
СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА, СОЦИАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВО И СОЦИАЛЬНЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ: ПРОБЛЕМЫ АНАЛИЗА

В.Н. Ярская

В статье речь идет о проблемах исследования социальной политики, социального развития и социального управления. Обсуждаются понятия социального государства, приводятся типологии социальной политики и некоторые характеристики отечественной социальной политики на современном этапе: концепция адресной социальной помощи, развитие системы социальных услуг населению, стратегия активизации человеческих ресурсов, рост гражданской инициативы. Задачи социального управления показаны в аспектах становления новых видов организаций и нового типа профессиональной деятельности. Рассматриваются основные формы анализа социальной политики.

Ключевые слова: социальная политика, социальное государство, социальный менеджмент, анализ, исследования

Теоретические классификации социальной политики

Проблемы социальной политики, социального развития и социальных профессий исследовались в мировой социологии в рамках концепции государства всеобщего благосостояния, или социального государства (welfare state). В узком смысле понятие «welfare state» относится к системе социального обеспечения [Segal, 1998], а в широком — обозначает государственную систему программ, пособий и услуг, которые помогают людям удовлетворить социальные, экономические, образовательные и медицинские потребности, фундаментальные для поддержания стабильности общества [Barker, 1995].

В работах классиков социологии имплицитно содержится интерес к социальной политике и сформированы методологические основания ис-

следований. В исследовании социальной политики важны классические идеи происхождения и сущности социальных институтов и социального порядка, сформулированные М. Вебером, Э. Дюркгеймом, Г. Зиммелем, П. Сорокиным. Однако напрямую ученые подошли к пристальному рассмотрению социальной политики лишь в середине XX века одновременно с анализом социального государства, социальной справедливости. Среди первых социологических объяснений социального государства необходимо упомянуть следующие: а) гражданская точка зрения, представленная в работах Т. Маршалла, — государству необходимо обеспечить минимальную социальную поддержку, чтобы гарантировать подобающее участие индивида в либеральном демократическом обществе; б) функционалистская перспектива, идущая от Т. Парсонса, — государственное вмешательство средствами социальной политики необходимо для разрешения конфликта в развитых индустриальных обществах; в) марксистский взгляд — государство всеобщего благоденствия играет идеологическую роль в легитимации капиталистических социальных отношений, индивиды поддерживают государство и капиталистическую экономическую систему, поскольку они уверовали в благополучие, предоставляемое капиталистическим государством.

В конце 1960-х — начале 1970-х годов на Западе в первой волне сравнительных социальных исследований был сделан вывод, что рост и масштабы социального государства суть неотъемлемые результаты индустриальной капиталистической модернизации. Тогда же получил развитие критический подход к социальной политике, что способствовало не только пониманию предмета исследований, но и развитию социологической теории. Был опубликован ряд важных работ радикального и феминистского направления, описывающих взаимосвязи между социальной политикой и социальной структурой.

На сегодняшний день существует несколько типологий социальной политики в зависимости от параметров сравнения социально-политических систем [Григорьева, 1998, с.31–50], например, в одном случае выделяются скандинавская, континентальная европейская, трансатлантическая англо-саксонская модели, в другом — бисмаркская и бевериджская, в третьем — резидуальная (остаточная), институциональная и достижительная. Классификация социальных государств, разработанная Г. Эспинг-Андерсеном, включает три типа: либеральный режим, консервативно-корпоратистский и социально-демократический, а точнее, либерально-социалистический — это скандинавские государства, где принципы универсализма социальных прав соседствуют с нерушимостью индивидуальной автономии, поэтому эта модель представляет собой соединение либерализма с социализмом.

В либеральной модели социальная помощь в рамках определенных минимальных социальных потребностей оказывается по остаточному принципу бедным и малообеспеченным слоям населения, не способным самостоятельно добыть средства существования. По сути дела, речь идет об обязанности государства предоставить определенный минимум социальных гарантий всем членам общества. Консервативный принцип этатистской и корпоративной социальной помощи подразумевает отдельные социальные программы для различных профессиональных и статусных групп в зависимости от трудового вклада. Социально-демократический принцип, первоначально основанный на концентрации общественных фон-

дов поддержки профсоюзных и иных демократических общественных организаций, позднее распространился на всех граждан государства, имеющих права на равные льготы, независимо от степени нужды и трудового вклада [Esping-Andersen, 1990, p.62].

