

Новый социальный менеджмент и реформы российской социальной политики*

П.В. РОМАНОВ, Е.Р. СМЕРНОВА, В.Н. ЯРСКАЯ

Дискуссия о современных социальных реформах изобилует терминологией неоменеджеризма — озабоченность измерительными оценочными процедурами, акцент на управлении качеством, повышении эффективности — эти принципы, пришедшие из бизнес-среды, существенным образом меняют самоопределение и характер отношений в системе социального обслуживания. В статье формулируются концептуальные подходы, позволяющие поместить конкретные административные задачи в более широкий аналитический контекст. Размышление о способах, задачах и трудностях оценки эффективности в социальном обеспечении позволяет поставить новые вопросы и усомниться в молчаливых предположениях о теории и практике, задачах администраторов и исполнителей, отношениях специалистов и клиентов. Рассматриваются особенности управления в этой специфической сфере на примере современной России и некоторые ключевые элементы нового социального менеджмента, в частности, оценка качества и эффективности. Полученные выводы основываются на обзоре существующих источников, эмпирических исследованиях деятельности российских социальных служб, а также на анализе современного опыта, накопленного в отечественных и зарубежных учреждениях социальной защиты.

Что такое социальный менеджмент

Вокруг понятия «социальный менеджмент» возникло множество разных линий объяснения, многие из которых исключают, а другие дополняют друг друга. Среди прочих можно встретить такое определение: «социальный» — значит, гуманный, с добрым сердцем, учитывающий слабости, стремящийся помочь и даже «бесплатный» или «для бедных» (в таких, например, понятиях, как «социальная столовая», «социальный автобус», «социальное общежитие»). Социальный менеджмент, таким образом, у некоторых авторов — это гуманный способ управления людьми. В теориях менеджмента такого рода разработки начались со времен Школы человеческих отношений, когда были актуализированы проблемы отчуждения на рабочем месте. Использование понятия «социальный менеджмент» в этом смысле мы полагаем не вполне корректным.

Еще одна группа представлений о социальном менеджменте связывает его с управлением особого рода бизнес-проектами в сфере услуг для достаточно широ-

* Исследование проводилось при поддержке Независимого института социальной политики.

кого круга потребителей — в области охраны общественного здоровья, охраны среды, образования (управление лечебным центром, культурным центром, музеем, спортивным клубом). Такой тип управления, хотя и основывается на стремлении к самоокупаемости и даже максимизации прибыли, имеет дело с особой задачей предоставления социальных услуг, а следовательно, должен учитывать клиент-центрированные приоритеты и принципы социальной политики и социального обслуживания.

Кроме того, под социальным менеджментом подразумевают управление в некоммерческом и общественном секторах. Спектр деятельности в рамках такого типа управления достаточно широк — от государственных или муниципальных образовательных учреждений, больниц и поликлиник, т. е. проектов, рассчитанных на широкого потребителя, до негосударственных учреждений, общественных организаций, специализирующихся на оказании социальных услуг особым группам потребителей. Этот вид социального менеджмента обусловлен целями координации социально значимой деятельности вне любых задач по извлечению прибыли.

Понятие «социальный менеджмент» используется и в тех случаях, когда речь заходит об управлении непроизводственными активами, отделами социального развития и социальными программами коммерческого предприятия — корпоративным отдыхом, здравоохранением (заводские турбазы, поликлиники, учебные центры). Как и в сфере бизнес-менеджмента, здесь необходимо эффективно управлять ресурсами, в том числе кадрами, бороться за инвестиции, планировать расходы. Подходы здесь ничем не отличаются от других видов управления, однако оценка результатов и эффективности осуществляется особым образом. Масштаб и способы реализации социальных проектов и программ напрямую зависят от размеров прибыли, с одной стороны, и от идеологии руководства предприятием — с другой. Рассматривая различные воплощения социального менеджмента, нетрудно увидеть, что эту управленческую сферу можно типологизировать по ориентации на прибыль/неприбыльности и универсальности/специализации.

Контекст и противоречивая природа социального менеджмента, 1980–2000-е годы

Управление приютами, работными домами, больницами и школами осуществлялось и сто, и двести лет назад. Исследование принципов управления такими учреждениями в историческом аспекте выходит за рамки настоящей статьи. Нас интересует бурное развитие социального менеджмента в современном обществе, в условиях развитого социального государства — welfare state. Это развитие обусловлено условиями, культурными обстоятельствами, сформировавшимися в управленческой науке в 1990-х годах, а также неолиберальными реформами, которые вынесли на повестку дня идею рационализации ресурсов и управления в социальной сфере. Представление о менеджменте в сфере социальной политики и социальных услуг в рационалистской перспективе начинает формироваться в европейских странах и США вскоре после окончания Второй мировой войны.

Финансирование социальных программ становится одной из крупнейших статей бюджета, поэтому вопрос об эффективности государственных организаций (как экономической, так и социальной) прочно укоренился в повестке дня. Характерным для этого подхода было мнение, что достижение эффективности посредством интеграции работы отдельных людей – деятельность внеценностная и внеконтекстная, она может в равной степени характеризовать труд начальника цеха по сборке автомобилей, директора ресторана и дома престарелых. Возможно, это обстоятельство и легитимирует ситуацию в управлении социальными службами в постсоветской России, где руководителями по преимуществу стали выходцы с партийно-хозяйственных и комсомольских должностей советского времени, однако негативные аспекты применения технократических или политических моделей в управлении социальной службой обесценивают все плюсы управленческого потенциала «универсального» менеджера.

В послевоенной Британии организация институтов социальной политики базировалась на двух элементах: во-первых, бюрократическое администрирование, когда организации управляются посредством правил и процедур, которые, по крайней мере теоретически, нацелены на достижение конформности и беспристрастности в предоставлении социальных услуг; во-вторых, управление социальной политикой зависело до некоторой степени от профессионализма или мнений экспертов. К 1960-м эта система организации подверглась атаке с обеих сторон политического спектра. Представители левых партий были недовольны неравенством в социальном обеспечении. Марксисты сделали акцент на роли социальной политики в усилении классовых привилегий. Правые инициировали атаку на «законные права» бюрократов от социального обеспечения – особенно в кампаниях по расширению госфинансирования. Монопольный статус государства в организации социальной политики был назван причиной несоответствия предпринимаемых мер нуждам потребителей. Шквальный огонь критики обрушился на бюрократов. Их деятельность была охарактеризована как враждебная по отношению к людям, изблещались стремление неукоснительно соблюдать бездушные правила, монополистские позиции бюрократов, позволяющие им отгородиться от реального мира с его давлением конкуренции. Профессионалы были обвинены в эгоистической мотивации, узурпации власти над потребителями.

Неолиберальная критика социальной политики доминировала в рыночных реформах 1980-х годов. Одновременно с реструктуризацией социальной политики возникли новые установления для предоставления услуг. Учреждения социальной политики были приватизированы или открыты конкуренции и новым формам управления. Эти изменения оправдывались лозунгами «экономичности и эффективности», расширения «свободы выбора». Важной чертой реформ социальной политики 1980-х годов было появление новых организационных форм, усиливающих роль управления, концептуализированную как рост нового публичного менеджмента или неоменеджериализм. Это во многом обусловило введение техник частного сектора в менеджмент госсектора в терминах экономики, эффективности и результативности. Социальный прогресс здесь видится в

достижении континуального роста «производительности». Деятельность по образу и подобию бизнеса, основывающаяся на стремлении ко все большей эффективности, пришла на смену бюрократическому профессионализму. Профессионалам было отказано во влиянии на цели менеджмента, сформулированные их администраторами.

