан, которые действительно нуждаются в такой поддержке, с учетом территориальных особенностей. Иногда отсутствие ясных представлений о реальном уровне жизни людей приводит к разработке излишне жестко регламентированных правовых процедур и правил оказания гражданам социальной помощи, что, в свою очередь, приводит к уменьшению целевой группы нуждающихся в социальной поддержке.

Наиболее полное представление о складывающейся в отдельном регионе системе социальной защиты как социального института можно получить при исследовании всех взаимосвязанных политических, экономических, социологических и правовых условий, созданных для стабильного существования социально-территориальной общности региона (региональной общности).

Социальная политика в регионе вырабатывается его органами власти при участии органов местного самоуправления с учетом сформированной федеральным центром концепции региональной социальной политики. Для разработки эффективных программ развития региона региональная общность подвергается сканированию, по результатам которого определяются наиболее уязвимые и нуждающиеся в социальной поддержке группы и категории общности, а также их количественные характеристики.

Правительство Ленинградской области проводит в жизнь социальную политику, ориентируясь на приоритеты правительства РФ в этой сфере. В первую очередь это последовательное повышение уровня жизни населения, обеспече-

ние всеобщей доступности основных социальных услуг, обеспечение бюджетного контроля.

Начиная с 2006 года функционирование системы социальной защиты населения Ленинградской области было направлено на совершенствование механизмов и внедрение новых технологий в предоставление мер социальной поддержки отдельным категориям граждан и социальном обслуживании населения. В целом по региону оказание мер социальной поддержки и социальных выплат, направленных на минимизацию уровня бедности населения, в 2010 году характеризуется следующими показателями: общая численность получателей льгот и социальных гарантий составила 524 тыс. граждан (около трети населения региона); установление льготного статуса 20 категориям граждан (осуществляется через органы социальной защиты населения); предоставление 98 видов выплат и более 20 видов мер социальной поддержки. В 2010 году на предоставление мер социальной поддержки, направленных на снижение уровня бедности, израсходовано 221 млн руб.

На сегодняшний день правительство Ленинградской области реализует самое большое количество государственных услуг по сравнению с другими региональными органами исполнительной власти в сфере социальной поддержки населения.

Несмотря на кризисные явления в экономике, публично-нормативные обязательства перед жителями Ленинградской области в 2010 году выполнены в полном объеме. Финансирование сферы социальной защиты населения составило 7020,7 млн руб., доля федерального бюджета – 32,3 % от общего объема финансирования, областного бюджета – 67,7 %. Из общей суммы финансирования 6008 млн руб., или 85,6 %, – это субвенции бюджетам муниципальных образований на выполнение переданных отдельных государственных полномочий. Исполнение бюджета по отраслям составило 99,8 %.

Предоставление мер социальной поддержки и социальных выплат позволило увеличить годовые доходы ветеранов труда, жертв политических репрессий и тружеников тыла на сумму от 5,5 до 24,3 тыс. руб., многодетных семей – в среднем на 31,5 тыс. руб., ветеранов труда Ленинградской области – на 6,6 тыс. руб.

Наиболее массовой группой среди российских бедных являются семьи с несовершеннолетними детьми. Поскольку вопросы демографического развития России позиционируются как пятый национальный проект стратегического характера, тема благосостояния семей с детьми становится особенно актуальной как на общенациональном уровне, так и на уровне отдельных регионов. Так, в Ленинградской области за 2010 год денежные выплаты в виде ежемесячного пособия на детей, ежемесячной компенсации на пи-

тание, государственную социальную помощь получили 83,1 тыс. человек.

На 13 % в сравнении с предыдущим периодом увеличилась доля социально уязвимых групп населения (малоимущих семей, имеющих детей-инвалидов, детей, потерявших кормильца, детей из многодетных семей), получивших государственную социальную помощь. За счет социальных выплат годовой доход малоимущих граждан и семей с детьми увеличился в среднем тоже на 13 %. Доля детей, преодолевших «порог бедности» за счет предоставленных социальных выплат, составила 21 %. Уровень бедности населения в целом снижен на 0,6 %.

Однако принимаемые меры не решают полностью проблемы малообеспеченных семей, особенно неполных и многодетных, имеющих большую иждивенческую нагрузку. Около 24,5 тыс. детей после получения пособий по-прежнему остаются в зоне «черты бедности». Для решения проблемы бедности социально уязвимых категорий семей с детьми в области разрабатывается проект областного закона, предусматривающий доплаты до прожиточного минимума на детей малоимущих родителей, по объективным причинам не имеющих возможности увеличить уровень доходов своей семьи.

Правительство Ленинградской области ведет подготовку к внедрению новых механизмов оказания мер социальной поддержки с учетом определения действительной нуждаемости жителей области и применения дифференцированных подходов.

В борьбе с бедностью важным резервом остается развитие технологий «самообеспечения», то есть содействие активизации собственного потенциала человека в рамках социального контракта. В ряде регионов России эта технология используется при оказании материальной помощи и предполагает предоставление помощи при условии ответных социальных обязательств получателя с целью повышения его ответственности и снижения иждивенческих тенденций.

