

НОВАЯ ИДЕОЛОГИЯ И ПРАКТИКА СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ: ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ В КОНТЕКСТЕ ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Е.Р. Ярская-Смирнова, П.В. Романов

В статье рассматриваются процессы в политике социальных реформ, детерминированные стремлением неолиберальных идеологов рационализировать отношения между гражданами и государством. Важной особенностью этого процесса стала противоречивая природа модернизации системы социальных сервисов. В течении последних нескольких лет различные эксперименты в этой области были поддержаны экспертным сообществом и международными фондами. Эти инновации были направлены на повышение эффективности социального обслуживания и его менеджериализацию. Новые рационализированные стандарты вступают в противоречия с существующими практиками оценки эффективности в социальных службах, влияют на мотивацию персонала и методы управления.

Ключевые слова: менеджериализация, Российская Федерация, социальные стандарты, неолиберальная социальная политика, социальные реформы, социальные службы, оценка качества

Текущие процессы реформирования социальной политики определяются стремлением неолиберальных идеологов рационализировать отношения между государством и гражданами. Тенденция рационализации отчасти выразилась в формулировках приоритетов и ходе реализации закона о монетизации № 122-ФЗ. Другим аспектом этой деятельности, во многом противоречивой и по-разному проявляющейся на разных уровнях и в разных регионах, является модернизация системы социального обслуживания. Согласно Федеральному закону № 195-ФЗ от 10 декабря 1995 года «Об основах социального обслуживания населения Российской Федерации», «социальное обслуживание должно соответствовать государственным стандартам, которые устанавливают основные требования к объемам и качеству социальных

услуг, порядку и условиям их оказания» (статья 6). И хотя стандартизация услуг представителям муниципальной и региональной власти представляется неотвратимой, начинают утверждаться стандарты, в том числе перечни услуг и требования к их качеству¹, однако сам процесс внедрения стандартов и механизмы их соблюдения остаются не ясными. Здесь мы рассматриваем развитие стандартизации и менеджериализацию социальных сервисов как часть общей политики рационализации, во многом обусловленной идеологией неоллиберализма и либеральным режимом социального государства.

В течение последних лет проводились неоднократные эксперименты в этой области, в том числе при поддержке международных фондов и экспертных сообществ, направленные на повышение эффективности социальных служб и их менеджериализацию. Так, в Саратовской области начинания такого рода в 2000-е годы осуществляются по инициативе Института экономики города и DFID. Однако новые рационализированные стандарты нередко вступают во взаимодействие с уже сложившимися практиками оценки качества и эффективности социальных сервисов, системой реализации социальных услуг, мотивации персонала и методами управления, в том числе управления качеством социальных услуг.

Эти практики складывались в течение советского и постсоветского времени в недрах институтов оказания надомной помощи, собесов, учреждениях здравоохранения и образования, в связи с чем является актуальным анализ латентных и явных стандартов качества, сложившихся спонтанно или под влиянием управленческих механизмов. Это 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 было при реализации таких проектов на Западе, под влиянием специфических практик, обусловленных местным контекстом и традициями взаимодействий между службами и клиентами, разными ведомствами и специалистами. В этой статье мы предпримем попытку обозначить подходы к исследованию контекста практик модернизации социального обслуживания, оценке степени совместимости новых и существующих технологий, ожидаемых прямых и побочных эф-

¹ ГОСТ Р 52143-2003 «Социальное обслуживание населения. Основные виды социальных услуг», ГОСТ Р 52142-2003 «Социальное обслуживание населения. Качество социальных услуг. Общие положения». Проект Федерального закона «О минимальных государственных социальных стандартах» три года ждет своего принятия и планируется к рассмотрению во втором чтении в Государственной Думе Российской Федерации в мае 2006 года [см. также: Топчий, 2005].

фектов от их развития в российских сервисах на разных уровнях, а также рассмотрим некоторые вопросы оценочной методологии применительно к социальному обслуживанию.

Менеджериализация социального обслуживания

Противоречивая природа глобализации современного мира, с одной стороны, требует внимания к аналогиям в политике и практике отдельных государств, к деятельности надгосударственных институтов, формулирующих глобальные нормы в области прав человека, стандартов, предъявляемых к рынкам труда, условиям труда и жизни. С другой стороны, усиливается значимость локальных практик и противоречия между отдельными социальными группами, формируемые, в том числе, и под влиянием мер социальной политики.

После экономического кризиса 1970-х и в течение 1980-х годов, в эпоху неоменеджериализма, в Западной Европе и США [Stein, 1971. Р. 24–25; Weimer, Vining, 1992. Р. 12], как и в настоящее время в России [Клепиков, 2004; Ржаницына, 2004], усиливаются тенденции рационализации ресурсов и приемов управления в социальной сфере. Социальное государство теперь воспринимается как минимальная сеть гарантий защиты от рисков рыночной экономики [Priestley, 2000]. На Западе такие тенденции во многом были обусловлены экономическим подъемом, ставшим возможным благодаря политическим реформам республиканцев в США и консерваторов в Великобритании и осуществлявшимся на основе идеологии рационализации и сокращения государственных расходов [Кларк, 2003. С. 86]. Переход на рыночные отношения в социальной сфере в 1980-е годы на Западе происходил на фоне накопившегося недоверия и неудовлетворенности среди населения и политиков по отношению к прежним патерналистским моделям социальной политики, критикуемым за бюрократичность, закрытость от общества и неэффективность. В сфере социальных услуг, как и во всех отраслях экономики, сразу же повысилось значение экспертного знания, направленного на анализ и повышение эффективности работника, отдельного проекта или организации, оказывающей такие услуги.

Неоменеджериализм сократил привилегии профессиональной автономии, потребовал большей подотчетности от специалистов, оказывающих социальные услуги, позволил расширить возможности выбора пользователей услуг и повысить ценность профессионализации и стандарты квалификации среди работников. 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,

выражаются в замене термина «клиент» понятиями «пользователь услуг», «потребитель услуг», «участник», «член группы поддержки». Отмечают, что такие трансформации вместе с тем привели к усилению формализованных методов контроля за практиками, ранее осуществлявшим свою деятельность с большей степенью автономии [Dominelli, 2004. Р. 14–16; 57].

Британская исследовательница Лена Доминелли называет этот процесс «тэйлоризацией» профессиональной социальной работы и деятельности социальных служб, подразумевая тенденцию к увеличению роли технократических подходов в профессии. Как когда-то в промышленном научном менеджменте в начале XX века, «тэйлоризм» в социальной работе теперь означает 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 на основе системы четко очерченных компетентностей предоставила менеджерам социальных служб возможность предъявлять инструментальные, технические требования к трудовому процессу и усиливать подотчетность работников за счет усиления регламентации деятельности в организациях [Dominelli, 2004. Р. 56]. Однако негативные аспекты применения технократических моделей к управлению социальной службой обесценивают все плюсы использования на этой работе «универсального менеджера» [см.: Социальная политика... 2002].