Речь идет о неоменеджеризме как проекте, который умаляет важность таких ценностей, как автономия, забота, уважение и доверие, в пользу экономических приоритетов, прагматизма и рациональности. Защитники неоменеджеризма высказывают ряд аргументов в его защиту – необходимость улучшить экономическую эффективность организаций, реагировать на потребности гибкого «глобального» рынка.

Тем не менее неоменеджеризм сократил привилегии профессиональной автономии, потребовал большей подотчетности от специалистов, оказывающих социальные услуги, позволил расширить возможности выбора пользователей услуг, а также повысить ценность профессионализации и стандарты квалификации среди работников. В соответствии с новой идеологией в Великобритании, например, была введена схема прямой оплаты услуг по месту жительства (direct payments for community support services), позволившая клиенту самостоятельно выбирать и контролировать ход оказания ему тех или иных услуг. Однако, несмотря на неолиберальный акцент на независимости, применение таких подходов, как «менеджмент ухода» (care management), в медицинских и социальных сервисах ведет к тому, что индивидуальность взрослых клиентов, особенно инвалидов, размывается, инфантилизируется посредством контролирующих дискурсов профессиональной и неформальной заботы. Негативным аспектом стали и обманутые ожидания в отношении дополнительных ресурсов и сервисов, необходимых для особо нуждающихся индивидов, семей, групп или сообществ.

И хотя профессионализация традиционно предполагает разрыв между экспертами-специалистами и клиентами, в 1980-е годы это понятие было пересмотрено и стало ориентироваться в большей степени на активизацию ресурсов местных сообществ, а также на участие потребителей услуг в оценке их качества. В социальной работе произошел переход от патерналистской к партнерской модели. Эти изменения, в частности, выразились в замене термина «клиент» понятиями «пользователь услуг», «потребитель услуг», «участник», «член группы поддержки». Профессионализация деятельности социальных служб (процесс, впоследствии получивший название «тейлоризация» – по имени автора идей научного менеджмента Ф. Тейлора) подразумевала тенденцию к увеличению роли технократических подходов в профессии. Как когда-то в промышленном научном менеджменте в начале XX в., «тейлоризм» в социальной работе означал переход к выполнению функций на манер конвейера в ущерб эмоционально-коммуникативной стороне деятельности, но в пользу кодифицированного профессионального знания и поведения, основанного на четко предписанных правилах. Концепция социальной работы как деятельности, базирующейся на глубокой специализации и рационализации трудовых операций, предоставила менеджерам социальных служб воз-

возможность предъявлять инструментальные, технические требования к трудовому процессу и усиливать подотчетность работников за счет усиления регламентации деятельности в организациях.

Социальная помощь приходит к россиянам

В конце 1980-х годов в отечественной истории социальной политики и социальной деятельности открылась новая страница: появились первые социальные работники, были открыты центры «Милосердие», начато обслуживание на дому престарелых одиноких граждан и инвалидов. После долгого забвения новую жизнь получила практическая психология – на предприятиях были оборудованы «комнаты психологической разгрузки», появились первые консультационные кабинеты, должность психолога была введена в учреждениях народного образования, были организованы услуги семейного консультирования, психологической коррекции, проводились социально-психологические тренинги (см. [Эткинд 1987]). С 1990-х годов начали функционировать программы переподготовки по социальной работе, в учреждениях высшего образования появилась специальность «Социальная работа». На факультетах психологии организовывались курсы по практическим навыкам помощи людям, оказавшимся в кризисной ситуации, распространялась популярная психологическая литература.

Это время было особенным как для социальной политики в целом, так и для рядовых граждан (подробнее см. [Романов, Ярская-Смирнова 2007]). Социальных и психологических служб в конце 1980-х – начале 1990-х годов было крайне недостаточно. И люди обращались к религии, к разнообразным нетрадиционным помощникам – экстрасенсам, гадалкам, целителям... Эксперты тогда усматривали несколько причин роста популярности этих практик [Вейн 1990, с. 61]. Речь шла и о кризисе советского здравоохранения – крайне низком уровне внедрения новых методов диагностики и лечения в практику здравоохранения, низком профессионализме, острой нехватке необходимых лекарственных и технических средств, да и об отставании науки, промышленности и сферы услуг от мирового уровня. Еще одна причина заключалась в дефиците доброты и сердечности в обществе в целом и в профессиональной сфере в частности. Пациенты оставались неудовлетворенными общением с медиками в поликлиниках и больницах, а педагогика, психология и социальные услуги были организованы так, что не могли помочь людям в ситуациях болезней, невзгод и тяжелых душевных травм.

В середине 1990-х система социально-психологических услуг начинает приобретать устойчивые очертания: в законодательстве об основах социального обслуживания появляется понятие «консультативная помощь» [Федеральный закон... 1995, ст. 13], определяется понятие психологической поддержки [Положение... 1996, п. 2], утверждаются планы развития сферы психологических услуг [Решение коллегии... 1995]. Тогда же начался экспонентный рост учреждений социального обслуживания населения (рис. 1).

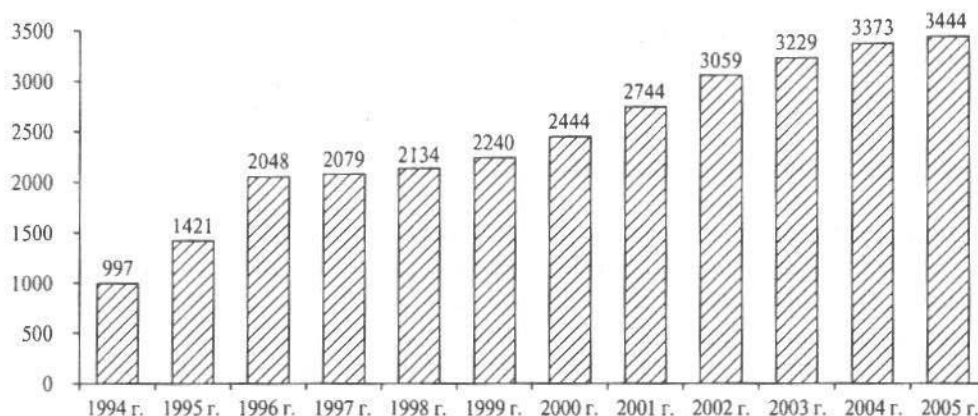


Рис 1. Динамика количества социальных служб
[Статистика Министерства здравоохранения 2006]

По данным наших исследований, социальное обслуживание в середине 1990-х годов функционировало в отсутствие профессионально подготовленных специалистов, стандартов обслуживания и в условиях слабого дискурса социальной работы и социально-психологической помощи (см. [Социальная политика... 2002]). Сообщения, транслировавшиеся в СМИ, путали социальную педагогику с социологией, социальную работу – с общественно-полезным трудом, психологов – с более понятными постсоветскому обывателю психиатрами. Специализированные СМИ, публикующие материалы по социальному обеспечению, предлагали читателю модели профессионализма, построенные на основе личных качеств, – терпимости и терпеливости, эмпатии, «доброго сердца». Сотрудники социальных служб мотивировали свой выбор скудостью предложений на рынке труда, гибким графиком работы и альтруистическими доводами. Социальное обслуживание, социальная работа понимались ими в весьма расплывчатых терминах. Универсальная модель социальной политики, отсутствие в дискурсе публичной риторики четкой категоризации клиентов профессиональных социальных служб еще более усиливали сложившуюся неопределенность.

