
МЕНЕДЖЕРИАЛИЗАЦИЯ СОЦИАЛЬНЫХ СЕРВИСОВ: ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ И ПРОБЛЕМЫ

Н.В. Искорцева

В статье представлена попытка анализа британского опыта менеджериализации социальных сервисов. Опираясь на интерпретацию классических функций менеджмента, автор анализирует задачи, встающие перед социальными сервисами в новых условиях. Такой анализ позволяет понять, как политические решения о либерализации и менеджериализации социальной политики повлияли на социальные службы, их работников и клиентов. Автор размышляет о специфике развития социальных услуг и особенностях менеджериализации в современной российской ситуации.

Ключевые слова: социальный менеджмент, менеджериализация, финансирование, маркетинг, децентрализация, качество, эффективность, либерализация, ответственность

Внедрение принципов менеджмента в деятельность социальных служб было инициировано консервативным правительством Великобритании с целью повышения эффективности социальных сервисов и контроля за распределением ресурсов в 1980-х годах. В ходе менеджериализации представление о способах управления трансформировалось от концепций классического менеджмента к его новым модификациям, известным как NPM (New Public Management – новый социальный менеджмент), TQM (Total Quality Management – всеобщее управление качеством). В соответствии с неолиберальной идеологией, именно TQM наилучшим образом отвечает требованиям современного общества с характерными для него все усложняющимися потребностями и все более подвижной действительностью. Целью данной статьи является анализ трансформации социальных сервисов на организационном уровне, развивающейся в русле менеджериализации в ряде западных стран (здесь мы обсудим, по преимуществу, опыт Великобритании). Такие трансформации, как правило, в государствах всеобщего

благополучия обосновываются при помощи политических решений, влияющих на жизнь значительной части общества. Несмотря на существенные различия в политических системах Великобритании и России, представляется перспективным, наряду с зарубежным, обсудить и современный российский опыт. Прежде чем перейти на организационный уровень анализа, необходимо раскрыть некоторые ключевые категории – достаточно новые, но уже имеющие большое значение для современной социальной политики.

Одним из ключевых, но неоднозначно толкуемых понятий, раскрывающих процесс менеджериализации, выступает децентрализация власти. Здесь мы склоняемся к определению, в соответствии с которым децентрализация – это перераспределение власти большему количеству лиц, включенных в тот или иной вид деятельности [Politt, Birchall, Putman, 1998]. Иными словами, как отмечают П. Тэйлор-Губи и Р. Лоусон, в новых условиях происходит переориентация с традиционной пирамидальной бюрократической структуры, построенной по принципу верх – низ, к отношениям по принципу центр – периферия. В таких отношениях за центром сохраняются такие функции, как стратегическое планирование, определение стратегии, установление целей и стандартов, координация и общий бюджетный контроль [Taylor-Gooby, Lawson, P. 133–149]. Выполнение таких функций в условиях свободного рынка связано со снижением риска фрагментации, способной негативно повлиять на дееспособность и эффективность социальных сервисов.

Процесс либерализации социального обеспечения опирается на пересмотр отношений между такими категориями, как рынок, государство и домохозяйство. До реформ в направлении менеджериализации все социальные услуги предоставлялись исключительно на государственном уровне, причем, как замечает Дж. Балдок, государство старалось избегать контактов с негосударственным сектором, а то, что выходило за рамки его компетенции, решалось исключительно на уровне семьи. В новых условиях предоставление социальных услуг осуществляется все в большей степени на рыночной основе; возрастает и значение домохозяйства или ближайшего окружения, которое может включать в себя соседей, родственников, близких, друзей. Государство, в свою очередь, ориентировано на интеграцию с частным сектором и на достижение баланса в оказании социальных услуг населению коммерческими, некоммерческими и государственными организациями [Baldock, 1993. P. 24–37]. Так появляется понятие «welfare-mix», впервые использованное Ричардом Роузом и обозначающее смешанную систему социального обеспечения, или, иными словами, «сочетание усилий государственных, частных и неправительственных организаций, оказывающих социальные услуги населению» [Leys, 2001. P. 50]. Это понятие основывается на убеждении в том, что люди удовлетворяют свои потребности на трех различных аренах производства и потребления: рынок, государство, домохозяйство. Эти арены связаны друг с другом и, более того, по мнению

Тэйлор-Губи и Лаусон, можно говорить о тенденции сдвига от полностью интегрированной и самодостаточной формы социальных сервисов к комплексной сети субконтрактных, взаимозависимых и находящихся в состоянии постоянного обмена форм [Taylor-Gooby, Lawson, 1993. С. 133–149]. Переход от государственной монопольной системы предоставления социальных услуг, где распределение ресурсов идет по принципу «раздачи», смешанная экономика (mixed economy) порождает конкуренцию, которая, по утверждению М. Лэнгэна и Дж. Кларка, должна снизить стоимость услуг и расширить их выбор [Langan, Clarke, 1994. P. 82].