Питер Бересфорд и Сюзан Крофт поясняют, что переход на рыночные отношения в социальной политике в 1980-е годы на Западе происходил на фоне накопившегося недоверия и неудовлетворенности среди населения и политиков по отношению к прежним патерналистским моделям социальной политики. Однако теперь стало также очевидно: и менеджериализм не является свободным от недостатков. Гибкость и эмоциональность обслуживающего труда социальных работников в менеджериалистскую концепцию не вписывались.

В соответствии с новой идеологией в Великобритании, например, была введена схема прямой оплаты услуг по месту жительства (direct payments for community support services) – система, в рамках которой клиент может сам выбирать и контролировать ход оказания ему тех или иных услуг, а содержание их выбирается самостоятельно совместно с социальными службами в рамках, оговоренных законодательством. 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 [Priestley, 1998]. Поощрение предприимчивости и связанного с этим неоменеджериа-

гибкости, равенства и справедливости [Beresford, Croft, 2001. P. 311]. Негативным аспектом стали и обманутые ожидания в отношении дополнительных ресурсов и сервисов, необходимых для особо нуждающихся индивидов, семей, групп или сообществ.

Можно говорить о тенденции к формированию более жестких административных систем управления социальной политикой и социальной работой в частности. Этот процесс трансформации имеет глобальный характер, и его черты мы наблюдаем не только в таких национальных контекстах, как в Великобритании и США, где усилились политические позиции неоконсерваторов, выступающих за сокращение расходов на социальную политику. Изменения заметны и повсюду в Европе, и в постсоветских странах, хотя контексты различны. В постсоветских странах рационализация социальной поддержки происходит в условиях глубокого экономического кризиса и бюджетных ограничений, слабого и нечетко оформленного профессионального этоса, а в России, после шоковой терапии конца 1990-х годов, «в обстановке неустойчивого равновесия между частными олигархами, региональными лидерами и центральной властью, опирающейся на силы безопасности» [Гэлбрейт, 2002]. Это повышает риски исключения и депривации социально слабых групп, сужает поле деятельности социальных служб.

До недавнего времени распределение пособий в России строилось почти исключительно на характеристиках реципиентов. Именно принадлежность к той или иной категории населения позволяла гражданам получать социальные пособия в соответствии с принципами универсалистской социальной политики. Неэффективность такой системы в постсоветской России выразилась, в частности, в том, что доля лиц, получающих социальную помощь, среди тех, кто не относится к числу бедных по критерию текущих доходов, даже выше, чем доля получателей среди бедных; размеры выплачиваемых пособий бедным и «небедным» практически не различались между собой; доля социальных пособий относительно общего объема расходов бедных семей ничтожна и не превышала 2 %; почти 90 % всех бедных семей не получали никакой социальной помощи [Смирнов, Колосницын, 2000].

В условиях рыночной экономики усиливается дифференциация предоставления социальных услуг не только в зависимости от потребностей, но и от уровня доходов. Главным условием, определяющим право на социальную помощь, является риск бедности, хотя этот термин в законодательстве не употребляется [Тихонова, 2003]. В условиях резкого снижения уровня жизни населения в период рыночных преобразований количество льготных категорий лишь возросло. Ввиду неэффективности универсалистского подхода акцент в решении проблемы социальной помощи был перенесен на обеспечение адресности [Адресная помощь... 1999], 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, материальные и денежные активы домохозяйства, а также их доходность [Смирнов, Колосницын, 2000].

Рассмотрим примеры методик оценки нуждаемости семьи, разработанные в пилотных регионах Российской Федерации, где в конце 1990-х годов отработывался переход на принципы адресной помощи [Пилотные программы... 1999]. Согласно методике оценки нуждаемости семьи в Республике Коми, утвержденной в 2000 году, совокупный полный доход семьи состоит из денежных доходов и экономического (в том числе трудового) потенциала. Трудовой потенциал семьи, согласно методике, определяется как сумма трудовых потенциалов всех ее членов. И здесь сразу же отчетливо проявляются себя социокультурные стереотипы и предубеждения, на основании которых разрабатываются официальные документы. Прежде всего, обратим внимание, что за единицу измерения принимается трудовой потенциал здорового мужчины в возрасте от 18 до 40 лет, а единица трудового потенциала женщины составляет 85 % от трудового потенциала мужчины. Эта разница основана на различиях норм потребления калорий мужчин и женщин, входящих в продуктовую корзину. Еще один примечательный аспект этого показателя состоит в том, что лица старше 60 лет, хронически больные, дети до 10 лет имеют нулевой потенциал. Отметим, что в этих показателях заложены, во-первых, представления о мужчине как норме, во-вторых, фактически его более высокой ценности по сравнению с женщиной, а особенно с пожилыми и хронически больными.

Понятие трудового потенциала основано на том, что претенденты на получение социальной помощи могли бы воспользоваться теми или иными ресурсами своего потенциала для повышения своего благосостояния, но по каким-то причинам не сделали этого. Если их нежелание это делать является результатом свободного выбора, а не объективных обстоятельств, то при оценке материального положения семьи они должны приниматься во внимание в качестве потенциальных доходов.

Вторым субъектом, где происходила реализация пилотной программы оказания социальной помощи, была Воронежская область. При осуществлении пилотной программы в качестве критериев адресности в соответствии с принятыми нормативными правовыми актами использовались три показателя: фактические среднедушевые доходы семьи ниже величины прожиточного минимума; отсутствие в семье недвижимости, банковских вкладов и ценных бумаг, которые могли бы служить источником потенциальных доходов; наличие в семье социально уязвимых граждан.

Системная адресная социальная помощь оказывалась наиболее нуждающимся гражданам при условии, если совокупный среднедушевой доход семьи был ниже величины прожиточного минимума, установленного на соответствующий период времени. Прожиточный минимум определялся ежеквартально комитетом по труду и занятости населения администрации

области в соответствии с Федеральным законом от 24 октября 1997 года «О прожиточном минимуме в Российской Федерации».

Государственная политика по оказанию адресной социальной помощи на территории Волгоградской области была направлена на удовлетворение потребностей жителей путем предоставления социальных услуг и назначения областных социальных пособий с учетом прожиточного минимума и совокупного среднедушевого дохода семьи [Волгоградская правда... 1997]. Размер совокупного среднедушевого дохода семьи определялся по методике, рекомендованной Министерством труда Российской Федерации (постановление № 11 от 28 января 1994 года «Об утверждении Методики исчисления среднего совокупного дохода семьи»). Для распространения балльной методики определения доходов при оказании государственной социальной помощи в других субъектах РФ разработчики этого подхода предлагают рассчитать для каждого региона индивидуальную формулу потенциальных потребительских расходов на основе статистических данных и результатов социологических обследований домохозяйств.