И хотя Конституцией 1993 г. Россия определялась как социальное государство, предоставляющее всем гражданам равные гарантии, в 1990-е годы происходила постепенная либерализация и рационализация социальной политики. Под термином «рационализация» мы понимаем процессы реформирования социальной политики и системы социального обслуживания на основе принципов сокращения расходов, совершенствования приемов управления и стандартизации содержания деятельности специалистов. Тенденции рационализации ресурсов и приемов управления в социальной политике на Западе усиливаются с 1980-х годов на основе идеологии неменеджериализма и принципа сокращения государственных расходов [Кларк 2003, с. 86].

С одной стороны, неменеджериализм позволил сократить привилегии профессиональной автономии, усилить подотчетность специалистов, оказывающих

социальные услуги, расширить возможности выбора пользователей услуг и повысить ценность профессионализации и стандарты квалификации среди работников. С другой стороны, поощрение предприимчивости и связанный с этим неоменеджериализм, как полагают, ограничивает гарантии доступности, адекватности, гибкости, равенства и справедливости. Негативным аспектом становятся и обманутые ожидания в отношении дополнительных ресурсов и сервисов, необходимых для особо нуждающихся индивидов, семей, групп или сообществ. А концепция социальной работы, основанная на принципах четко очерченных компетентностей, дает менеджерам социальных служб шанс предъявлять сугубо инструментальные, технические требования к трудовому процессу, «закручивать гайки», т. е. усиливать подотчетность работников за счет ужесточения регламентации деятельности в организациях [Dominelli 2004, p. 56]. Исследования показывают, что на пути к неоменеджериализму («новый социальный менеджмент» – NPM (new public management¹)) не так-то просто заменить отсталое бюрократическое мышление культурой эффективности и предпринимательства [Pillsbury 2003; Hajnal 2005].

В 1990-е годы российское государство переложило ответственность за сохранение минимальных стандартов жизни на самих граждан. В конце 1990-х годов этот переход был официально озвучен в программе социально-экономической политики правительства России:

В социальной политике необходимо завершить переход от патерналистской к субсидиарной модели государства. Это означает доступность и бесплатность для всех граждан базовых социальных услуг, прежде всего, образования и здравоохранения; перераспределение социальных расходов государства в пользу самых уязвимых групп населения при одновременном сокращении помощи обеспеченным семьям; сокращение социального неравенства; предоставление гражданам возможностей более высокого уровня социального потребления за счет собственных доходов. Опыт развития европейской цивилизации, к которой принадлежит Россия, убедительно показал, что преобладание распределительных функций государства и пренебрежение к личной инициативе ведут к экономическому застою, политической апатии и гражданскому безразличию [Основные направления... 2000].

Тенденция рационализации отчасти нашла отражение в формулировках приоритетов и ходе реализации закона № 122-ФЗ (в народе называемого «законом о монетизации»). Другим аспектом этой деятельности, во многом противоречивой и по-разному проявляющейся на разных уровнях и в разных регионах, является модернизация системы социального обслуживания. Развитие стандартов и менеджериализация социальных сервисов в России – это тоже часть общей государственной политики, во многом обусловленной идеологией неолиберализма, которая стремится рационализировать отношения между государством и гражданами.

Развитие инфраструктуры социальных услуг (см., например [Шишкин 2004, с. 264]) и их модернизация связаны с передачей полномочий по оказанию услуг

¹ В отечественной литературе этот термин иногда используют без перевода, а иногда переводят как «новый публичный менеджмент», «новое общественное управление».

в сфере социальной защиты на региональный уровень, недискриминационной ориентацией социальных услуг на беднейшие слои населения [Доходы населения и доступность... 2003], снижением административных издержек, разработкой социальных стандартов на услуги. Однако сфера социального обслуживания оказалась практически не затронута рыночными преобразованиями, что привело к снижению качества многих социальных услуг, неэффективному использованию ресурсов, игнорированию потребностей отдельных групп населения. Кроме того, возникли острые социальные противоречия, связанные с углубляющимся социальным неравенством между отдельными регионами, метрополией и провинцией.

И все же в течение последних 12 лет наблюдается устойчивая тенденция, вектор которой обусловлен идеологией модернизации социального менеджмента, социально-экономического развития. Так, ввиду неэффективности универсалистского подхода, акцент в решении проблемы социальной помощи был перенесен на обеспечение адресности, подразумевающей отмену категориальных льгот и субсидий, перевод их в форму денежных выплат. В качестве критерия адресности предлагалось использовать уровень душевых доходов в домохозяйстве, членом которого является потенциальный реципиент социального пособия, необходимо учитывать и социальный состав домохозяйства, его материальные и денежные активы, а также их доходность. Как свидетельствуют данные по России в целом, размеры адресной социальной помощи и охват ею населения пока что не соответствуют масштабам бедности в России. Последствия реформ для мужчин и женщин из бедных городских семей существенно различаются. Изменение структуры детских пособий, повышение размеров выплат, введение адресности и специальной помощи детям одиноких родителей характеризуют современный этап развития социальной политики российского правительства. Однако, даже если принять во внимание факт существующих бюджетных ограничений, нынешняя ситуация далека от оптимальной.

Система адресной помощи в настоящее время предполагает усиление роли социальных работников, проверяющих степень «нуждаемости» и достоверность заявлений клиентов. При этом процедуры и технологии деятельности по определению «нуждаемости» недостаточно прописаны, так же как и юридический статус таких процедур. Поэтому ответственность за этот процесс без всякого обсуждения передана исполнителям низового уровня, которые руководствуются в своей деятельности бытовыми определениями, стереотипами и корпоративными неформальными нормами. Бедные классифицируются на «достойных» и «недостойных», но далеко не только буквой закона, а посредством «фейс-контроля», осуществляемого социальным работником. Следует помнить и о присущих советским организациям неформальных практиках, когда доступ к ресурсам определяют скорее личные знакомства, нежели формальные регуляции. Исследования выявили подобные практики в сфере социальной защиты: личные знакомства нередко играют решающую роль в распределении довольно скромных ресурсов натуральной или денежной помощи.

Адресная помощь, хотя и призвана повысить эффективность системы социального обеспечения, приводит к ее бюрократизации, придавая двусмысленность профессиональной идентичности социальных работников, которые «вправе выборочно проверять правильность предоставленной заявителями информации любыми способами, не противоречащими законодательству Российской Федерации, и лишать претендентов права на статус при обнаружении обмана». Поэтому необходимо не только осуществлять проверку нуждаемости, но и оценивать эффективность методик этого контроля и самой системы адресной помощи.

Кстати, подобные подходы к классификации клиентов хорошо знакомы и зарубежным социальным работникам, на деятельность которых повлиял в конце XX в. упомянутый выше менеджериализм. Л. Доминелли, ссылаясь на М. Фуко, аргументирует критику этого периода развития профессии следующим образом. Категоризация людей на «достойных» или «недостойных» являет собой яркий пример власти наименований, которая затушевывает нужды тех, кто оставлен без внимания, посредством простого акта маркирования их как «незаслуживающих» или «недостойных». Посредством наименования социальные работники нормализуют определенные типы поведения и маргинализуют другие. Доминелли вслед за Фуко в связи с этим рассуждает о том, что клиенты становятся субъектами технологий управленитета, воспринимают себя изолированно от остальных. Дифференцирование бедных на «достойных» и «недостойных» оказалось весьма полезным для научной рационализации и экономии ресурсов, но идеология управленитета создает разрыв между клиентами и социальными работниками. Поэтому клиенты рассматривают представителей социальных служб как преграду, которую необходимо преодолеть, чтобы получить нужные услуги, а не в качестве источника помощи в ситуации нужды [Dominelli 2004, p. 43–44].