Как показывают, вслед за Дж. Леграном Лэнгэн и Кларк, другим принципиальным моментом является то, что, термин «квазирынок» является более точным определением смешанной экономики, нежели «рынок» [Langan, Clarke, 1994. P. 84]. Новая сконструированная реальность представляет собой модели отношений, которые действуют как рыночные «при помощи специально созданных противоречий между функциями спроса и предложения» [Langan, Clarke, 1994. P. 84]. Со стороны предложения, приставка «квази» обуславливается, в первую очередь, тем, что поставщики социальных услуг конкурируют не за потребителей и их средства, а за государственное, а иногда и альтернативное, финансирование, которое в данном случае выступает в роли прибыли. Со стороны спроса, социальный работник, в лице менеджера социального обслуживания¹, распределяет ресурсы от имени покупателя. Но хотя менеджер социального обслуживания контролирует финансовые ресурсы, теперь он или она не имеет прямого контроля над услугами, находясь в зависимости от деталей контракта и осуществляя контроль над качеством услуг [Langan, Clarke, 1994. P. 85]. Покупатель, таким образом, может получать услуги, в которых он признан нуждающимся, но не имеет непосредственного контроля над оценкой или над распределением ресурсов. Позиция пользователя – позиция квазипокупателя, осуществляющего потребительский суверенитет через вторые руки – менеджер социального обслуживания, который, с одной стороны, определяет и удовлетворяет потребности пользователя, а с другой – напрямую и равномерно распределяет ресурсы [Langan, Clarke, 1994. С. 86].

Такие трансформации системы оказания социальных услуг в условиях ограниченных ресурсов способны привести к новым проблемам, связанным, в частности, с динамикой отношений власти и ответственности. Комментируя британский опыт, Лэнгэн и Кларк пишут, что в таких условиях

¹ Менеджеры социального обслуживания, или менеджер по уходу (care-managers) – понятие появилось в результате менеджериализации и развития смешанной экономики социального обслуживания, когда социальные работники, имеющие дело с решением проблем клиентов, были трансформированы в менеджеров по уходу. Изменилось не только название, но и сам принцип осуществления помощи, поскольку человеку может быть предоставлен «пакет услуг» разными специалистами и организациями. Менеджер социального обслуживания – это тот специалист, кто отвечает за организацию бесперебойной работы этого комплекса услуг. – *Примеч.*

взаимодействие институциональных ресурсов и институциональных потребностей все более напоминает игру «передай кошелек»: первый игрок (центральное правительство) утверждает, что свои задачи выполнил, и теперь от муниципалитетов зависит эффективное и рациональное использование ресурсов; местное самоуправление, стесняясь по поводу недоукомплектованного персонала, все же руководит распределением ресурсов, устанавливает приоритеты и критерии доступа к ним, и передает сжавшийся кошелек менеджерам социальных служб; стратегические менеджеры, вне сомнения, чувствующие себя неважно в отношении того, как с ними поступили в процессе распределения финансовых ресурсов, передают бюджет социальным работникам или менеджерам социального обслуживания, стимулируя их использовать деньги разумно и гибко; социальные работники, ругая вероломство всех вышестоящих начальников, делают выбор в отношении того, какие потребности и каким образом удовлетворить [Langan, Clarke, 1994. P. 83–84]. На каждой ступени этос менеджеров подразумевает веру в то, что (а) каждый уровень принимает правильные решения и (б) каждый подчиняющийся уровень обладает достаточной автономией и подвижностью для преодоления разрыва между ресурсами и запросами [Langan, Clarke, 1994. P. 84]. Таким образом, процесс децентрализации власти не только отодвигает принятие решений относительно распределения ресурсов и определения потребностей на «передний фронт», но и переносит большую часть ответственности на тех, кто участвует в преодолении разрыва между потребностями и ресурсами.

Таким образом, в результате децентрализации власти, отношения верх–низ заменяются отношениями центр – периферия: предоставление социального обеспечения выходит за пределы компетенции только государства, вовлекая коммерческий и третий (некоммерческий) секторы экономики на основе выстраивания отношений сотрудничества. Такое перераспределение ответственности и расширение границ приводит к формированию квазирынков, в условиях которых организации должны бороться за существование, не забывая о своей главной миссии – социальной помощи. Имея в виду эти новые условия функционирования социальных сервисов, рассмотрим более подробно, как трансформируются здесь такие традиционные функции менеджмента, как планирование, мотивация, организация и координация, контроль.

Планирование

В целом, планирование как функцию менеджмента можно охарактеризовать как «определение целей и задач, а также путей их достижения» [Cole, 1993. P. 6]. В контексте менеджериализации администраторы государственных социальных служб, служб со смешанной собственностью (QUA-NGO – квазинекоммерческие организации [Шмидт, 2005]), некоммерческие (НКО)

и коммерческие организации, занимающиеся предоставлением социальных услуг населению, столкнулись с тем, что традиционные цели и задачи служб трансформировались, и это потребовало дополнительных усилий по их формулированию, определению приоритетов и путей реализации. Поскольку сократилось финансирование социального обеспечения из государственного бюджета и изменились принципы такого распределения, то есть развернулась конкуренция между государственными, некоммерческими и коммерческими организациями, перед всеми сервисами встал вопрос поиска внебюджетных финансовых средств. В России в качестве основных потенциальных доноров помимо государственного бюджета выступили, с одной стороны, международные фонды, такие как Всемирный Банк, ООН, Фонд Сороса, а с другой стороны, бизнес-организации. Одной из основных функций менеджмента в социальных сервисах стал фандрайзинг, направленный на привлечение средств от грантодающих фондов как национальных, так и международных, и усилилась деятельность по привлечению бизнеса к решению социальных проблем.

В отличие от бизнес-организаций, в отношении которых необходима обширная работа по формированию социальной ответственности, грантодающие фонды по целям своей деятельности заинтересованы в поддержке социальных программ. Основным вопросом для них является выбор того, на какие именно программы выделять деньги. Поэтому социальные сервисы вынуждены решать вопросы маркетингового характера; ведь грант можно охарактеризовать как «безвозмездную целевую субсидию, предоставляемую на конкурсной основе организации, инициативной группе или индивидуальному лицу для реализации заявленного проекта в той или иной сфере деятельности» [Халий, Аксенова, Лунева, 1998]. Фандрайзинг и маркетинг сближаются, и тем самым маркетинг входит в число основных функций социального менеджмента.