Как свидетельствуют данные по России в целом [Овчарова, Прокофьева, 2002. С. 50], 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 [Тихонова, 2003]. Изменение структуры детских пособий, повышение размеров выплат, введение адресности и специальной помощи детям одиноких родителей характерны для современного этапа развития социальной политики российского правительства. Однако, даже если принять факт существующих бюджетных ограничений, нынешняя ситуация далека от оптимальной.

Система адресности делает больший акцент, чем это было раньше, на роли социальных работников, проверяющих степень «нуждаемости» и достоверность заявлений клиентов. Процедуры и технологии деятельности по определению «нуждаемости» недостаточно прописаны, также как и юридический статус таких процедур. Поэтому ответственность за весь этот процесс без всякого обсуждения передана исполнителям низового уровня, которые руководствуются в этой области бытовыми определениями, стереотипами и корпоративными неформальными нормами. Бедные классифицируются на достойных и недостойных, но далеко не только буквой закона, а посредством «фэйс-контроля», осуществляемого социальным работником. Следует помнить и о присущих советским организациям неформальных практиках, когда доступ к ресурсам определяют скорее личные знакомства, чем формальные регуляции. Исследования выявили подобные практики в сфере социальной защиты, когда личные знакомства играют решающую роль в распределении довольно скромных ресурсов натуральной или денежной помощи [Ярская-Смирнова, Романов, 2004. С. 66–95].

Кстати, подобные подходы к классификации клиентов хорошо знакомы и зарубежным социальным работникам, на деятельность которых повлиял

в конце XX века упомянутый выше менеджериализм. Лена Доминелли, ссылаясь на М. Фуко, аргументирует критику этого периода развития профессии следующим образом. Категоризация людей на «достойных» или «недостойных» представляет 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 других. Доминелли, вслед за Фуко, в этой связи говорит о том, что клиенты становятся субъектами технологий управленитета, начиная контролировать себя самостоятельно, относясь к себе как к фрагментированным и атомизированным существам, изолированным от остальных. Дифференциация бедных как достойных и недостойных оказалась очень полезной 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. Р. 43–44].

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» [Смирнов, Колосницын, 2000]. Поэтому необходимо не только проводить проверку нуждаемости, но и оценивать эффективность методик этого контроля и самой системы адресной помощи.

Смещение акцента на социальное страхование, основанное на рыночных принципах и использование «оценки нуждаемости» (means-testing) при распределении благ, включая пособия, характеризует процесс либерализации социальной политики. Однако неолиберальные реформы в России, нацеливаясь на снижение степени социального расслоения, возымели неоднозначный эффект. Еще в конце 1990-х годов отечественные эксперты давали резкие оценки либеральному реформированию социальной политики, которое должно быть более продуманным и обеспеченным в экономическом и социальном аспектах. По словам Н. Римашевской, социальное государство не может сочетаться с ортодоксальным либерализмом, хотя в механизм реализации социальной политики должны входить как элементы государственных гарантий, социальной поддержки, так и либерализма, при этом необходима мотивированная «субъективная база рыночного механизма» [Римашевская, 1999]. А принятие и реализация закона № 122-ФЗ, который был призван «изменить существующую систему предоставления социальной поддержки в виде натуральных льгот, заменив льготы денежной компенсацией и тем самым исклю-

чив недостатки системы, – ограниченный доступ к услугам для льготников и недофинансирование сферы услуг» [Доходы и социальные услуги... 2005. С. 81, 77], по оценке некоторых аналитиков, привели к «самому крупному социально-политическому поражению всех ветвей власти после крушения финансовых пирамид 1990-х годов» [Варнавский, 2005].

В адрес данного закона серьезные замечания высказывались юристами, указывающими на несовместимость ряда положений с конституционными правами граждан [Лебедева, 2005], а также экономистами и социологами, которые вскрыли целый ряд системных противоречий и ошибок его реализации. С одной стороны, монетизация льгот сокращает бедность среди федеральных льготников, а с другой стороны, появляются новые и усиливаются прежние разломы социальной структуры [Доходы и социальные услуги... 2005. С. 83]. По данным Независимого института социальной политики (НИСП), региональные льготники получают компенсаций в три раза меньше, чем федеральные, причем в 10 % семей есть как региональные, так и федеральные льготники.

Планируемые в реформах цели не всегда совпадают с полученными результатами: так, по выводам НИСП, поставленная при реализации закона № 122-ФЗ задача – снизить уровень бедности в сельской местности – фактически не решена. А ход реализации намеченных планов нередко нарушается или усложняется параллельными процессами. В частности, социальная обстановка была осложнена тем, что оказались синхронизированы во времени два процесса: монетизация льгот и рост цен на услуги, предоставляемые на льготной основе, в том числе ЖКУ. В частности, в Белгороде стоимость холодной воды возросла на 150 % [Николаев, 2005]. Несмотря на то, что это были разные социально-экономические события, на микроуровне они были восприняты как последствия монетизации льгот [Доходы и социальные услуги... С. 82–83]. Рекомендация перейти на стопроцентную компенсацию услуг ЖКХ превратилась в директиву после того, как губернаторы стали фактически назначаемыми и перестали прислушиваться к воле избирателей [Гулутин, 2005].

Как известно, большинство регионов монетизировало льготы в той или иной степени, при этом выплаты населению были разными, как и набор монетизируемых льгот, при этом почти 1/5 субъектов РФ отказалась от монетизации для своих категорий льготников [Социальный атлас...]. Такая политика стала возможна в силу того, что 122-й закон «распределял только полномочия, но не предписывал в деталях, как именно строить финансирование социальной политики» [Ефремов, 2005]. И хотя эффект от коллективных действий все же был, и «после массовых выступлений городских пенсионеров, проигравших от монетизации льгот, федеральный центр выделил дополнительные средства регионам» [Социальный атлас...], – по данным Института экономики города, степень монетизации никак не связана с интенсивностью протестного движения и уровнем благосостояния региона. По мнению экспертов,

монетизация зависит главным образом от политических факторов: от стажа губернатора, от его лоббистских способностей и отношений с центральной властью; кроме того, и здесь отмечается эффект совпадения реформы с идеей назначения губернаторов [Ключарева, 2005]. Различия в тактике проведения реформы в регионах обернулись усилением социального неравенства между самыми «богатыми» субъектами и основной массой срединных [Россия регионов... 2005. С. 261]. И хотя 122-й закон, по мнению Е. Гонтмахера, был «недоработан и в сыром виде спущен на места, но это продукт очень долгой эволюции взглядов на то, что такое социальная поддержка и какой она должна быть в Российской Федерации» [Гонтмахер, 2005].