Новый социальный менеджмент «сверху» и «снизу»

Ключевые понятия «нового социального менеджмента» звучат в выступлениях президента России, используются в программных документах, эхом отражаются на всех уровнях администрации социальных сервисов: рынок социальных услуг, расширение выбора организационно-правовых и финансовых форм социального обслуживания, обеспечение их должного качества и содержания, соответствующего запросам конкретных граждан. Программа социально-экономического развития на период 2008–2010 гг. делает акцент на приоритетах развития социального обслуживания в терминах улучшения качества, доступности и эффективности, совершенствования механизмов управления социальной инфраструктурой, создания рынка социальных услуг с равными возможностями для разных поставщиков, учреждения новых форм социальных сервисов [Доклад о результатах... 2007].

Программные документы национальной социальной политики теперь создаются в соответствии с проектной структурой, содержат стратегические цели, основные направления их реализации, тактические задачи и конкретные меры их выполнения, а главное — индикаторы достижения целей. Среди стратегических це-

лей современной национальной социальной политики – улучшение демографической ситуации и положения семей с детьми, а также детей, находящихся в трудной жизненной ситуации. Основным показателем, характеризующим уровень достижения поставленных целей, является число родившихся и умерших на 1000 человек. Более конкретными, тактическими задачами предусматривается, в частности, укрепление системы социальной защиты семьи, обеспечивающей сохранение ребенка в семье, создание благоприятных условий для комплексного развития и жизнедеятельности детей, попавших в трудную жизненную ситуацию. Эта задача подразумевает решение ряда проблем, или подзадач, а именно: предупреждение семейного неблагополучия и профилактику социального сиротства; социальную реабилитацию детей с ограниченными возможностями, их социальную адаптацию и подготовку к самостоятельной жизни в обществе; организацию отдыха и оздоровления детей. По каждой проблеме предложен комплекс мероприятий, например, для предупреждения семейного неблагополучия и профилактики социального сиротства предусмотрены *развитие технологий раннего выявления и учета детей и семей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации; повышение качества и увеличение спектра услуг, предоставляемых несовершеннолетним и их семьям; развитие различных форм семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей* и т. д.

Показателями задачи «содействие созданию благоприятных условий для комплексного развития и жизнедеятельности детей, попавших в трудную жизненную ситуацию», в частности, соответствующими указанной подзадаче «профилактика социального сиротства», являются: удельный вес семей с детьми, получивших социальные услуги в учреждениях социального обслуживания семьи и детей; удельный вес детей, получивших социальную реабилитацию в специализированных учреждениях для несовершеннолетних; удельный вес безнадзорных детей. Следует отметить новый показатель «удельный вес безнадзорных детей», впервые появившийся в программе, а также тенденцию к конкретизации задач и ожидаемых результатов [Доклад о результатах... 2006]. Динамика этого показателя может косвенным образом указывать на эффекты функционирования системы профилактики.

Как видим, в качестве показателей преимущественно выступают характеристики процесса оказания услуг, поскольку результат формулируется с использованием расплывчатой терминологии. И хотя показатель «удельный вес получивших услуги» все же позволяет составить более или менее четкое представление о масштабах оказанной помощи, в риторике регионального уровня, а особенно в отчетах учреждений, ситуация становится менее прозрачной. Доклады о положении социально уязвимых групп населения региональных министерств содержат информацию о численности обслуженных, количестве выданных наборов или объемах выплаченных пособий, но, во-первых, без какого-либо соотнесения с потребностями целевых групп, а во-вторых – без анализа эффектов от такого рода услуг. Приведем несколько выдержек из официального доклада о положении детей в одном из регионов РФ:

«За 2005 г. в рамках этой программы было трудоустроено 208 безработных из числа одиноких и многодетных родителей. Участники программы отработали в среднем по

2 месяца. Средний размер поддержки доходов составил 1300 рублей в месяц на человека. После завершения участия в программе 81 человек был принят на постоянную работу» <Остается непонятным, как классифицировать эти данные – в терминах успеха или же, напротив, низкой эффективности данной технологии. Сравнительные данные не приводятся>.

«За 12 месяцев 2005 г. в N-ской областной психиатрической больнице пролечено 700 несовершеннолетних, 107 из них были отнесены к категории “безнадзорных”» <Не указывается общее число безнадзорных детей в N-ской области. Обратим внимание и на специфическую «здоровскую»² терминологию>.

«В ходе реализации программы повышения качества жизни детей из семей малообеспеченных мигрантов было закуплено и передано 30 ранцев со школьными принадлежностями по 500 рублей каждый» <Не сообщается, какую долю составляют счастливицы из числа нуждающихся в ранцах>.

В отчетах социальных служб сообщения о количестве оказанных услуг формулируются в абсолютных терминах, и значения этих показателей невозможно проинтерпретировать, поскольку определения услуг нечеткие и расплывчатые:

Количество социально-экономических услуг, оказанных населению, в 2005 г. уменьшилось по сравнению с 2004 г. с 222 до 188; социально-правовых услуг – с 415 до 342; социально-педагогических и социально-психологических услуг – с 424 до 316; медико-социальных услуг – с 37 тыс. до 30 тыс. (Отчет Социальной службы, N-ская область, 2005 г.)³.

Дело в том, что понятие «услуги» в отечественной нормативной базе до сих пор не получило операционального определения. Федеральным законом от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» оказание услуги трактуется как предоставление помощи в трудной жизненной ситуации. Согласно Федеральному закону № 122-ФЗ, социальное обслуживание населения относится к ведению субъекта Российской Федерации. Региональные нормативно-правовые акты воспроизводят расплывчатые определения середины 1990-х годов. Национальные стандарты «Основные виды социальных услуг» (ГОСТ 52143-2003) и «Качество социальных услуг» (ГОСТ 52142-2003) также определяют услуги как помощь и всестороннюю поддержку граждан в трудной жизненной ситуации. Широкое использование понятия «социальная услуга как помощь в преодолении или совладании с трудной жизненной ситуацией» в нормативных актах, инструкциях и регламентах деятельности приводит к произволу в определении содержания услуги и определении ее результата со стороны учреждений и специалистов (подробнее см. [Оценка эффективности... 2007]).

И хотя стандартизация услуг представителям муниципальной и региональной власти представляется неотвратимой, и постепенно начинают утверждаться стан-

² «Данные “здрова”», «“здоровские” цифры», «“здрав” не дает нам сведений» – терминология, возникшая после слияния Министерства здравоохранения с Министерством труда и социального развития в период 2006–2007 гг.

³ «Отчет социальной службы» – документ из архива полевых материалов, собранных в ходе изучения методов оценки эффективности социальных служб в 2005–2007 гг. Название социальной службы изменено в целях сохранения анонимности информантов.

дарты, в том числе перечни услуг и требования к их качеству⁴ (см. [Топчий 2005]), тем не менее процесс внедрения стандартов и механизмы их соблюдения остаются неясными. А там, где стандарты уже разработаны и внедряются, они нередко вступают в противоречие с уже сложившимися практиками оценки качества и эффективности социальных сервисов, системой реализации социальных услуг, мотивацией персонала и методами управления, в том числе управления качеством социальных услуг. Эти практики складывались в советский и постсоветский периоды в недрах институтов оказания надомной помощи, собесах, учреждениях здравоохранения и образования, возникали латентные и явные стандарты качества, сложившиеся спонтанно или под влиянием управленческих механизмов.