Одной из альтернатив государственному финансированию выступает привлечение бизнеса к решению социальных проблем посредством распространения идей социальной ответственности в контексте смешанной системы социального обеспечения. Российская ассоциация менеджеров понимает социальную ответственность бизнеса как «добровольный вклад бизнеса в развитие общества в социальной, экономической и экологической сферах, связанный напрямую с основной деятельностью компании и выходящий за рамки определенного законом минимума» [Котлубинский, 2003].

Социальная ответственность бизнеса выступает существенной альтернативой государственному финансированию социальных программ и деятельности НКО в социальной политике. Однако в силу противоречивого отношения российского государства к участию бизнеса в решении социальных проблем, а также в связи с тем, что еще недостаточно развито понимание механизмов участия бизнеса в жизни общества, такая возможность в России пока остается во многом теоретической.

Таким образом, идеология менеджериализации в настоящее время во многом подразумевает использование альтернативного финансирования. Поскольку в основании такой идеологии находится убеждение в том, что принципы управления одинаковы во всех сферах экономики, менеджеры из сферы бизнеса, как и некоммерческих и государственных организаций, должны понимать язык и образ мышления друг друга. Вопрос развития небюджетного финансирования напрямую зависит от активности и компетентности менеджмента. В первую очередь это относится к стратегическому планированию и определению путей реализации целей и задач. Позиционирование организации в условиях свободного рынка, сфера ее деятельности определяют ее имидж, финансовую привлекательность и доступ к определенным ресурсам и позволяет социальному сервису осуществлять свою основную функцию – помощь нуждающимся. Таким образом, деятельность в области социального обеспечения в условиях неolibеральной социальной политики находится в тесной связи с успешным выполнением функции менеджмента по планированию и, в первую очередь, фандрайзингу и маркетингу.

Мотивация

Другой важнейшей функцией менеджмента, как полагают специалисты по управлению, является мотивация работников, заключающаяся в «удовлетворении социальных и психологических потребностей работников с целью достижения организационных целей и задач» [Cole, 1993. Р. 6]. Переориентация на совершенно новый образ организации социальных сервисов, управляемых менеджерами, функционирующими в условиях свободного рынка и конкуренции, влечет за собой глубокие изменения во внутренней среде организаций. Акцент на эффективном управлении ресурсами поднимает серьезный вопрос о мотивации персонала, особенно когда первая ценность альтруизма в социальной работе ставится под вопрос. Обсуждая теорию «нового менеджмента», В. Бовыкин в основу управления помещает проблему мотивации персонала: «путь... к наивысшей эффективности процесса управления лежит только через решение проблемы эффективной мотивации труда» [Бовыкин, 1997. С. 7]. Решением этой проблемы, по мнению автора, является создание действенного механизма мотивации труда работников.

В теории и практике мотивации существует основное разделение способов мотивации на финансовое стимулирование и нефинансовые вознаграждения. Чаще всего делают акцент на механизмы финансового стимулирования. Однако необходимо помнить, что некоммерческие организации социального обеспечения серьезно отличаются от коммерческих организаций источниками и размерами финансирования. Если в коммерческом секторе организации большей частью самофинансируются, ориентированы на получение макси-

мально возможной прибыли, то социальные службы (некоммерческие организации) зависят от внешнего источника финансирования (государственный бюджет, грантодающие организации), что прямо влияет на заработную плату сотрудников и размер оказываемых услуг. Материальное стимулирование зачастую оказывается невозможным в силу того, что отсутствует прибыль, которую можно разделить, или отсутствуют свободные средства, которые в других организациях расходуют на премирование. Нет как такового и феномена продаж, за которые можно получить комиссионные, а организация, как правило, не обладает акциями, которые могут приносить дивиденды. Хотя следует отметить, что в условиях либерализации социальной политики, организации, предоставляющие населению социальные услуги, все больше и больше начинают действовать по законам рынка, тем самым все более и более приближаясь к коммерческому сектору по формам организации своей деятельности. В таких организациях практикуется материальное стимулирование в виде премий, сдельно-премиальной оплаты труда или деление прибыли. В целом же, в силу специфики социальных сервисов методы финансового стимулирования, если и применимы к отдельно взятым организациям, то часто ограничены обстоятельствами их деятельности. Как следствие, акцент в мотивации труда персонала переносится на нефинансовое вознаграждение, то есть на такие методы стимулирования к труду, которые, по определению Н. Дряхлова и Е. Куприянова, не касаются непосредственно оплаты труда [Дряхлов, Куприянов, 2002]. Речь идет о таких аспектах жизни организации, как стиль управления, перспективы карьерного и профессионального роста, подарки, а также корпоративная культура, выражающаяся в символах служебного положения и проявляющаяся в большей свободе сотрудников [Сосновский, Ратников, 2005. С. 97].