А. Дейкин из всех сторон монетизации выделяет несколько важнейших: это интересы «субъекта реформы», интересы ее «объекта», организационные проблемы и экономический фактор [Дейкин, 2004]. В число субъектов реформы входят работники социальных служб, которые, непосредственно взаимодействуя с населением, «позиционировали данную реформу как инициативу федеральных властей, и поэтому именно с этой ветвью власти население связывало неудачи в первые месяцы функционирования программы монетизации льгот. В дальнейшем, в значительной степени благодаря новым финансовым вливаниям в данную социальную программу, социальное напряжение уменьшилось, и население стало нейтрально относиться к проводимой реформе» [Доходы и социальные услуги... 2005. С. 82–83]. Первые опросы, проведенные сразу после появления темы монетизации в публичном пространстве, показали важную особенность восприятия проблемы социальных льгот, а именно: символический, экономический аспекты и проблема ответственности властей [Климова, 2004]. Опросы лета 2004 года показывали, что подавляющее большинство россиян (65 %) рассматривали льготы как государственную поддержку тех, кто в ней нуждается, причем неденежная поддержка этих категорий населения понимается как безусловная обязанность государства, одна из главных его функций [Климов, 2005]. Однако люди уже узнали, что такое рыночная экономика, и их толерантность к несправедливым субсидиям снизилась. Монетизированная социальная поддержка, как и монетизированная экономика, прозрачна и более управляема, тогда как немонетарные экономические и социально-политические схемы допускают зависимость от связей и злоупотребление административным ресурсом [Aslund, 1999], – известной практикой в России, с ее советским наследием «государственной дискриминации» [Balzer, 2005]. Трудности перехода усиливаются так называемый синдромом постиндустриальной «петро-нации» [Ibid], чья экономика более всего основана на экспорте натуральных ресурсов, где способность государства предоставить общественные блага подвергается эрозии, в то время как элиты полагаются на частные услуги образования, здравоохранения и безопасности.

В чем состоят достоинства, издержки и пути оптимизации модели распределения расходов на финансирование и обеспечение социальных услуг

между федеральными, региональными и местными органами власти? Ответ на этот вопрос можно операционализировать в следующих аспектах: 1) в чем выражается расширение полномочий по оказанию услуг на региональном уровне, каковы его механизмы и эффект для социально-уязвимых групп населения; 2) каковы социально-экономические способы сокращения социальных диспропорций на региональном уровне; 3) каковы пути изменения системы предоставления социальных услуг с целью повышения их эффективности [Установочный отчет... 2005]. Особенно актуальным в начале 2006 года, когда в полном объеме начнется реализация реформы местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом об основах местного самоуправления, становится вопрос о необходимости соответствия выделяемых регионам и муниципалитетам средств и объемов полномочий, закрепленных за ними федеральными законами. Кроме того, с 1 января 2006 года вступил в действие закон № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий», который внес новую редакцию статьи 20 закона № 131-ФЗ «О осуществлении органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий»¹. Тем самым расширяются возможности модификации и диверсификации программ социального обслуживания на региональном уровне, но одновременно растет потребность в новых технологиях управления их эффективностью.

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 [см.: 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 [Установочный отчет... 2005].

Несформированность квазирынков социальных услуг в России обусловлена и недостаточным участием в этой сфере деятельности негосударственных организаций, что ставит в центр повестки дня неолиберальной социаль-

¹ Согласно этой редакции «органы местного самоуправления вправе устанавливать за счет средств бюджета муниципального образования <...> дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право» (пункт 5).

ной политики необходимость формирования нового горизонтального общественного договора [Аузан, 2005], для чего необходимо строительство институтов гражданского общества [Дарендорф, 2002. С. 242]. 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 [Римшайте, Жалимене, 2004].

Эффективная система качества 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). Целью трансформации управления в этой области является экономическая оптимизация и повышение результативности.

Поэтому деятельность по разработке социальных стандартов и совершенствованию механизмов мониторинга эффективности лежит в русле общих процессов рыночной рационализации. Это продолжение политики, направленной на оптимизацию регистра льготников в соответствии с их реальными потребностями и ресурсами, на чем настаивает, в частности, Е. Гонтмахер [Гонтмахер, 2005]. Это делает актуальным разработку нормативов предоставления социальных услуг различным группам населения в зависимости от реальной нуждаемости, а также использование подхода кейс-менеджмента (case management)¹, обеспечивающего комплексное решение проблем пользователя. Такая политика сможет достичь своего результата 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 – это экспертиза программ и проектов, направленная на анализ работы программ, произведенного ими эффекта и сравнение этих результатов с определенными критериями (например, «что было – что стало после реализации программы» или «что стало – что должно было стать по плану программы»). Оценка программ – это всегда сравнение, по итогам которого выносится суждение о качестве програм-

¹ Планирование и координация спектра услуг, предназначенных для повышения качества жизни и обеспечивающих потребителя необходимыми услугами наиболее эффективным, действенным и рентабельным способом.

мы и разрабатываются рекомендации на будущее [Как измерить... 2002]. Согласно Федеральному закону № 195-ФЗ от 10 декабря 1995 года «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации», социальное обслуживание должно соответствовать государственным стандартам. 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 запуске 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 [Боровых, Грешнова, 2001].

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 конкретной организации или нескольких организаций реализуются проекты. Фактически, проект представляет собой ту же программу, но с меньшими масштабами. В последние годы практически каждая из программ развития в России, разрабатываемых кабинетом министров и правительствами регионов, имеет обязательный раздел, посвященный социальным эффектам и анализу эффективности. Он, по мысли разработчиков, должен отражать те факторы и показатели, по которым можно будет судить об эффективности проекта. Само по себе обсуждение таковой свидетельствует о более высоком уровне разработки социально значимых программ и проектов. Однако существующие на сегодня механизмы оценки эффективности недостаточно прозрачны для представителей общественных организаций, внешних 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. За недостатком финансирования такие исследования проводятся от случая к случаю и носят эпизодический, фрагментарный характер. В регионах нет каких-либо единых инструментов или подходов к анализу этой деятельности, в том числе и к оценке профессионализма работников социальных служб. Неясно, кто, какими методами и по каким индикаторам 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, эффективностью социальной политики, 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 в качестве средства, способствующего 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 есть существенные различия.

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

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, изучение физических доказательств. 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. Используется также изучение отдельно взятого случая (кейс-стади), постпрограммные исследования. За 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 [Бодунген, 1997; Баханькова и др., 2003; Алексеева и др., 1997]. Однако ответить на вопрос: «Что такое успех программы?», – не так просто. Критерии успешности программы могут быть самыми разными. Это зависит от того, кто заинтересован в проведении оценки программы, какие результаты он хочет получить и как будет их использовать. Если к тому же учесть, что социальные программы весьма разнообразны, то возникает вывод, что один из важнейших атрибутов оценки и ее исходная точка – это цель оценки. Оценка социальной программы может быть вызвана самыми разными 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 среди исполнителей, возникших по ходу реализации программы.