В деятельности социальных работников большую роль играет повседневное знание [Zeira, Rosen 2000]. Это «практическая мудрость», «жизненный опыт», теория, неявно содержащаяся в повседневном практическом действии, негласные установления в рутине социальной работы. В особых условиях повседневной деятельности формируется профессиональный социолект работников социальных служб. Этот язык возникает на наших глазах, ведь инфраструктура социальной работы в России начала складываться не так давно, примерно полтора десятилетия назад. В конце 1990-х годов появились такие продукты канцелярского языка, как «социозащитные учреждения», «малообеспеченность» и «нуждаемость». «Оценка нуждаемости» — именно так, а не «потребности» или «обеспеченности» — это юридически закрепленное право органов социальной защиты на проведение экспертной оценки уровня доходов семьи и сопоставления их с величиной прожиточного минимума, гарантированного душевого дохода или другим установленным показателем. Введение эвфемизмов «малообеспеченный», «нуждаемость» отражает состояние дел в государственной политике, закрывающей глаза на проблемы бедности. Все эти термины живут во внутреннем языке работников социальных служб, вынужденных искать компромисс между официальной идеологией и повседневностью социальных проблем. Постепенно этот язык легитимируется в публикациях и проникает в официальный дискурс чиновников, подобно аналогичной инфильтрации других социолектов, в том числе профессиональных (например, термин «лицо кавказской национальности» в органах охраны правопорядка). В то же время возможна и обратная траектория — лексикон профессиональной субкультуры вполне может пополняться из официальных источников, в которые он попадает из словаря идеологии и науки. В науке можно найти целые группы специалистов, легитимирующих и продвигающих определенные практики в угоду политическим требованиям элит.

Но профессиональное знание вряд ли можно рассматривать как некую фиксированную данность, существующую в научных статьях и учебниках отдельно от процессов понимания, от вырабатываемых ежедневно и ежечасно представлений о правильном и ошибочном поведении, о достойных и недостойных клиентах, от

⁴ ГОСТ Р 52143-2003 «Социальное обслуживание населения. Основные виды социальных услуг», ГОСТ Р 52142-2003 «Социальное обслуживание населения. Качество социальных услуг. Общие положения».

тех разнообразных контекстов, в которых формируются и применяются как ценности, так и знания.

Время от времени здесь появляются новые термины для обозначения клиентов, например, в 2006 г. мы услышали употребляемое в обиходе сотрудников «социозащитных» учреждений понятие «соповские семьи». Как выяснилось, этот термин происходит вовсе не от названия населенного пункта или предприятия, его корень – аббревиатура СОП – «социально опасное положение». Устроив в своем учреждении «банк одежды», где клиенты могли подобрать что-то из вещей для себя и своих детей, социальные работники вскоре пришли к выводу об иждивенческих установках некоторых «соповских семей». Между тем помощь в натуральном виде неизбежно подавляет всякую независимость или инициативу тех, кому она предназначена, – это было известно исследователям и организаторам благотворительности еще в конце XIX в. [Зелизер 2004, с. 206]. Стигма «соповской семьи», таким образом, конструируется самой системой социальной поддержки.

Эти практики складывались в советский и постсоветский периоды в недрах институтов оказания надомной помощи, собесах, учреждениях здравоохранения и образования, в связи с чем анализ латентных и явных стандартов качества, возникших спонтанно или под влиянием управленческих механизмов, представляется актуальным. Он позволит определить перспективы трансформации таких стандартов под влиянием идеологии рационализации и менеджериализации. В процессе рационализации социальной политики характер деятельности социальных работников в большей степени трансформируется в направлении моделей *case management* или *care management*, по аналогии с британской или американской системой социального обслуживания. В перспективе это может инициировать процессы подгонки новых правил и сопротивления им со стороны социальных работников и их клиентов, подобно тому, как это происходило при реализации подобных проектов на Западе, под влиянием специфических практик, обусловленных местным контекстом и традициями взаимодействия между службами и клиентами, разными ведомствами и специалистами.

Для того чтобы совладать с неопределенностью, социальный работник как повседневный деятель подвергает ее типизации с точки зрения здравого смысла [Шютц 2004], который формируется на основе имеющихся представлений, ценностей, эмоций. В результате именно на основе осмысления повседневного опыта самими практиками строится профессиональная экспертиза, и хорошо, если это сопряжено с гибкостью, открытостью новому. Однако нередко выработанные с опытом представления и приемы работы превращаются в преграду между «цехом» профессионалов и «обычными» людьми [Fook 2000]. От профессионального, экспертного знания сегодня ожидается его публичное обсуждение, вследствие чего экспертиза становится открытой рефлексией, а не известным заранее выводом нормативного характера [Närhi 2002, p. 334]. Подобная рефлексия особенно необходима для соблюдения этических норм, прав человека, принципов недискриминации [Jones, Joss 1995]. А в ситуации, когда артикулируются дискурсы менеджериалистского толка, актуальность такой рефлексии лишь возрастает:

Разговоры чиновников и менеджеров о том, как сделать их услуги более эффективными или улучшить их качество, позволяют специалистам, пользователям или группам интересов спорить о смыслах «эффективности» или «качества». В этом смысле бизнесология создает пространства конфликта разных интересов, посредством которых артикулируются и реализуются их требования власти [Harris 2003].

Подобная рефлексия, как представляется, может и должна стать элементом оценки социального обслуживания. Оценка – новое явление в российской действительности, и сегодня уже есть успешный опыт совместной деятельности местных и региональных администраций с некоторыми зарубежными и отечественными неправительственными организациями (Фонд «Институт экономики города», Леонтьевский центр и др.) по внедрению результативно-ориентированных услуг в области адресной социальной помощи, заказа на социальные услуги, целевых потребительских субсидий на определенные услуги, а также по разработке и применению технологий мониторинга результативности социальных услуг, включая надомное обслуживание одиноких граждан преклонного возраста и инвалидов. Это доказывает принципиальную решаемость задачи перехода на управление по результату, к организации социального обслуживания по принципу проектов и программ. По сути дела, речь идет о процессе стандартизации услуг, включая разработку параметров их содержания и предоставления. Стандартизация означает, что каждая процедура детально операционализирована и потому может быть отслежена и оценена [Zirps 2003].

В 2000-е годы поступление значительных средств от продажи естественных ресурсов подталкивает политическую элиту к решениям в области общественного благополучия, способным повлиять на повседневную жизнь миллионов рядовых россиян. Эти решения впервые оформляются в публичной риторике как развитие эффективной социальной политики. Эффективная система социальной помощи, дискуссия о которой получила развитие в процессе рационализации социального обслуживания, находит выражение в практиках совершенствования технических стандартов (в том числе в отношении персонала, материальных ресурсов, денежных средств) и оценки результативности с точки зрения потребителя (стандарты качества). Тезаурус современных социальных реформ пронизан терминологией неоменеджериализма – озабоченность измерительными оценочными процедурами, акцент на управлении качеством, повышении эффективности – эти принципы, пришедшие из бизнес-среды, существенным образом меняют характер отношений в системе социального обслуживания.

Управление качеством услуг

Развитие инфраструктуры социальных услуг (см., например [Шишкин 2004, с. 264]) и их модернизация связаны с передачей полномочий по оказанию услуг в сфере социальной защиты на региональный уровень, недискриминационной ориентацией социальных услуг на беднейшие слои населения [Доходы населения... 2003], снижением административных издержек, разработкой социальных стандартов на

услуги. Однако сфера социального обслуживания оказалась практически не затронута рыночными преобразованиями, что привело к снижению качества многих социальных услуг, неэффективному использованию ресурсов, игнорированию потребностей отдельных групп населения. Кроме того, в большинстве регионов отсутствует практика мониторинга эффективности социальной помощи.