Сегодня существует необходимость создания режима наибольшего благоприятствования для многодетных семей в регионе, эффективной политики в области семьи и детства в целом. Безусловно, это затратное направление, но результаты оправдывают затраты. Многие регионы, в том числе Ленинградская область, уже работают над этим вопросом.

Решение сложнейшей задачи информационного взаимодействия позволит освободить граждан от необходимости предоставления документов и информации, которые находятся в распоряжении других государственных и муниципальных органов, в органы социальной защиты. Началом этой работы послужит организация служб «Одного окна», а продолжением – проект «Универсальная электронная карта». Предоставление

социального обслуживания семьям с детьми, находящимся в трудной жизненной ситуации, – важная составная часть региональной политики в отношении детства в Ленинградской области. Всего в течение 2010 года услугами муниципальных учреждений социального обслуживания воспользовались 36,7 тыс. детей и 25,8 тыс. семей, находящихся в трудной жизненной ситуации, что составило 83,9 % потребности в данных социальных услугах при выполнении регионального задания в стопроцентном объеме.

В 2010 году сохранилась устойчивая тенденция к снижению численности безнадзорных детей и семей, находящихся в социально опасном положении. В течение года количество безнадзорных детей сократилось с 1468 до 1109 человек, количество семей в социально опасном положении – с 1004 до 571 семьи. Доля безнадзорных детей от общего количества детей в Ленинградской области равна 0,44 %, что значительно ниже общероссийского показателя (2,17 %). Охват семейными формами устройства детей после реабилитации в социальных приютах в 2010 году составил 85,8 % детей.

Услуги по социальной реабилитации получили 7518 детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями, в том числе 2112 детей-инвалидов. Достижению положительных результатов социальной реабилитации способствует организованное учреждениями обучение родителей детей-инвалидов приемам ухода и реабилитации. Приемам ухода за детьми обучены 3633 семьи с детьми-инвалидами и детьми с ограниченными возможностями, в том числе 1753 семьи с детьми-инвалидами. Доля детей-инвалидов, прошедших социальную реабилитацию и имеющих положительные результаты в социальной адаптации, составляет 96 %.

Сегодня в Ленинградской области реализуется комплексный подход к решению проблем семейного неблагополучия и детской безнадзорности и инвалидности. Наряду с коррекционной работой с несовершеннолетними и их родителями активно развиваются превентивные технологии. Это обусловлено тем, что в настоящее время четким ориентиром государственной политики в отношении детей является переход от политики ликвидации последствий, предполагающей стационарные формы обслуживания детей, к политике профилактики трудных жизненных ситуаций, предупреждения изъятия и передачи детей в государственные учреждения.

По итогам 2010 года доля детей, охваченных профилактическими формами социального обслуживания, соответствует уровню 2009 года и составляет 89,1 % от общей численности обслуженных. В семейных воспитательных группах социальную реабилитацию прошли 156 несовершеннолетних. Из числа воспитанников семейных воспитательных групп 21 ребенок устро-

ен в приемные семьи или взят под опеку. Различными формами летнего отдыха, оздоровления и занятости в 2010 году охвачены 6209 детей из семей, находящихся в трудной жизненной ситуации, на эти цели израсходовано 36931,5 тыс. руб.

Перспективным направлением работы с детьми в современных условиях остается внедрение передовых социальных технологий, подтвердивших свою эффективность: технология раннего вмешательства, мультидисциплинарные мобильные бригады, межведомственная служба по предотвращению отказов от детей в родильных домах, сетевая семейная технология.

Приоритетами правительства Ленинградской области в социальной работе с семьями будут являться развитие форм работы с семьями с детьми, направленных на профилактику семейного неблагополучия, социального сиротства, детской инвалидности, внедрение эффективных социальных технологий, дальнейшее развитие межведомственного взаимодействия в интересах детей. Другим не менее важным приоритетом региональной социальной политики является обеспечение защищенной старости. Важным фактором, характеризующим потребность населения в социальных услугах, является старение населения. Доля людей пожилого возраста и инвалидов в составе населения ежегодно растет. В Российской Федерации каждый пятый житель пенсионного возраста, в Ленинградской области – каждый четвертый. Сегодня в регионе проживает более 393 тыс. пенсионеров по старости, из них в возрасте старше 70 лет – 46 %. Старение населения ведет к росту потребностей граждан старшего поколения в социальных услугах. Сегодня по-прежнему наиболее востребованными остаются услуги по постоянному постороннему уходу, которые предоставляются государственными стационарными учреждениями социального обслуживания.

Граждане пожилого возраста и инвалиды в значительной мере формируют устойчивый спрос на социальные услуги разнообразного характера, что требует от правительства Ленинградской области развития системы социального обслуживания, поиска новых технологий и форм работы. Приоритетными здесь являются полустационарные и нестационарные формы обслуживания.