По мнению исследовательницы из Финляндии Кати Нэри, 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 недискриминации» [Jones, Joss, 1995]. Эта модель делает акцент на важности обучающего опыта как средства достижения и оттачивания профессиональной компетентности, предусматривая цикл практического обучения (experiential learning) [Kolb, 1984], которое включает конкретный опыт, рефлексивное наблюдение, теоретическую концептуализацию и активное эксперименти-

рование, восприимчивое к специфическим контекстам и ситуациям профессиональной практики. 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; Ярская-Смирнова, 2001].

Выражение «рефлексивная практика» [Schon, 1983; 1987] в смысле деятельности, в которой сочетаются «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) [об этом подходе см.: Shaw, 1996; 1999]. Кэролин Тэйлор и Сюзан Уайт говорят о рефлексивном действии социальных работников, когда те подвергают анализу знания и практику [Taylor, White, 2001. P. 55]. Вопросами для критического анализа могут стать такие: «Как социальные работники обсуждают между собой своих клиентов?», «Какие предъявляют к себе и к другим требования и какие выставляют упреки?», «Что именно в их рассказах делает их убедительными, звучат ли там истории, рассказанные клиентами?». Тэйлор и Уайт совершенно верно отмечают, что очень трудно отрефлексировать то, что принимаешь как должное, проанализировать собственную практику работы. Поэтому, с нашей точки зрения, здесь на помощь могут прийти качественные методы исследования, и полученные данные будут хорошим материалом для диалога исследователей и практиков, как и 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]. Всю ту информацию, с которой ежедневно имеет дело социальный работник, очень трудно уложить в существующие теоретические построения, чтобы использовать их как руководство к действию. Для того чтобы совладать с неопределенностью, социальный работник как повседневный деятель подвергает ее типизации с точки зрения здравого смысла [см.: 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 бастион между «цехом» профессионалов и «обычными» людьми. При этом легитимность опыта и знаний пользователей подвергается сомнению как принадлежащая области непрофессионального, ненаучного, а потому – символически менее ценного [Fook, 2000].

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 [Луков, 2003. С. 174].

Представления о знаниях, необходимых в социальной работе, в позднесовременную эпоху изменилось. Профессиональная экспертиза видится уже не столько 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 практиков¹. Экспертиза рассматривается как результат согласований, и знание становится скорее процессом (knowing), нежели продуктом (knowledge) [Närhi, 2002. Р. 334]. Иными словами, понимание – это бесконечный процесс постоянно меняющихся представлений и отношений, который осуществляется посредством практики и рефлексии. Израильские исследователи А. Зейра и А. Розен считают, что повседневное знание, которое не обязательно выражается при помощи языка (его нужно ощутить, чтобы понять), играет большую роль в деятельности социальных работников [Zeira, Rosen, 2000]. Это «практическая мудрость», «жизненный опыт», теория, неявно содержащаяся в повседневном практическом действии, молчаливо подразумеваемые установления в рутине социальной работы. Это знание нам доступно только через опыт практиков.

Оценка программ – новое явление в российской действительности, однако эта практика успешно развивается. Так, несколько консалтинговых компаний, в основном при поддержке донорских организаций, уже осуществили несколько успешных оценочных проектов в сфере городского развития. Фонд «Институт экономики города» (Москва) провел оценку различных муниципальных программ в четырех российских городах (Саратов, Городец, Кунгур и Междуреченск) и в настоящее время разворачивает сотрудничество с другими городами в этом направлении. Кроме того, накоплен большой опыт по оценке городских систем социальной защиты (Томск, Арзамас, Пермь, Нижний Новгород). Леонтьевский центр (Санкт-Петербург) осуществил проект по оценке стратегий городского развития. Начали активно работать многие региональные и городские некоммерческие организации, занимающиеся оценкой городских социальных проектов². Кстати, по данным Института экономики города [Чагин, 2003], некоммерческие организации вполне могут

¹ В трудах по социальной антропологии этот тип знания известен как внутреннее, повседневное знание (tacit knowledge) [см.: Polanyi, 1966].

² Информацию о многих организациях и проектах по оценке социальных проектов можно найти на сайте Международной сети по оценке программ <http://ipen21.org/ipen>.

конкурировать с муниципальными учреждениями социального обслуживания по уровню управленческой (контрактной) культуры, а также по качеству и результативности услуг: доля клиентов общественной организации, очень довольных услугами, в среднем на 15 % выше, чем соответствующий показатель муниципального учреждения.

В оценке эффективности социальных проектов, которая может включать оценку деятельности социальных сервисов или действий их отдельных специалистов, как и в анализе социальной политики в целом, особое значение имеет применение количественных методов и качественных сбора и анализа информации. Количественные и качественные методы сильно различаются между собой, поэтому определенные модели оценки, или эвалюаторного исследования, более совместимы с качественными методами, чем другие [Patton, 1980. Р. 49–58]. Например, проводя исследования эффективности в форме системного анализа или оценивая степень достижения целей, чаще всего применяют количественные методы. Переменные для оценивания определяются заранее, их расписывают на измеряемые (операциональные) индикаторы и, если возможно, рассматривают в качестве объекта эксперимента. Системный анализ требует (1) определения наиболее важных переменных на входе и выходе программы, (2) статистического анализа связей между тем, что имеет программа на входе и ее результатами. Переменными на входе являются, например, такие показатели, как количество персонала, отношение между количеством персонала и количеством участников программы, характеристики участников программы, базовый уровень обслуживания участников программы (претестовые оценки). Результаты программ включают, например, уровень обслуживания участников программы после реализации программы (посттестовые оценки), уровень трудоустройства, денежное выражение новых навыков у клиентов, новый уровень дохода клиентов или его эквивалент и так далее. Системный анализ является популярным подходом к оценке в глазах правительства. Это подход, который зависит от компонентного анализа (разделения системы программы на отдельные части) в отличие от холистского подхода в качественных методах. Переменные определяются дедуктивным путем, логически перед тем, как начнется сбор данных, в отличие от индуктивной аналитической стратегии качественного исследования, где параметры формулируют в процессе полевой исследовательской работы. Взгляд на мир системного аналитика несовместим с феноменологическим подходом.

Анализ достигнутых целей некоторое время был доминирующим подходом к оценке. В этом подходе результаты, фиксируемые в процессе реализации программы, определяются в терминах успехов клиентов или участников, которые измеряются при помощи стандартизованных тестов. Данные этих тестов можно анализировать статистически, чтобы сравнить индивидов и группы участников. Однако успехи участников могут быть

оценены только в определенном контексте или в связи с определенными смыслами, которые отдельный человек придает результатам его или ее личного опыта участия в программе и личных переживаний по поводу испытываемых проблем.