Несформированность квазирынков социальных услуг в России обусловлена и недостаточным участием в этой сфере деятельности негосударственных организаций, в связи с чем одним из центральных вопросов повестки дня неоллиберальной социальной политики является необходимость формирования нового горизонтального общественного договора, что, в свою очередь, требует создания институтов гражданского общества. Во многих странах Запада третий сектор считается одним из важнейших поставщиков услуг, а основной функцией местной власти становится только их планирование и организация. В этом состоит принципиальная особенность российской системы оказания социальных услуг и функций местной власти в этой сфере, занимающихся непосредственным предоставлением услуг. Логика либерализации связана с созданием местными властями «необходимого игрового поля», на котором третий сектор на равных сможет конкурировать с государственными и частными институтами в получении договоров на предоставление социальных услуг. Так создается конкуренция между провайдерами услуг, и для клиентов появляется дополнительная возможность выбора.

Выше мы уже упоминали о том, что эффективная система качества социальной помощи находит выражение в практиках совершенствования технических стандартов (в том числе в отношении персонала, материальных ресурсов, денежных средств) и оценки результативности с точки зрения потребителя (стандарты качества). Целями трансформации управления в этой области являются экономическая оптимизация и повышение результативности. Поэтому деятельность по разработке социальных стандартов и совершенствованию механизмов мониторинга эффективности находится в русле общих процессов рыночной рационализации. Она является продолжением политики, направленной на оптимизацию регистра льготников в соответствии с их реальными потребностями и ресурсами. Это делает актуальными разработку нормативов предоставления социальных услуг различным группам населения в зависимости от реальной нуждаемости, а также использование подхода кейс-менеджмента (case management)⁵, обеспечивающего комплексное решение проблем пользователя. Такая политика сможет достичь цели только в том случае, если в подходы к измерению качества будут интегрированы интересы и приоритеты получателей услуг, учтены функции и особенности деятельности сотрудников социальных сервисов.

Одно из определений оценки качества – экспертиза программ и проектов, направленная на анализ реализации программ, произведенного ими эффекта, и сравнение полученных результатов с определенными критериями (например, «что

⁵ Планирование и координация спектра услуг, предназначенных для повышения качества жизни и обеспечивающих потребителя необходимыми услугами наиболее эффективным, действенным и рентабельным способом.

было — что стало после реализации программы» или «что стало — что было намечено согласно плану программы»). Оценка программ — это всегда сравнение, по итогам которого выносятся суждения о качестве программы и разрабатываются рекомендации на будущее. Согласно Федеральному закону от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации», «социальное обслуживание должно соответствовать государственным стандартам, которые устанавливают основные требования к объемам и качеству социальных услуг, порядку и условиям их оказания» (ст. 6). Эти стандарты утверждаются правительством Российской Федерации, и требования, установленные ими, обязательны для социальных служб независимо от форм собственности на всей территории России. Однако в законе не раскрываются критерии качества и механизмы оценки эффективности социального обслуживания или степени успешности деятельности по достижению цели.

Изучение качества и эффективности социального обслуживания, качества социальной работы с различными группами пользователей услуг, качества разнообразных социальных проектов, связанных с улучшением положения людей, приобретает в последние годы все большую значимость. Теперь многие государственные и общественные организации наряду с текущей деятельностью ведут и проекты по грантам, а также оказывают платные услуги. Проектная деятельность — инструмент развития, в случае, например, выхода на новые группы потребителей или запуска новых видов услуг. Организация работы по принципу проектов позволяет оценить, насколько успешна деятельность, достигаются ли запланированные результаты и в чем причины неудач, если таковые случаются. Для этого необходимо уметь отслеживать, оценивать и представлять результаты своей деятельности. Российских исследователей и практиков социального обслуживания вопросы оценки эффективности интересуют уже более десяти лет. Хотя усилия по проведению оценочных исследований в учреждениях системы социальной защиты не раз предпринимались [Тончий 2005], это были скорее разрозненные попытки, нежели внедрение оценки в качестве элемента системы социального обслуживания. Кроме того, органы управления социальной защитой, учреждения и организации при планировании и оценивании деятельности ориентируются на такие понятия, как количество обслуживаемых и оказанных услуг, объем потраченных бюджетных средств или привлеченных из внебюджетных источников. В существующей системе социальной поддержки и обслуживания населения оценке подвергается в основном процесс.

В российской социальной политике различают такие типы планирования деятельности, как программа и проект. Программа рассматривается как комплекс мероприятий, разработанный, финансируемый и реализуемый на федеральном и региональном уровнях. На уровне отдельной организации или нескольких организаций реализуются проекты. Фактически проект представляет собой ту же программу, но в меньших масштабах. В последние годы в России практически каждая из программ развития, разрабатываемых кабинетом министров и правительствами регионов, содержит раздел, посвященный социальным эффектам и анализу эффек-

тивности. По мысли разработчиков, он должен отражать те факторы и показатели, по которым можно будет судить об эффективности проекта, что свидетельствует о более высоком уровне разработки социально значимых программ и проектов. Однако существующие на сегодняшний день механизмы оценки эффективности недостаточно прозрачны для представителей общественных организаций, независимых экспертов.

Ведутся дебаты о том, что учитывать при такой оценке – объемы и структуру финансирования, временные затраты, конечный результат или эффективность программы, роль программ в выполнении федеральных законов и постановлений в области социального обслуживания; опираться ли на статистические данные, поступающие из регионов, проводить мониторинг деятельности учреждений или определять эффективность на основе проведения выборочных обследований социальных служб и их клиентов. Вследствие недостатка финансирования такие исследования проводятся от случая к случаю, носят эпизодический, фрагментарный характер. В регионах нет каких-либо единых инструментов или подходов к анализу этой деятельности, в том числе к оценке профессионализма работников социальных служб. Неясно кто, какими методами и на основе каких индикаторов должен осуществлять измерение качества обслуживания.

Особую актуальность в связи с этим приобретают теоретическое обоснование и критический анализ социальной политики и социальной работы, в частности, в аспектах управления учреждениями и оценки эффективности деятельности организаций сферы социальных услуг, проектов и программ, финансируемых из госбюджета и по грантам, сравнительное исследование процессов профессионализации социальной работы и получение эмпирических данных о практике социальных служб. Региональный срез проблемы особенно важен в контексте децентрализации социального управления, а также в аспекте привлечения внимания научной общественности к анализу местного опыта. С одной стороны, существуют общие тенденции и проблемы социального развития регионов России, с другой – вариативность и уникальность регионального опыта, опосредованные рядом социокультурных факторов: локальными социально-экономическими условиями, практическими инициативами субъектов управления социальных служб, характером связи практики с системой социального образования и науки, возможностями международного сотрудничества.

Речь идет о систематической оценке процесса и/или результатов программы или политики, сравниваемых с рядом явно выраженных или подразумеваемых стандартов. В качестве таковых могут выступать местные образцы хорошей практики или профессиональные стандарты. Оценка качества применяется как средство, способствующее улучшению программы или политики. Прежде всего, оценка является систематической – это значит, что она представляет собой исследование, выполненное в количественной или качественной методологии или же использующее сочетание разных методологий. При проведении оценки используется исследовательская терминология, например: качественные методы, количественные методы, эмпирическое исследование, показатели, переменные,

выборка, экспериментальный дизайн, контрольная группа, случайная выборка, достоверность, надежность, измерение, отчет. Однако между оценкой и академическими исследованиями существуют значимые различия. Оценка не учитывает социальный контекст изучаемого явления, это во многом техническая процедура, базирующаяся на стандартизованных приемах. Целью здесь является не доступ к новому знанию, а получение сведений, максимально адаптированных для управленческих нужд.