В 2010 году муниципальными учреждениями обслужено 79,3 тыс. пожилых граждан и инвалидов, региональное задание выполнено на 100 %. Охват пожилых людей и инвалидов социальным обслуживанием в сравнении с 2009 годом вырос и составил 83,0 % от общего количества нуждающихся. Плановое значение доли инвалидов, прошедших социальную реабилитацию и имеющих положительный результат в социальной адаптации, достигнуто и составляет 96,0 %, что соответствует уровню предыдущего периода.

Объем средств, привлеченных учреждениями в качестве платы за социальное обслуживание, увеличился в сравнении с 2009 годом на 10,2 % и составил 48,4 млн руб. В 2010 году была продолжена работа по повышению эффективности предоставления социального обслуживания на дому, увеличения охвата пожилых людей без увеличения штата социальных работников путем внедрения прогрессивных принципов организации труда на основе норм временных затрат на предоставление услуг.

Огромное значение как механизм финансового обеспечения и реализации социальной защиты населения в регионе имеют региональные целевые программы. Программы разрабатываются на основе концепций и комплексных программ социально-экономического развития области с учетом федеральных программ и предложений органов местного самоуправления. Под эффективностью региональных целевых программ чаще всего понимают их социальную эффективность, то есть изменения в уровне доходов, состоянии здоровья и продолжительности жизни, в уровне рождаемости и смертности, образования, безработицы и в иных составляющих уровня и качества жизни населения и т. д.

В 2010 году финансовые средства были направлены на выполнение мероприятий долгосрочных целевых программ «Развитие системы социального обслуживания семей и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, в Ленинградской области на 2007–2010 годы» и «Социальная поддержка граждан пожилого возраста и инвалидов в Ленинградской области на 2009–2010 годы». Реализация данных программ была направлена на улучшение положения семей с детьми, находящихся в трудной жизненной ситуации, создание благоприятных условий для комплексного развития детей, на повышение качества жизни пожилых людей и инвалидов, их общественную интеграцию. Разработка новых и реализация утвержденных региональных целевых программ идет непрерывно. Так, в конце 2010 – начале 2011 года утверждены новые региональные целевые программы: «Социальная поддержка граждан пожилого возраста и инвалидов в Ленинградской области на 2011–2013 годы», «Дети Ленинградской области на 2011–2013 годы», «Формирование доступной среды для инвалидов на 2011–2013 годы» и др.

Стратегическим направлением правительства Ленинградской области остается модернизация системы социальной защиты населения, повышение качества жизни населения и улучшение социального климата в регионе.

Таким образом, результаты преобразований в конкретных территориальных общностях в значительной мере связаны с особенностями социальной базы реформирования. Процессы интеграции в рамках территориальной общности, уси-

ление внутренних связей зависят от степени удовлетворенности жителей условиями жизнедеятельности, привязанности к месту жительства, осознания своей принадлежности к территориальной общности. Совершенствование системы социальной защиты, направленное на создание территориальной стабилизации населения, изменяет соотношение основных видов территориально ориентированных интересов и поведения населения: сокращаются миграционные намерения, усиливается связь со своим местом жительства и ориентация на изменение жизни на месте собственными силами.

В советский период значение территориальных факторов в развитии государства и общества и управлении ими не просто недооценивалось, но зачастую и вовсе отрицалось: географический детерминизм трактовался как «простое приспособление людей к окружающей природе» [5; 350]. Сегодня существует понимание того, что совершенствование социальных институтов, изучение

влияния их существования и развития на формирование устойчивой территориальной общности предполагает знание пространственных, территориальных взаимоотношений в регионе на межличностном и межгрупповом уровнях, умение учитывать территориальный фактор в решении любых вопросов организации общественной жизни и управления общественными отношениями, глубокое понимание особенностей территории региона, специфического характера распределения производства и населения по территории и протекания миграционных процессов.

Все, что происходит в обществе, все экономические, социальные, политические, культурно-бытовые процессы, многообразные взаимоотношения людей происходят на территории, имеют явно или неявно выраженный (но все равно существующий) пространственный, территориальный аспект, без осознания и учета которого управление государством или регионом не может быть эффективным.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. А и т о в Н. А. Социальное развитие регионов. М.: Мысль, 1985. 220 с.
2. Д о л е н к о Д. В. Территориальное устройство общества: социально-политический анализ. Саранск: НИИ регионологии, 1993. 100 с.
3. Социология региона: Учеб. пособие. М.: КДУ, 2009. 408 с.
4. Ф и л и п п о в А. Ф. Элементарная социология пространства // Социологический журнал. 1995. № 1. С. 45–69.
5. Философская энциклопедия. М., 1960. Т. 1. 744 с.
6. Ш у б и н а Т. Ф. Территориальная общность: Институционализация понятия и концептуальный анализ; на примере Архангельской области: Дис. ... канд. филос. наук. Архангельск, 2000. 119 с.