Качественные методы оценивания применяются в так называемой транзакционной модели, которая рассматривает каждый случай как уникальный и делает акцент на восприятии людьми происходящих событий. Транзакционная модель базируется на тех же допущениях, которые содержатся в качественном исследовании: важно понимать людей и программы в контексте; участие в исследовании должно складываться как естественная ситуация без специально организованного внешнего контроля и особых манипуляций; наиболее полное понимание возникает из индуктивного анализа детального и неформализованного сбора данных посредством прямого контакта с программой и ее участниками.

В этой модели считается, что узнать о восприятии можно, только изучив определенные транзакции, в рамках которых восприятие может быть зафиксировано. Все участники ситуации взаимодействуют между собой, причем человек, проводящий оценку, тоже оказывает влияние и находится под влиянием ситуации, так как является частью транзакции. Значит, следует проводить рефлексию восприятия в наиболее естественных условиях функционирования программы. Для этого организуют различных людей для наблюдения за программой и с их помощью готовят короткие нарративы, то есть повествования, словесные описания результатов, строят диаграммы.

В этом случае используются методы социальной антропологии организаций – этнографические наблюдения и интервью, с целью выявить ценности участников программы, проявляющихся, в частности, в повседневном общении, выражениях, организационном фольклоре. Так выясняются общие для группы установки, а также конфликтующие интересы и предпочтения. Исследователь проверяет качество своих записей, приглашая персонал программы и представителей целевой группы реагировать на точность полученных зарисовок и выводов. По большей части данные собираются неформально – в процессе взаимодействий. В итоге не все данные могут входить в отчет, исходя из этических соображений и соглашений, достигнутых с участниками исследования.

Еще одна модель оценки – так называемая иллюминативная, ставящая своей задачей осветить как можно более широкий контекст, в котором функционирует программа. Такая модель в первую очередь направлена на описание и интерпретацию, чем на измерение и прогнозирование, и тоже принадлежит к антропологической перспективе. Здесь исследователя занимает влияние программ на различные социальные ситуации, к которым они применяются, как это напрямую относится к их достоинствам и недостаткам и как они влияют на жизненный опыт и жизненный путь участников. Осуществляется это посредством постоянного поискового изучения

и документирования всего, что является составными частями этой программы, в том числе в действиях, ситуациях и разговорах участников.

Американскому философу и специалисту в области эвалуаторных исследований Майклу Скривену принадлежит идея оценки эффективности, свободной от целей. Этот подход означает сбор данных по широкому кругу действительных результатов деятельности и оценку того, насколько эти результаты важны для удовлетворения демонстрируемых потребностей. Специалист по оценке в этом случае избегает формулировать свои задачи и выводы в связи с целями программы. Никаких обсуждений целей с сотрудниками не проводится, проектные буклеты или заявки не читаются; изучаются только результаты программы и эффекты, доступные измерению.

Дело в том, что при изучении узко обозначенных целей программы есть риск упустить важные незапланированные результаты, которые в этом случае будут называться «побочными», «непредвиденными» или «вторичными». Сами названия эти таковы, что какое-либо достижение, оказавшееся, возможно, наиважнейшим, будет недооцениваться, а ведь признание такого результата в качестве прямого и важного могло бы позволить, например, переформулировать приоритеты дальнейшей работы программы. Кроме того, именно из-за жесткой и конкретной формулировки ожидаемых результатов возникает риск ошибочного восприятия: мы начинаем видеть все сквозь призму заранее сформулированных целей и ничего другого. Тем самым специалист по оценке становится в меньшей степени объективным в условиях, зависящих от целей. По собственному выражению Скривена, «оценка целей не является не только необходимым, но даже вредным шагом. Я начинаю работу с альтернативного подхода – просто оцениваю действительные эффекты в противоположность контуру демонстрируемых потребностей. Я назвал это оценкой эффективности, свободной от целей... Чем меньше специалист по оценке эффективности слышит о цели проекта, тем больше внимания он будет уделять поиску действительных эффектов (в большей степени, чем поиску мнимых эффектов)» [Цит. по: Patton, 1980. Р. 49–58].

Свободная от целей оценка эффективности, с ее поиском «реальных, действительных эффектов», представляет собой индуктивную и холистскую стратегию, направленную на преодоление логико-дедуктивных ограничений, воспроизводимых в количественном подходе к оценке, основывающемся на четко сформулированных целях. Между тем многие социальные программы не имеют артикулированных, измеряемых конкретными количественными показателями целей, и потому не могут быть подвержены количественной оценке.

Традиционная формулировка вопроса по эффективности гласит: «В какой степени программа достигла своих целей?». Как видим, цель должна быть ясной для того, чтобы специалист по оценке эффективности знал, что искать... Так начинается длительный, подчас болезненный процесс, в ходе которого люди должны установить цели в понятиях, которые ясны, опреде-

ленны и доступны измерению. Программные цели, очерченные в точных и недвусмысленных выражениях, являются необходимой информацией для эвалюаторного исследования. В частности, когда планируется оценка, программные цели особенно важны. Определенная в четких и конкретных индикаторах цель фигурирует в количественной оценке результатов. Это распространенный подход оценки достижения целей, который за рубежом давно используется в эвалюаторных исследованиях программ образования, социальной защиты и здравоохранения.

По контрасту с оценкой, опирающейся на логически заданные измеряемые цели, подход, свободный от целей, означает сбор данных, напрямую связанных с результатами программы, где понимание эффективности не ограничено узким фокусом на установленные заранее цели. Свободная от целей оценка опирается на качественные методы, поскольку широко доверяет описаниям и прямому опыту, почерпнутым из программы. Более того, свободная от целей оценка в особенности требует от специалиста, проводящего такую работу, попридержаться суждения относительно того, что программа пытается делать и сфокусироваться вместо этого на поисках того, что действительно происходит в программе, что рассматривается как ее результат. Специалист по оценке эффективности, таким образом, может стать открытым к любым данным, возникающим из феномена программы как такового.

Отметим, что количественные и качественные методы применяются как при оценке процесса, так и при оценке результата, хотя в последнем случае более распространенным является использование статистических процедур. Преимущество качественных исследований социальной программы заключается в возможности неожиданных открытий, ознакомлении со значимыми аспектами, элементами программы, незаметных при формализованных подходах. Если программа и реализующая ее организация давно известны, характеризуются прозрачностью, исследования там проводятся регулярно, то можно обратиться к количественному измерению процесса программы. Однако от качественной методологии и в этом случае отказываться не следует, так как порой за знакомым и привычным фасадом могут скрываться заблуждения и недостатки или, напротив, интересные наработки и иные достоинства. Вообще, в последние годы интерес к «скрытому знанию» работников среди исследователей организаций необычайно высок, что связано со стремлением совладать с растущей неопределенностью, с которой сталкиваются специалисты и их клиенты в современных обществах. Японский исследователь Икуиро Нонака в начале 1990-х годов один из первых заговорил о проблеме управления знаниями, который признал неформальное, повседневное знание в качестве корпоративного ресурса и призвал к созданию в организациях системы выявления и управления таким знанием, конвертирование его в формальные правила и установления. Первоначальная идея – необходимость вчувствования и понимания индивидуальных особенностей

работников – приобрела формы менеджерской борьбы с неопределенностью [Nonaka, Takeuchi, 1995], вызываемой разными перспективами, множественными смыслами и сложно организованными жизненными мирами повседневных деятелей, групп, организаций.