Между оценкой и классическими академическими исследованиями существуют и сходные черты, поскольку и те, и другие направлены на описание и анализ, понимание отношений между переменными и выявление причинных связей между ними. Кроме того, существуют промежуточные формы — например, прикладные исследования, которые не являются оценочными, но при этом их результаты также востребованы на практике. Во всех случаях используются научные методы сбора данных: интервью, анкетирование, тестирование знаний и умений, описание отношений, наблюдение, анализ содержания документов, записей и т. д. Наиболее распространенная форма оценки — эксперимент с применением случайной выборки, включающий измерение релевантных переменных, по меньшей мере, в двух аналогичных группах, одна из которых участвует в программе, а другая — так называемая контрольная группа — нет. Изучаются также отдельно взятые случаи (кейс-стади), проводятся постпрограммные исследования. В последние годы появилось множество изданий, публикующих статьи по оценке, методам оценки, ее этическим принципам и идеологии, возможностям применения результатов. В ряде случаев при планировании оценки следует иметь в виду более широкую аудиторию.

Применительно к социальной политике и социальной работе оценка — это ответ на вопрос, насколько успешна оцениваемая социальная программа. Однако ответить на вопрос «что такое успех программы» не так просто. Критерии успешности программы могут быть самыми разными. Они зависят от того, кто заинтересован в проведении оценки программы, кто и какие результаты хочет получить и как планирует их использовать. Кроме того, если принять во внимание многообразие социальных программ, то становится очевидным, что один из важнейших атрибутов оценки и ее исходная точка — это цель оценки. Оценка социальной программы может быть вызвана различными потребностями, например: анализ выполнения программы; корректировка содержания программы (в том числе уточнение целей и задач, переориентирование программы на реалистичные результаты); попытка активизировать работу по выполнению программы; повышение эффективности сбора данных; экспертиза дополнительных ресурсных потребностей; анализ причин успехов и неудач выполнения программы; учет ошибок и недостатков программы при разработке других проектов; привлечение внимания общественности; информирование лиц и организаций, принимающих решения; защита программы от критики; анализ разногласий, возникших в процессе реализации программы среди исполнителей.

От профессионального, экспертного знания ожидается его публичное обсуждение, вследствие чего экспертиза становится открытой рефлексией, а не жестко

зафиксированным заранее выводом нормативного характера [Närhi 2002, p. 334]. Модель рефлексивного практика необходима там, где «величайшую важность приобретают проблемы равенства, соблюдения прав и нон-дискриминации» [Jones, Joss 1995]. Эта модель делает акцент на важности обучающего опыта как средства достижения и повышения профессиональной компетентности, предусматривая цикл практического обучения (experiential learning), которое включает практический опыт, рефлексивное наблюдение, теоретическую концептуализацию и активное экспериментирование, восприимчивое к специфическим контекстам и ситуациям профессиональной деятельности. Такой тип профессионализма, доказавший свою адекватность задачам социальной работы во всем мире, предполагает комбинацию теоретического и практического знания, профессиональных ценностей, когнитивной и поведенческой компетентности в специфических ситуациях, требующих достижения взаимопонимания и договоренности [Социальная политика... 2002].

Выражение «рефлексивная практика», т. е. деятельность, сочетающая «мысли и дела», известно еще не всем отечественным социальным работникам и преподавателям, а за рубежом эта перспектива уже не одно десятилетие признана условием профессионального развития наряду с более поздним «подходом, основанным на фактах» (evidence-based practice). К. Тейлор и С. Уайт говорят о рефлексивном действии социальных работников, когда те подвергают анализу знания и практику. Вопросами для критического анализа могут стать следующие: как социальные работники обсуждают между собой своих клиентов? какие требования предъявляют к себе и к другим? и что именно делает их рассказы убедительными, звучат ли в них истории, рассказанные клиентами? Тейлор и Уайт совершенно верно отмечают, что очень трудно отрефлексировать то, что принимаешь как должное, проанализировать собственную деятельность. Поэтому, с нашей точки зрения, здесь на помощь могут прийти качественные методы исследования. Полученные данные будут хорошим материалом для диалога исследователей и практиков, а также между самими практиками, для повышения теоретической чувствительности социальных работников и практической внимательности ученых.

Ввиду того что практика социальной работы характеризуется высокой степенью непредсказуемости и противоречивости, специалист-практик всегда вынужден принимать решения и действовать в неопределенной ситуации [Närhi 2002, p. 333]. Информацию, с которой ежедневно имеет дело социальный работник, очень трудно уложить в существующие теоретические построения, чтобы использовать их как руководство к действию.

Экспертиза в социальной политике и социальной работе устанавливает степень соответствия социальной программы или деятельности организации интересам и ожиданиям тех людей, которые являются благополучателями этой программы или клиентами (пользователями услуг) организации. Целью социальной экспертизы является установление соответствия деятельности органов государственной власти, других социальных институтов интересам граждан и задачам социальной политики, а также формирование предложений по достижению этого соответствия.

Представления о знаниях, необходимых в социальной работе, в позднесовременную эпоху изменились. Профессиональная экспертиза видится уже не столь-

ко основанной на структурном и универсальном знании, сколько создаваемой в процессе диалога и под влиянием различного рода дискурсов. В настоящее время акцент делается на так называемом практическом знании и повседневной мудрости практиков⁶. Экспертиза рассматривается как результат согласований, и знание становится скорее процессом (knowing), нежели продуктом (knowledge) [Närhi 2002, p. 334]. Иными словами, понимание — это бесконечный процесс постоянно меняющихся представлений и отношений, который осуществляется посредством практики и рефлексии.

Заключение

На характер социальной политики оказывает влияние ее особое отношение к управлению. Социальная политика — это социальный менеджмент на макроуровне. Ведь задачи социальной политики состоят в том, чтобы осуществлять изменения, а не просто анализировать имеющиеся проблемы. Следовательно, социальная политика как научная дисциплина, как образовательная программа или курс должна подразумевать соответствующий язык и проблематику. Поскольку социальная политика имеет ряд направлений, реализуется комплексными структурами, а ее исполнители на практике сталкиваются с многочисленными препятствиями, постольку необходим критический анализ всех указанных аспектов, нацеленный на выработку знания о конкретной проблеме и способах ее решения, а также на внедрение этих знаний в процесс принятия решений. Речь идет о прикладном характере дисциплины, о ясности и доступности предоставляемой информации, ее специфической структуре, до определенной степени обусловленной финансированием со стороны правительства. Кроме того, особенность социальной политики как дисциплины заключается в ее приверженности точным эмпирическим свидетельствам, прочно укорененной в сборе данных и анализе фактов. Социальная политика была и продолжает оставаться аналитической и управленческой практикой, нацеленной не только на познание социального мира, но и на его улучшение. Власть экспертов, конструирование «социальных проблем», вмешательство в жизнь людей ради их личного или общественного блага все чаще становятся объектом анализа и критики.

Отличия патерналистской модели социальной политики от рыночно-ориентированной заключаются в усилении тенденции рационализации ресурсов и приемов управления в социальной сфере; социальное государство теперь воспринимается как минимальная сеть гарантий защиты от рисков рыночной экономики. Однако контекст этих тенденций на Западе — экономический подъем, а в постсоветских странах рационализация социальной поддержки происходит в условиях бюджетных ограничений.