К сожалению, несмотря на признание важности разработки системы нефинансового стимулирования труда работников организаций социального обеспечения, в России большая часть таких разработок остается на бумаге: «нефинансовая мотивация как система в России становится чем-то сродни “снежному человеку” – о нем все читали, но его никто не видел...» [Сосновский, Ратников, 2005. С. 99]. Одна из причин этого состоит в повальном увлечении финансовым стимулированием через зарплаты и премии и отсутствием опыта по созданию и претворению в жизнь систем нематериального вознаграждения. Кроме того, несмотря на идущий в России процесс менеджериализации, администрация социальных сервисов пока до конца не понимает своих функций. Такой термин, как потребность, пока находит применение исключительно в отношении к клиентам, а потребности сотрудников игнорируются, хотя их удовлетворение способно значительно увеличить производительность труда и эффективность организации в целом.

Создание в организации собственной мотивационной системы рассматривается в качестве одного из важнейших направлений деятельности менеджмента. Эта деятельность напрямую зависит от понимания личных

целей работников и их профессиональных ценностей. Если менеджмент организации уделяет ценностям и личным целям достаточное внимание, то это позволяет создать необходимый организационный климат, найти индивидуальный мотивационный подход к каждому сотруднику, в результате чего повышается эффективность работы всей организации. В настоящее время практика российского социального менеджмента характеризуется чрезмерным акцентом на финансовой форме мотивации, однако нефинансовое стимулирование обладает значительным потенциалом, особенно в некоммерческих организациях.

Организация и координация

Наряду с планированием и мотивацией, функцией менеджмента выступает организация и координация деятельности организации, то есть определение деятельности и распределение ответственности, а также координация структуры, которая эти функции осуществляет [Cole, 1993. Р. 6]. Коул предлагает такое сравнение: если планирование представить как прокладывание маршрута путешествия на карте местности, то деятельность по организации является способом продвижения по выбранному направлению [Cole, 1993. Р. 142].

Как мы указывали ранее, один из аспектов менеджериализации — это децентрализация полномочий в сфере использования финансовых, материальных и человеческих ресурсов. В таких условиях традиционная бюрократическая деятельность администраторов социального обеспечения по организации и координации пересматривается, особенно в аспекте ответственности. Если раньше такая деятельность по преимуществу сводилась к предписаниям, инструкциям и распоряжениям вышестоящих органов власти, то в условиях децентрализации, когда нет четкого контроля со стороны менеджеров, каждый социальный работник, работник сферы образования, здравоохранения несет личную ответственность за принимаемые решения в отношении клиента в рамках делегированных ему или ей полномочий. Безусловно, существуют определенные нормы и профессиональные кодексы, устанавливаемые профессиональным сообществом и конкретной организацией, однако в конечном итоге отвечать за принятые решения и последствия за ними действия приходится непосредственно работнику. «Каждый сам себе менеджер», — можно так условно охарактеризовать подобную ситуацию. Однако одновременно с этим ответственность возлагается и на клиента, поскольку окончательный выбор конкретной услуги или провайдера делается именно им или ею.

Такая взаимная ответственность работника какого-либо сервиса и клиента закрепляется в механизме социального контракта, когда все условия оказания той или иной услуги прописываются в документе-соглашении между социальным работником (врачом и так далее) и тем, кому оказывается услу-

га, что четко очерчивает сферу свободы в принятии решений и ответственность за их последствия. Такие контракты заключаются также между организацией и профессионалами, работающими в ней, что возлагает определенную степень ответственности не только на работника по отношению к организации, но и на организацию по отношению к работнику: по обеспечению рабочего места, заработной платы, социальных гарантий, профессионального роста.

Кроме того, практика менеджериализации приводит к растущей актуализации еще одного аспекта деятельности организаций, вовлеченных в поле социальной политики, – ответственности как «подотчетности» (accountability). Строго говоря, понятие подотчетности обычно ассоциируется с экономической деятельностью, однако есть авторы, придерживающиеся более широкого взгляда. Так, П. Уолкер выделяет, ссылаясь на Р. Грегори, объективную подотчетность, заключающуюся в формальной обязанности работника давать отчет о действиях вышестоящим руководителям, и субъективную подотчетность, или ответственность. Речь идет не о формальном, диктуемом извне долге, но о чувстве обязанности, рассматриваемом в качестве «источника для моральных дилемм» [Walker, 2002. P. 63]. Понятие подотчетности напрямую зависит от политического контекста, частью которого оно является, например, от неолиберальной или социально-демократической идеологии. Кроме политического контекста подотчетность в социальной политике зависит и от личных, и от профессиональных взглядов менеджеров организаций, оказывающих социальные услуги населению [Walker, 2002. P. 66, 71].

В целом, речь идет об открытости организации обществу, прозрачности решений, стратегии и финансовой деятельности. Такая общая открытость дополняется еще одной особенностью организации социального обслуживания: в работу не только вовлечены различные специалисты, но их деятельность затрагивает интересы множества организаций, государства, местного сообщества, результаты работы влияют на благополучие клиентов, часто занимающих безвластную позицию. Как ответ на эти вызовы социальная политика должна выработать «разнообразные (множественные) отношения подотчетности» [Walker, 2002. P. 71], что можно проиллюстрировать с помощью схемы (см. рис. 1).