Заключение

На институциональном уровне в социальных сервисах пока что отсутствуют единые требования к оценке эффективности, ее концепция, как и стандарты оказания услуг, слабо операционализированы, разрознены и во многом складываются стихийно на уровне низовой бюрократии под влиянием системы внешних и внутренних факторов. Складывающиеся модели социальных стандартов и оценки эффективности в государственных службах находятся в состоянии усиливающейся конкуренции с негосударственным сектором и вынуждены воспринимать от него новые подходы и принципы реализации. В настоящее время очевидна тенденция к рационализации и модернизации системы оказания социальных услуг, подталкиваемая неолиберальными изменениями в системе социальной политики, что находит выражение в разработке более унифицированных и менеджеристски ориентированных стандартов и механизмов оценки эффективности работы на уровне отдельных работников и сервисов в целом. Система оценки качества предоставления социальных услуг становится инструментом управления государственными (муниципальными) и негосударственными организациями.

Рационализированная логика оценки делает измеряемыми такие отвлеченные и сложные понятия, как развитие социальной сферы района, качество жизни инвалидов, межсекторное взаимодействие. Ее можно использовать как мощный инструмент анализа в социальном управлении – например, при оценке управленческих решений, оценке деятельности социальных служб и организаций, экспертизе местных нормативных актов. Мониторинг и оценка программ и проектов – это важный логический шаг в социальной работе и реализации социальной политики в целом, который неизбежен в случае перехода социальных служб на принципы финансирования услуг, а следовательно, к программному методу управления. Более того, – это эффективный и широко применяемый в развитых странах инструмент управления и важная часть проектной культуры, осваивать которую стоит российским социальным службам.

В эту проектную культуру одним из компонентов входит профессионализация. Однако процессы, происходящие сегодня в социальной работе как академической дисциплине и практике, свидетельствуют о том, что характер этой профессии в современном мире меняется. Из специфической деятельности с четкими границами между теорией и опытом, образованием и практикой, между ролями специалиста и клиента она эволюционирует в направлении признания равных, партнерских отношений преподавателя, специалиста

и клиента, где практический опыт приобретает все больший вес наряду с академической подготовкой. Кроме того, в последние годы растет признание того, что отношения теории и практики в помогающих профессиях должны быть более близкими и взаимными: не только практика выстраивается согласно сформулированным теоретическим постулатам, но и теория развивается из осмысления опыта, благодаря анализу практики. Это происходит благодаря проводимым все чаще прикладным исследованиям профессиональной деятельности, чьи результаты применяются на практике, а также посредством партисипаторных исследований как особой технологии социальной работы. Эти исследования нередко имеют целью оценить адекватность методов, выявить ошибки и достижения практики, отразить ее.

Вместе с тем следует учитывать издержки менеджериалистского подхода к социальному обслуживанию, который снижает степень гибкости и недооценивает эмоциональный характер деятельности социальных работников и других помогающих специалистов. Профессиональный работник, осуществляя свою практику под контролем менеджера, вынужден перестраивать свою идентичность, становясь менее автономным и творческим, но более подконтрольным и подотчетным, подобно клерку в бюрократической организации. В свою очередь, администраторы социальных служб принимают рыночную идентичность «фирмачей», называемую некоторыми критиками «бизнесологией» за близость к идеалам управления коммерческой фирмой, с ее ориентацией на прибыль, борьбу за рынки сбыта, измерением успеха в количественных показателях.

Список литературы

- Адресная социальная помощь: теория, практика, эксперимент* / Под ред. акад. РАЕН Н. М. Римашевской. М.: ИСЭПН, 1999.
- Алексеева О., Алексеева Е., Бодунген А.* и др. Слагаемые успеха некоммерческих организаций. М.: САФ-Россия, 1997.
- Аузан А. А.* Общественный договор и гражданское общество // Мир России. 2005. № 3.
- Баханькова Е. Р., Бодунген А. Ю., Боровых А. Э.* и др. Оценка проектов и программ: Курс лекций / Школа управления НКО. М.: ЦПНКО, 2003.
- Бодунген А. Ю.* Как написать заявку на грант // Бюджетные и некоммерческие организации. 1997. № 9. С. 62–71.
- Боровых А., Грешнова Е.* Исследование эффективности проектов и программ благотворительных организаций // Благотворительность в России: Социальные и исторические исследования. СПб.: Лики России, 2001.
- Варнавский В.* Монетизация льгот: интеллектуальная кома власти // Фельд-почта № 62 от 24 января 2005 года / <http://rusref.nm.ru/varnavsky.htm>.
- Волгоградская правда.* 1997. № 189. 8 окт.
- Гонтмахер Е.* Монетизация – это мина, заложенная под будущее России // Отечественные записки. 2005. № 3 / <http://www.strana-oz.ru/?numid=24&article=1076>.

Гулютин А. Верхи хотят, низы не могут: Россияне не готовы к переходу на 100-процентную оплату жилья // Новые Известия. 2005. 26 сент.

Гэлбрейт Дж. Меньше шока, больше терапии // Газета Слово. 2002. № 37. 13 сент. / <http://rusref.nm.ru/gelbr.htm>.

Дарендорф Р. Современный социальный конфликт: Очерк политики свободы / Пер. с нем. Л. Ю. Лантиной. М.: РОССПЭН, 2002.

Дейкин А. Невидимые миру льготы // Политический журнал. 2004. № 27 (30). 2 авг. / <http://rusref.nm.ru/lgoty.htm>.

Доминанты. Поле мнений. 2004. № 23 / <http://bd.fom.ru/map/projects/dominant/dominant2004/dom0423/domt0423>.

Доходы и социальные услуги: неравенство, уязвимость, бедность: Кол. моногр. / Рук. авт. кол. Л. Н. Овчарова. М.: Независимый институт социальной политики; Издательский дом ГУ ВШЭ, 2005.

Доходы населения и доступность социальных услуг. М.: Независимый институт социальной политики, 2003.

Ефремов М. Бархатная монетизация: Во Владимирской области находят решения проблем, связанных с реализацией 122-го закона // Независимая газета. 2005. 16 февр. / http://www.ng.ru/ideas/2005-02-16/7_monetizatsia.html.