В соответствии с этой классификацией, система социального обеспечения в конце 1980-х годов в России, как и в других социалистических странах, формально приближалась к социально-демократической модели. Такая модель в идеале выражается в следующем: высокая роль местных органов управления, высокий уровень затрат на социальное обеспечение, высокая занятость, стимулируемая государством, наличие организаций частного сектора, предоставляющих услуги, акцент на обязательном страховании, налоговое перераспределение денежных средств, причем главными источниками финансирования выступают государство и муниципалитеты [Григорьева, 1998, с.34]. Однако в реальности под давлением монопартийной идеологии социальная политика социалистического режима была практически лишена независимости, поэтому основные характеристики социалистической системы государства всеобщего благосостояния в интерпретации Эспинг-Андерсена — это антилиберальная направленность, иерархичность, статичность, смесь социалистических идей с консервативными элементами политики. Российская система социального обеспечения преобразовалась на протяжении XX века под воздействием процессов глобальных и локальных трансформаций, бюрократической рационализации, смены идеологий, формирования рыночных отношений, децентрализации и развития институтов гражданского общества. Современное развитие системы социальной политики в России обладает особой спецификой, отличающей ее от всех остальных стран бывшего социалистического блока.

Современные проблемы отечественной социальной политики

Лишь с начала 1990-х годов под воздействием радикальных социально-экономических реформ далеко не сразу, медленно, но все же происходит существенное изменение основных акцентов социальной политики. Конституция Российской Федерации 1993 года провозгласила Россию социальным государством, тем самым была декларирована концепция социальной политики, нацеленная на повышение качества жизни всех граждан и сдерживающая распространение социального риска. В ситуации резкого падения уровня жизни населения, роста безработицы, преступности, бедности, отставания заработной платы от цен потребительского рынка правительство России было вынуждено идти на постоянное повышение зарплат, пенсий и пособий, несмотря на требования Международного валютного фонда о снижении социальных расходов. Дальнейшее углубление экономического кризиса потребовало радикально реформировать существующие социальные обязательства государства, приведя их в соответствие с реальными экономическими возможностями страны. В связи с этим в конце 1990-х годов обсуждаются новые принципы российской социальной политики [Волгин, 1998; Социальная... 1996; Социальные... 1999], концепция адресной

социальной помощи, повышение качества социальных услуг населению, стратегия активизации человеческих ресурсов, развитие гражданской инициативы [Бабич, 1993; Викулина, 2000; Перспективы... 1995; Социальная... 1992; Социальные... 1997].

Программа адресной социальной помощи нацелена на решение проблемы бедности, обусловленной целым рядом взаимосвязанных субъективных и объективных — экономических, социальных, политических — факторов, специфических для России. Однако реализация этой программы создает немало организационных и экономических проблем. О.Л. Шахназаров в своем анализе адресной социальной помощи на примере Алтайского края показывает, что в течение 1998–99 годов здесь произошло 25-процентное снижение расходов на социальные нужды, при этом разброс в динамике расходов по различным статьям указывает на непоследовательность и неустойчивость социальной политики. Большая часть бюджета расходуется на финансирование учреждений и мероприятий в ущерб непосредственной помощи нуждающимся семьям [Шахназаров, 2000, с.168-170].

Создаваемые новые государственные и негосударственные институты могут быть в идеале адекватны реалиям рыночной экономики, принципам и целям гражданского общества и тем критериям, которые сложились в международной практике. Однако состояние государства, при котором оно берет на себя ответственность за благополучие всех граждан, руководствуясь принципами уважения человеческого достоинства независимо от состояния физического и психического здоровья, возраста, пола, вероисповедания и социального положения, у нас пока еще не достигнуто. Попытки активного государственного вмешательства в рыночную экономику, начавшиеся в перестроечный период, — лишь первый шаг к эффективной социальной политике. Услуги частных организаций не составляют заметной альтернативы малоэффективной системе государственных гарантий. Кроме того, дефицит ресурсов, усугубляемый затянувшимся общим социально-экономическим кризисом в стране, отдаляет перспективу социального государства как государства всеобщего благосостояния. Когда российское население переживает драматичные перемены во времена несбывшихся надежд и невыполненных обещаний, потребность в эффективных социальных услугах становится особенно острой.