Мы обсудили основные трудности оценки качества, результативности и эффективности социальных услуг. Заявительный принцип назначения/предоставления социальной помощи нередко затрудняет уточнение полного круга получателей

⁶ В трудах по социальной антропологии этот тип знания известен как внутреннее, повседневное знание (tacit knowledge).

(целевой группы) и, соответственно, возможность анализа такого важного параметра качества, как охват целевой группы. Социально-психологическая, социально-педагогическая помощь людям не могут быть полностью формализованы, что затрудняет разработку прозрачных и четких критериев оценки. Благополучие людей не всегда напрямую зависит от предоставления им услуг социальной защиты; существует ряд условий, которые могут повышать или понижать вероятность положительных изменений. Изменения в жизни людей нередко носят отсроченный характер по отношению к оказываемым услугам, которые могут иметь не краткосрочный, а долгосрочный эффект.

Система оценки качества предоставления социальных услуг постепенно становится инструментом управления государственными (муниципальными) и негосударственными организациями. Социальные услуги в федеральных и региональных нормативных документах, инструкциях и регламентах деятельности, определяющих вопросы социального обслуживания населения, понимаются расплывчато и обобщенно как помощь и всесторонняя поддержка граждан в трудной жизненной ситуации. В социальных службах распространена риторика о пассивных, зависимых клиентах, предпочитающих материальную помощь развивающим мероприятиям. И хотя по мнению почти половины опрошенных деятельность их организации оказывает заметное положительное влияние на социально-экономическое положение и поведение клиентов, характер этого эффекта несистемный. Знание причин и характера социальных проблем оказалось актуальным менее чем для половины опрошенных.

Парадокс нынешней ситуации в управлении социальными службами заключается в том, что при всем колоссальном бюрократическом аппарате, огромной составляющей бумажной работы, труд социального работника, специалиста слабо регламентирован, оставляет возможности для эксперимента, самодеятельности. Отсюда поливариантность стандартов деятельности, разнообразие в подходах к оценке, к самой природе социальной работы, что не может не вызывать озабоченность, особенно на фоне низкой профессиональной квалификации, слабого понимания структурных условий социальных проблем и дефицита в арсенале у специалистов технологий эффективной работы с трудными случаями.

Работники социальных служб испытывают давление новой идеологии, в их повседневность проникают элементы новой культуры: на смену ценностям «доброе сердце» приходят рыночно-ориентированные идеалы. К чему приведет столкновение «старой» и «новой» культур социальной работы, во многом зависит от темпов и вектора профессионализации, от приоритетов национальной политики, последовательности внедрения административных регламентов, от того, какую роль будут играть получатели услуг и акторы гражданского общества.

Литература

- Вейн А.* О двух формах врачевания // Наука и жизнь. 1990. № 2.
Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации как субъекта бюджетного планирования

- на 2006 год и на период до 2008 года / Министерство здравоохранения и социального развития, 2006 (www.mzsrff.ru/userdata/Dep_analysis/doklad2006/presentation.ppt).
- Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации как субъекта бюджетного планирования на 2008 год и на период до 2010 года / Министерство здравоохранения и социального развития. 06.09.2007 (http://www.mzsrff.ru/pg_min/825.html).
- Доходы населения и доступность социальных услуг. М.: Независимый институт социальной политики, 2003.
- Зелизер В. Социальное значение денег / Пер. с англ. А.В. Смирнова, М.С. Добряковой; науч. ред. В.В. Радаев. М.: Дом интеллектуальной книги; Издательский дом ГУ ВШЭ, 2004.
- Кларк Дж. Неустойчивые государства: трансформация систем социального обеспечения // Журнал исследований социальной политики. 2003. Т. 1. № 1.
- Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу (проект) (<http://www.budgetrf.ru/Publications/Programs/Government/Gref2000/Gref2000000.htm>).
- Оценка эффективности деятельности учреждений социальной поддержки населения / Под ред. П. Романова, Е. Ярской-Смирновой. М.: МОНФ, ЦСПГИ, 2007.
- Положение о профессиональной ориентации и психологической поддержке населения в Российской Федерации (утверждено Постановлением Министерства труда и социального развития РФ от 27 сентября 1996 г. № 1) // Федеральный образовательный портал «Социально-гуманитарное и политологическое образование» (<http://www.humanities.edu.ru/db/msg/56885>).
- Решение коллегии Министерства образования РФ № 7/1 от 29 марта 1995 г. О состоянии и перспективах развития службы практической психологии образования в Российской Федерации (<http://www.websib.ru/education/psycho/letter2.htm>).
- Романов П., Ярская-Смирнова Е. Социальное как иррациональное? (Диагнозы 1990 года) // НЛО. 2007. № 83.
- Социальная политика и социальная работа в изменяющейся России / Под ред. П. Романова, Е. Ярской-Смирновой. М.: ИНИОН РАН, 2002.
- Статистика Министерства здравоохранения и социального развития, 2006 (<http://www.mzsrff.ru/stat/346.html>).
- Топчий Л. Как оценить эффективность // Социономия. 2005. № 7.
- Федеральный закон «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ // Федеральный образовательный портал «Социально-гуманитарное и политологическое образование» (<http://humanities.edu.ru/db/msg/59924>).
- Шишкин С.В. Экономика социальной сферы. М.: ГУ ВШЭ, 2004.
- Шютц А. Обыденная и научная интерпретация человеческого действия // Шютц А. Избранное: Мир, светящийся смыслом. М.: РОССПЭН, 2004.
- Эткинд А.М. Психология практическая и академическая: расхождение когнитивных структур внутри профессионального сознания // Вопросы психологии. 1987. № 6.
- Dominelli L. Social Work. Theory and Practice for a Changing Profession. Cambridge: Polity Press, 2004.
- Fook J. Theorising from Frontline Practice. Towards an Inclusive Approach for Social Work Research // Researching the Social Work Process. Luton, 11th July 2000 (<http://www.elsc.org.uk/socialcareresource/tswr/seminar6/fook.htm>).
- Hajnal G. The Spirit of Management Reforms. Towards Building an Explanatory Model of NPM – A Comparative Case Study of Queensland and Hungarian Administrative Culture // Public Management Review. December 2005. Vol. 7. № 4.
- Harris J. Businessology and Social Work // Social Work and Society. 2003 (www.socwork.net/2003/1/debate/400/essaybusinessology_harris26-03-03_.pdf) TAR-TASS 27.01.2004 www.ossr.ru/news/lenta/2004/01/28/55/).

- Jones S., Joss R.* Models of Professionalism // Learning and Teaching in Social Work / Ed. by M. Yelloly, M. Henkel. London; Bristol; Pennsylvania: Jessica Kingsley Publishers, 1995.
- Närhi K.* Transferable and Negotiated Knowledge. Constructing Social Work Experience for the Future // Journal of Social Work. 2002. № 2 (3).
- Pillsbury D.H.* A Consistent Social Services Market for over 20 years // Rough Notes. January 2003 (http://findarticles.com/p/articles/mi_qa3615/is_200301/ai_n9200632).
- Zeira A., Rosen A.* Unraveling "Tacit Knowledge": What Social Workers do and Why They Do It // Social Service Review. 2000. № 74 (1).
- Zirps F.A.* Still Doing It Right the First Time. A Model of Quality Improvement for Human Service Agencies. Revised and updated edition. Orlando, FL: The Florida Institute of Quality Improvement Books, 2003.