Таким образом, множественность отношений ответственности порождает еще один феномен – прозрачность организации, – отражающий рыночную природу функционирования социального сектора в современных условиях. Эта характеристика накладывает специфические обязанности на управленцев, поскольку именно менеджмент определяет стратегию организации, распределяет задачи между сотрудниками и координирует их взаимодействие. Распределение ответственности закрепляется в механизме делегирования полномочий, посредством которого происходит передача менеджером части своих полномочий подчиненному, но структура ответственности

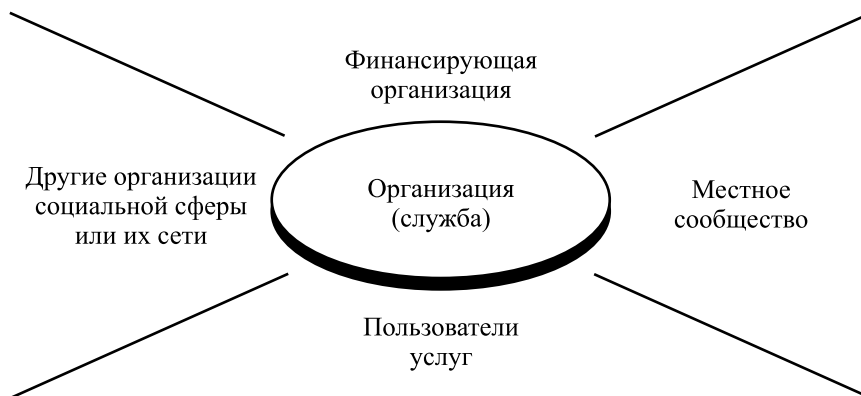


Рис. 1. Множественность отношений подотчетности по П. Уолкеру

в организации принципиально не меняется, и даже усиливается разнообразными отношениями подотчетности [Cole, 1993. Р. 154].

В эпоху менеджериализации первой волны в государственном секторе Великобритании основные изменения были направлены на усиление надзора и контроля, в силу чего менеджмент организации оказался более подотчетен внешним структурам и, как следствие, усилились иерархические связи внутри структуры, поскольку «чем сильнее контроль над организацией, тем более централизованной и формализованной оказывается ее структура» [Минцберг, Куинн, Гошал, 2004. С. 271]. В связи с возникновением менеджмента новой волны происходят изменения в организационном дизайне. Множественные отношения ответственности, конкуренция, квазирынки формируют сложную внешнюю среду, что отражается на повышении гибкости и децентрализации внутренней структуры организации, а поиск альтернативного финансирования все больше склоняет организации к переходу на проектную форму существования. На место классического (или механистического, по определению Минцберга) менеджмента приходит вариативность организационных моделей – инновационный менеджмент, проектный менеджмент, что изменяет саму суть отношений в организации, перенося фокус деятельности с процедур на клиента. Социальная работа приобретает формы кейс-менеджмента (case-management – работа со случаем), менеджмент по уходу (care-management). Роль профессионалов, в результате усложнения решаемых социальных проблем, размывается в условиях работы в междисциплинарной команде, а роль менеджмента трансформируется. Менеджмент осуществляет координацию деятельности каждого специалиста и обеспечивает связь как между ними (равными по статусу), так и между ними и клиентом, чем повышается эффективность работы команды.

Несколько иные условия складываются в российской реальности. Здесь можно отметить сохранение роли профессионалов при довольно устойчи-

вом финансировании (например, из государственного бюджета) и возрастание роли менеджмента при неустойчивом финансировании (как следствие необходимости фандрайзинговой деятельности). Вторая особенность, кроме того, выливается в феномен «всеядности» российских сервисов по сравнению с узкой специализацией западных. Необходимость постоянного решения безотлагательных повседневных задач, невозможность долгосрочного планирования, а также особенность потребностей населения в социальной помощи – эти потребности неустойчивые и изменчивые, – все это требует особой гибкости от сервисов. Поэтому организации в целях обеспечения собственного существования берутся за любой проект, который выглядит привлекательным для грантодающего фонда, и в то же время реализуют некоторые поддерживаемые государством программы. Это приводит к тому, что зачастую трудно определить, чем же именно занимается организация – помощью инвалидам, ресоциализацией подростков, вышедших из колоний, или профилактикой домашнего насилия. В таких условиях ключевую роль играет менеджмент, занимающийся поиском финансирования, привлечением необходимых проекту специалистов, распределением ответственности, построением команды и обучением персонала (часто волонтеров или просто перепрофилированием старого персонала под нужды нового проекта), а также обеспечением связей с общественностью и написанием отчетов о потраченных средствах.

Таким образом, новые условия сказываются на изменении организационного дизайна, в котором на место профессиональной бюрократии приходят более гибкие формы, изменяющие отношения подотчетности и ответственности. Децентрализация власти проявляется в механизме делегирования полномочий, в рамках которого за менеджментом остается лишь основная часть ответственности, причем уже не только перед государством, но и перед обществом, другими организациями и службами, финансирующими фондами и компаниями и клиентами. Иными словами, функция администрирования трансформируется в направлении принятия лишь ключевых решений относительно организационного дизайна, подбора персонала, распределения деятельности и ответственности между персоналом через механизм делегирования полномочий и координации деятельности организации.

Контроль

Одной из наиболее значительных функций менеджмента является выполнение контроля, направленного на измерение производительности (performance), а также принятие решений корректирующего характера в отношении деятельности организации, чтобы отслеживать выполнение поставленных задач [Cole, 1993. Р. 6].

Ключевое понятие здесь – это производительность, в целом являющееся основополагающим для всего процесса менеджериализации, поскольку

изначально реформирование государственного сектора было нацелено именно на повышение эффективности и контроля над использованием ресурсов и производительностью. Производительность определяется британскими идеологами менеджериализации в терминах «трех Е» (Economy, Efficiency, Effectiveness). Речь идет: 1) об экономии как минимизации стоимости ресурсов, вкладываемых в деятельность, 2) продуктивности как отношения между затратами и результатом деятельности, 3) эффективности как результативности, то есть степени достижения целей стратегии, программы или проекта [Politt, Birchall, Putman, 1998].