Как измерить успех программ развития города? Муниципальное экономическое развитие. М.: Фонд «Институт экономики города», 2002 / www.urbanecconomics.ru/download.php?dl_id=1517.

Кларк Дж. Неустойчивые государства: трансформация систем социального обеспечения // Журнал исследований социальной политики. 2003. Т. 1. № 1.

Клепиков А. Девальвация ответственности // Эксперт. № 38 (195). Приложение «Северо-Запад». 2004. 11 окт.

Климова С. Деньги вместо льгот: равноценна ли замена? // Доминанты: Поле мнений. 2004. № 23. Цит. по: Климов И. Реформа системы социальных льгот как социальная проблема // Журнал исследований социальной политики. В печати.

Ключарева Н. Монетизация: контрольный срез // Первое сентября. 2005. 30 апр. / http://www.urbanecconomics.ru/publications.php?folder_id=103&mat_id=601.

Лебедева Н. 122-й закон: правовые и социальные последствия // Человек и труд. 2005. № 4 / http://www.chelt.ru/2005/4-05/lebedeva_4-05.html.

Луков В. А. Социальное проектирование. М.: Изд-во Моск. гуманитар. академии; Флинта, 2003.

Николаев И. Рост тарифов в ЖКХ спровоцирует революцию: Интервью с директором департамента стратегического анализа компании «ФБК» // Бизнес-газета RBC daily. 2005. 18 февр. / <http://rusref.nm.ru/revol.htm>.

Овчарова Л. Н., Прокофьева Л. М. Социально-экономические факторы феминизации бедности в России // Экономика и социальная политика: гендерное измерение. М.: Academia, 2002.

Пилотные программы по введению адресной социальной поддержки малоимущих семей в Республике Коми, Воронежской и Волгоградской областях: Предварительные итоги / Минтруд России. М., 1999.

Ржаницына Л. Курс на экономию социальных расходов // Человек и труд. 2004. № 11. С. 25–28.

Римашевская Н. Либерализм и социальные гарантии в условиях переходной экономики // Проблемы теории и практики управления. 1999. № 1 / <http://rusref.nm.ru/indexpub88.htm>.

Римшаите Э., Жалимене Л. Метаморфозы неправительственных организаций – от благотворительной деятельности по оказанию помощи бедным в XVIII веке до становления их участниками рынка социальных услуг в современном обществе // Журнал исследований социальной политики. 2004. Т. 2. № 4.

Россия регионов: в каком социальном пространстве мы живем?: Кол. моногр. / Рук. проекта Н. В. Зубаревич. М.: Независимый институт социальной политики; Поматур, 2005. С. 261.

Смирнов С. Н., Колосницын И. В. Социальные обязательства государства: сокращение или реструктуризация? // Мир России. 2000. № 1.

Социальная политика и социальная работа в изменяющейся России / Под ред. Е. Ярской-Смирновой и П. Романова. М.: ИНИОН РАН, 2002.

Социальный атлас российских регионов НИСП / <http://atlas.socpol.ru/overviews/household/index.shtml#money>.

Тихонова Н. Е. Феномен городской бедности в современной России. М.: Летний сад, 2003.

Топчий Л. Как оценить эффективность // Социономия. 2005. № 7.

Установочный отчет по проекту «Модернизация социальных услуг в Российской Федерации» / ARCADIS BMB по заказу DFID. Москва: Саратов, 2005.

Чазин К. Что дает внедрение технологии заказа на социальное обслуживание / Фонд «Институт экономики города», 2003 / http://www.urbaneeconomics.ru/publications.php?folder_id=103&mat_id=236.

Шишкин С. В. Экономика социальной сферы. М.: ГУ ВШЭ, 2004.

Шютц А. Обыденная и научная интерпретация человеческого действия // Альфред Шютц. Избранное: Мир, светящийся смыслом. М.: РОССПЭН, 2004. С. 7–50.

Ярская-Смирнова Е. Р. Профессионализация социальной работы в России // Социологические исследования. 2001. № 5. С. 86–95.

Ярская-Смирнова Е. Р., Романов П. В. Социальная защищенность городской монородительской семьи // Мир России. 2004. Т. XIII. № 2. С. 66–95.

Aslund A. Why Has Russia's Economic Transformation Been So Arduous? Carnegie Endowment for International Peace Paper prepared for the Annual World Bank Conference on Development Economics. Washington, D.C. April 28–30, 1999 / www.worldbank.org/research/abcde/washington_11/pdfs/aslund.pdf.

Balzer H. The implications of demographic change for Russian politics and security, Harvard, 2005 / www.wcfia.harvard.edu/conferences/demography/papers/Balzer2.pdf.

Beresford P., Croft S. Service user's knowledges and the social construction of social work // Journal of Social Work. 1(3). 2001. P. 295–316.

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 11-th July. 2000. Luton / <http://www.elsc.org.uk/socialcareresource/tswr/seminar6/fook.htm>.

Jones S., Joss R. Models of Professionalism // M. Yelloly, M. Henkel (Eds). Learning and Teaching in Social Work. London; Bristol; Pennsylvania: Jessica Kingsley Publishers, 1995. P. 15–33.

- Kolb D. A.* Experiential Learning. Englewood Cliffs; New Jersey: Prentice Hall, 1984.
- Närhi K.*
the future // *Journal of Social Work*. 2002. 2(3). P. 317–336.
- Nonaka I., Takeuchi H.*
Create the Dynamics of Innovation. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- Patton M. Q.*
1980. P. 49–58.
- Polanyi M.* The Tacit Dimension. London: Routledge & Kegan Paul Ltd, 1966.
- Priestley M.*
Policy. 2000. Vol. 29. №. 3. P. 421–439.
- Priestley M.*
care // *British Journal of Social Work*. 1998. Vol. 28. № 5. P. 659–673.
- Schon D.* Educating the Reflective Practitioner. San Francisco: Jossey Bass, 1987.
- Schon D.* The Reflective Practitioner. New York: Basic Books, 1983.
- Shaw I.* Evaluating in Practice. Aldershot: Ashgate, 1996.
- Stein H.*
a Resource Book. New York: Association Press, 1971. P. 24–25.
- Taylor C., White S.*
work // *Journal of Social Work*. 2001. 1(1). P. 37–59.
- Weimer D. L., Vining A. R.*
New Jersey, 1992.
- Zeira A., Rosen A.*
it // *Social Service Review*. 2000. 74 (1). P. 103–123.

Елена Ростиславовна Ярская-Смирнова
д.с.н., профессор, зав. кафедрой социальной антропологии и социальной работы
Саратовского государственного технического университета
электронная почта: socwork@online.ru

Павел Васильевич Романов
д.с.н., профессор кафедры социальной антропологии и социальной работы
Саратовского государственного технического университета
электронная почта: p_rom@mail.ru