Важнейшей проблемой в связи с этим является способ оценки эффективности. В бизнесе такой вопрос возникает редко, поскольку вкладываемые в производство ресурсы и конечный результат деятельности имеют денежную стоимость, поэтому затраты и результаты труда можно легко соотнести друг с другом. В социальных службах цели могут быть противоречивыми даже в рамках одной организации. Более того, как показывает Д'Аунно [D'Aunno, 1992. Р. 341–361], проблема оценивания эффективности в социальных сервисах связана еще и с тем, что помощь людям требует таких затрат, которые порой невозможно измерить. В результате менеджеры в социальных сервисах имеют дело с ситуацией, когда используемые технологии определения эффективности оказываются неопределенными, ведь существует много таких потребностей, которые не могут быть удовлетворены в силу ограниченных возможностей науки (например, лекарство от ВИЧ). Кроме того, необходимо учитывать и то обстоятельство, что в процессе оценивания эффективности работы социального сервиса необходимо учитывать такие методологические проблемы, как, например, сторонние факторы (новые одежды, молодой врач), которые способны влиять на поведение клиента больше, нежели сама оцениваемая услуга или способ лечения. Д'Аунно указывает и на сложную конфигурацию и взаимосвязанность деятельности различных служб, в силу чего часто бывает затруднительно оценивать как отдельный компонент деятельности, так и работу отдельной службы сами по себе [D'Aunno, 1992. Р. 341–361].

Повышение производительности работы организации связано с деятельностью по обеспечению качества. Как показывают Политт, Бирхалл и Пэтман, качество как категория современного менеджмента имеет два измерения. Первое, которое называют также профессиональным качеством, определяется техническими или профессиональными стандартами доминирующих профессиональных групп. Второе измерение качества связано с оценками, осуществляемыми с позиции потребителей услуги: это степень удовлетворения их ожиданий [Politt, Birchall, Putman, 1998]. В силу специфики социальной работы и роли в ней человеческого фактора технологизированные механизмы определения качества предоставления услуг уступают место таким понятиям, как ответственность и справедливость по отношению к клиентам. Эти категории из сферы этики человеческих отношений

напрямую зависят от личностных качеств исполнителя, поэтому большое значение приобретает процесс мотивации труда персонала социального сервиса.

Кроме того, проблематика качества с особой силой звучит в контексте количественно-качественных отношений, привнесенных менеджериализацией в социальную работу. Типичен в этом смысле пример деятельности менеджеров социальной работы (или менеджеров по уходу, *care-managers*), рассматриваемой некоторыми аналитиками в качестве «продолжения» или «замены» социальной работы [Postle, 2004. Р. 19]. Задача повышения продуктивности социальных сервисов накладывает отпечаток на деятельность тех, кто непосредственно работает с клиентами, то есть на менеджеров по уходу, обязывая и их тоже повышать свою продуктивность. Это связывается, в первую очередь, с количественными аспектами работы, выражающимися в обслуживании как можно большего числа клиентов одним работником. Как показывает К. Постл, это приводит, во-первых, к стандартизации процедур, что, с одной стороны, сокращает затраты времени на определение потребностей клиентов, а с другой стороны, может привести к депрофессионализации деятельности социальных работников [Postle, 2004. Р. 16]. Другой риск связан со стандартизацией работы с клиентами: классификация клиентов способна привести к их стигматизации.

Во-вторых, необходимо учитывать, что стандартизация оценивания нужд клиентов связана с применением информационных технологий, которые зачастую не освобождают от бумажной работы, а, скорее, ее удваивают, кроме того, оцениваются работниками как «громоздкие и непрофессиональные», поскольку сказываются на увеличении временных затрат на обработку документов и на сокращении времени, выделяемого на работу с клиентами [Postle, 2004. Р. 16]. В свою очередь, снижение временных затрат на работу с клиентами обусловлено изменением роли социального работника, который теперь напрямую не оказывает помощь, но лишь определяет потребность и является посредником между клиентом и профессионалом или службой, оказывающими ту или иную услугу. Таким образом, увеличение количества обслуживаемых клиентов является непосредственным следствием менеджериализации, что на первый взгляд говорит о повышении производительности. Однако открытым остается вопрос относительно того, не происходит ли это за счет снижения качества в обслуживании клиентов.

Одной из модификаций контроля в децентрализованных условиях выступает лидерство, что особенно актуально в организации, работающей по проектному типу или на основе междисциплинарной команды. Если в профессиональной бюрократии, функционирующей в организациях определенного профиля, а потому состоящей из профессионалов в одной области, менеджером становится ведущий специалист, то в междисциплинарной команде, где власть не сосредоточена в едином центре и высока степень

автономии сотрудников, в рамках решения определенной задачи повышается значение лидера, часто неформального. Такой лидер задает стандарты работы, устанавливает и поддерживает связи и взаимодействие, координирует выполнение задачи и выполняет функцию контроля. Неформальный контроль обеспечивает большую свободу в условиях трансформации, а изменения легче принимаются коллективом тогда, когда они исходят от самих сотрудников. Поэтому такая форма контроля лучше соответствует ситуации быстрых изменений, когда организация должна управляться гибким образом.

Так, повышение эффективности работы социальных сервисов изначально предполагалось за счет усиления контроля за распределением ресурсов, что нашло свое выражение в контроле за производительностью организации в целом и каждого из ее работников в отдельности. Это поставило вопрос относительно мер оценивания, который в силу специфики социальной работы остается по большей части нерешенным, порождая противоречивые подходы относительно количественных и качественных составляющих оценки социального сервиса. Контроль, являясь частью стратегии нового менеджмента, приобретает новые формы, не ограничиваясь лишь инструкциями, бюрократическими процедурами и надзором. Большое значение приобретают такие аспекты менеджмента, как ответственность и лидерство, что способствует повышению эффективности отдельной организации и социальной политики в целом.

Выше была предпринята попытка анализа изменений, связанных с менеджериализацией социальной политики с акцентом на основных функциях современного менеджмента. Эти изменения характерны для неолиберальной трансформации социальной политики в Великобритании и ряде западноевропейских государств, все отчетливее они проявляются и в современной России. Оценка этих трансформаций весьма противоречива и, вслед за Ланганом и Кларком [Langan, Clarke, 1994. P. 89–90], ее можно разделить на две полярные позиции – оптимистическую и пессимистическую. Представители обоих направлений оперируют одинаковыми понятиями, включая качественные и количественные показатели, эффективность и меры ее измерения, индивидуальный выбор, социальный статус и нуждающийся.

Перспективы менеджмента в социальной работе в России

Как известно, официальное признание социальной работы как профессиональной занятости и учебной дисциплины происходит в России только в начале 1990-х годов. До этого момента можно найти лишь отдельные элементы социальной работы, являвшиеся частью разнообразных услуг, оказывавшихся в рамках социальной политики в области здравоохранения, образования, жилищного строительства, досуга, трудоустройства и пенсионного обеспечения. Все эти услуги предоставлялись государством и характеризовались строгим государственным контролем, центральным планированием

и бюрократией [Kolkov, Shapiro, Solovyov, 2000. P. 133–150]. Поворот к рыночной экономике в начале 1990-х годов, повлекший за собой ряд негативных социальных изменений, повлиявших на ухудшение уровня жизни и здоровья россиян, потребовал более адекватных отношений между поставщиками и потребителями социальных услуг, однако инертность существовавшей системы и сложившиеся способы мышления оказались труднопреодолимыми барьерами [Kolkov, Shapiro, Solovyov, 2000. P. 133–150]. По нашему мнению, эти противоречия привели к стихийной либерализации государственного сектора, что отличает отечественные социальные реформы от западноевропейских, где процесс менеджериализации был инициирован властью. Лишь последние пять лет государственная политика России поддерживает либерализацию социальной политики.

Можно предположить, что в России не успела сложиться традиция социальной работы с ее культурой и ценностями, что делает вполне возможным применение разнообразных форм социальной работы, порожденных менеджериализацией. Более того, их внедрение не будет таким болезненным, каким стало на Западе, где многие социальные работники с трудом восприняли новые практики и расценили их как полное разрушение традиционных ценностей, с одной стороны. С другой стороны, стратегия новых подходов в социальной работе, заключающаяся в наделении клиентов возможностями самостоятельного решения своих проблем и обеспечения своего благосостояния, как можно ожидать, столкнется с довольно сильным противостоянием со стороны населения, за многие годы привыкшими к пассивной роли получателей помощи, в основном, в виде пособий.

Отметим, что развитие европейских форм социального менеджмента в условиях России тесно связано с перспективами финансирования социальной политики. Российский бизнес, стремясь выйти на международные рынки, будет подталкиваться к соблюдению социальной ответственности. Такая перспектива позволяет ожидать расширение возможностей альтернативного финансирования социальных программ. Развитие сотрудничества между бизнесом и социальными службами станет в ближайшее время одной из наиболее важных функций менеджмента организаций, занимающихся социальной проблематикой. По-прежнему наибольшую роль в социальной политике будет играть крупный бизнес, ориентированный на создание позитивного имиджа на международном уровне, но не менее перспективным направлением является привлечение среднего бизнеса к решению социальных проблем, что особенно значимо на местном уровне. Для того, чтобы произошли сдвиги в направлении роста социальной ответственности, необходимы изменения в области законодательства и национальной политики, в том числе и такие, которые инициируются общественными организациями и социальными службами.

Рассматривая изменения на политическом уровне, можно согласиться с утверждениями относительно разрозненности структуры социальной

службы в России, отдельные подразделения которой подчинены различным ведомствам: «отсутствуют централизованное руководство и координация деятельности социальных служб, нет и единой концепции деятельности» [Шапиро, 1996. С. 13]. Такое состояние дел делает ненужной менеджериализацию в западном ее варианте, подразумевающем децентрализацию. Вероятно, из этого следует неизбежность повышения централизации посредством улучшения межведомственного взаимодействия и создания общей концепции. При такой стратегии менеджеры организаций получают возможность участвовать в формировании социальной политики и установлении стандартов социального обслуживания населения, что может повлиять по повышению эффективности работы социальных служб, которые не будут противоречить друг другу или дублировать друг друга, но комплексно решать все более усложняющиеся проблемы личности и общества. На это указывает, в частности, консультант Министерства образования России Дж. Лейн, который полагает, что «большая часть осознанных и реальных трудностей... возникает в результате отсутствия интегрированной социально-экономической политики в противовес чисто экономической и социальной политике, проводимым параллельно» [Лейн, 1996. С. 40].

Опыт проведения западноевропейских реформ показывает, что нельзя проводить экономические реформы без анализа возможных последствий, которые они окажут на социальную жизнь России. Проводя реформы, необходимо учитывать не только экономию затрат, но и социальные последствия, смягчение социальных проблем, которое способно положительно влиять на экономику в целом. Это происходит, например, посредством повышения уровня

средств в государственный бюджет, или через сокращение бюджетных расходов на социальные программы, приводящее к снижению налоговых ставок в бизнесе. Обеспечение такой политики возможно в условиях роста профессионального уровня в органах власти, а также взаимодействие властей с социальными службами, которые в своей повседневной практике наилучшим образом понимают проблемы и потребности общества. Рост профессионализма органов власти можно осуществлять с помощью процедур представительной демократии, а также через механизм консультирования, обеспечивающий властям обратную связь от организаций разных форм собственности.

Список литературы

Бовыкин В. И. Новый менеджмент: управление предприятием на уровне высших стандартов; теория и практика эффективного управления. М.: ОАО «Издательство “Экономика”», 1997.

Григорьева Н. С., Соловьев А. В., Чубарова Т. В. Социальная работа и здравоохранение: 200 основных терминов по-английски и по-русски. М.: Альфа-Принт, 1996.

Дряхлов Н., Куприянов Е. Системы мотивации персонала в Западной Европе и США // Проблемы теории и практики управления. 2002. № 2. С. 83–88.

Котлубинский А. Социальная ответственность бизнеса как форма социального партнерства // *Окно в НКО*. 2003. Февр.

Лейн Дж. Развитие индивидуализированного обслуживания и разработка социальной политики (об опыте работы в Министерстве образования России) // *Образование в области социальной работы* / Под ред. В. А. Галичина и др. М.: МВШСЭН, 1996. С. 37–43.

Материалы VIII региональной рабочей встречи по фандрайзингу. Москва, сент. 2000 / http://www.prps.ru/met_nko/fandr_nko.shtml (01.07.2005).

Минцберг Г., Куинн Дж. Б., Гошал С. Стратегический процесс: концепции, проблемы, решения. СПб.: Питер, 2004.

Сосновский А. П., Ратников П. В. Мотивация трудовой деятельности. М.: ЗАО «Бизнес-школа Интел-Синтез», 2005.

Стародубская М. Стратегия, милосердие, мода или PR? // *МаркетингMix*, http://www.mm.com.ua/russian/articles/article_text?pm_article1_toShow=39569 (08.07.2005).

Халий И., Аксенова О., Лунева Л. Место под солнцем. М.: Arc Consulting LLC, 1998.

Шатило Б. Ю. Проблема целостного подхода в обучении социальной работе // *Образование в области социальной работы* / Под ред. В. А. Галичина и др. М.: МВШСЭН, 1996. С. 10–15.

Шмидт В. Р. Успехи и провалы либерализации здравоохранения (на примере Великобритании) // *Управление здравоохранением*. 2003. № 1. С. 26–38.

Baldwin M. Care management and community care: social work discretion and the construction of policy. Aldershot: Ashgate, 2000.

Baldock J. Patterns of change in the delivery of welfare in Europe // *Markets and managers: New issues in the delivery of welfare* / Ed. by P. Taylor-Gooby and R. Lawson. Buckingham: Open University Press, 1993. P. 24–37.

Cole G. A. Management: Theory and practice. London: DP, 1993.

D'Aunno T. The effectiveness of human service organizations: A comparison models // *Human services as complex organizations* / Ed. by Y. Hasenfeld. Newbury Park; London; New Delhi: Sage, 1992. P. 341–361.

Grey A., Jenkins B. Markets, managers and the public service: The changing of a culture // *Markets and managers: New issues in the delivery of welfare* / Ed. by P. Taylor-Gooby and R. Lawson. Buckingham: Open University Press, 1993. P. 9–23.

Hood C. A public management for all seasons? // *Public administration*. 1991. Vol. 69. № 1. P. 3–19.

Kolkov V., Shapiro B., Solovyov A. Managing the development of social work in Russia // *Management, social work and change* / Ed. by E. Harlow and J. Lawler. Aldershot: Ashgate, 2000. P. 133–150.

Langan M., Clarke J. Managing in the mixed economy of care // *Managing social policy* / Ed. by J. Clarke, A. Cochrane, E. McLaughlin. London: Sage, 1994. P. 73–92.

Lawler J. The rise of managerialism in social work // *Management, social work and change* / Ed. by E. Harlow and J. Lawler. Aldershot: Ashgate, 2000. P. 33–56.

Leyes C. What works public services publicity provided // *Catalyst*. 2001. Oct. P. 47–61.

Newman J., Clarke J. Going about our business? The managerialization of public services // *Managing social policy* / Ed. by J. Clarke, A. Cochrane, E. McLaughlin. London: Sage, 1994. P. 13–32.

Politt C., Birchall J., Putman K. Decentralising public service management. London: Macmillan, 1998.

Postle K. The social work side is disappearing. I guess it started with us being called care managers // *Practice*. 2004. Vol. 13. № 1. P. 13–23.

Taylor-Gooby P., Lawson R. Where we go from here: The new order in welfare // *Markets and managers: New issues in the delivery of welfare* / Ed. by P. Taylor-Gooby and R. Lawson. Buckingham: Open University Press, 1993. P. 133–149.

Waine B. Managing performance through pay // *New managerialism, new welfare?* / Ed. by J. Clarke, S. Gewirtz, E. McLaughlin. London: Sage, 2000. P. 236–249.

Walker P. Understanding accountability: theoretical models and their implications for social service organizations // *Social Policy and Administration*. Vol. 36. № 1. 2002. February. P. 62–75.

Наталья Васильевна Искорцева
специалист по маркетингу Минского делового центра,
Республика Беларусь
электронная почта: natalyoha@rambler.ru