Согласимся с тем, что при выработке и реализации социальной политики на муниципальном уровне следует учитывать дестабилизирующие факторы, некоторые из которых объясняются переходным характером развития нашего общества и государства. В связи с этим говорят об определенном кризисе управления, когда муниципальные органы вынуждены, как правило в «пожарном порядке», решать проблемы, которые ставит быстро меняющаяся социально-экономическая и политическая ситуация (приватизация и проблема лиц без определенного места жительства; разрушение системы бытового обслуживания населения и формы социального обслуживания людей пожилого возраста и инвалидов; политические катаклизмы и проблемы мигрантов, вынужденных переселенцев) [Социальная... 2000, с.195].

В узком смысле социальная политика рассматривается в контексте социального администрирования и относится к институционализированному комплексу мер, предоставляемых социальным государством населению

в аспектах занятости и социальной защиты, здравоохранения, образования. Более конкретные смыслы проблема приобретает в культурном контексте, например в содержательном проблемном поле современной России. В широком смысле социальная политика может рассматриваться как интеграция механизмов и способов, посредством которых исполнительная власть, центральные и региональные правительства, а также органы местной власти влияют на жизнь населения, стремятся способствовать социальному равновесию и стабильности. Кстати, по мнению Е.Ш. Гонтмахера [Гонтмахер, 2000, с.16–18], управление социальными процессами в экономически развитых российских регионах проходит сегодня по совершенно другим механизмам, чем в советское время. Если раньше была строго централизованная вертикальная система управления и можно было напрямую регулировать процессы в любом регионе вплоть до административных районов, то сейчас эти рычаги практически не действуют. Становление трехуровневой власти (федеральный центр, региональная власть, местное самоуправление) означает принципиальный переворот в системе социальной политики. По мнению эксперта, влияние федерального центра на реализацию социальной политики на местах стало незначительным (не более 20 %), тогда как региональные власти играют здесь самую существенную роль (70 %), а вот местное самоуправление весьма ограничено в своих возможностях: степень влияния местных органов власти на реализацию социальной политики на местах составляет сегодня не более 10%. Между тем именно на уровне муниципальных органов достигается большая гласность в принятии и осуществлении решений, а также предсказуемости результатов социальной политики, на местном уровне возможно обеспечить участие населения не только в потреблении социальных услуг, но и в их производстве. Это не только удешевляет и повышает эффективность социальной политики, но и формирует осознание тесной взаимосвязи интересов отдельных социальных групп, объединенных местом проживания, солидарность местного сообщества [Социальная... 2000, с.184].

Отметим, что роль муниципалитетов в решении социальных проблем местного сообщества постепенно возрастала в течение 1990-х годов, причем во многом это зависело от наличия финансовых ресурсов и социального капитала органов местного самоуправления. Важная особенность советской социальной политики состояла в ее прочной экономической связи с так называемыми градообразующими предприятиями крупных индустриальных центров [Gough, 2000; Григорьев, Романов, 2000]. Речь идет о том, что на протяжении десятилетий в целом ряде городов советской России организация и финансирование деятельности всех направлений социального обслуживания во многом определялись функциями крупных индустриальных предприятий. Администрация этих предприятий аккумулировала мощный социальный капитал, становясь фокусом системы социальных связей промышленного города. С конца 1980-х годов многие из этих предприятий подвергались реструктуризации и банкротству, лишив тысячи людей работы и средств к существованию. В течение всего постсоветского периода происходило не только изменение структуры собственности на промышленных предприятиях России, но и трансформировалась социальная роль предприятия в рамках местного сообщества. В ходе муниципализации социальных сервисов (детских дошкольных учреждений,

клубов, домов отдыха, санаториев, профилакториев, поликлиник), принадлежащих ранее конкретным «градообразующим» производствам, эти объекты переходили в ведение местной администрации. Предприятие утрачивало присущие ему в советское время патерналистские функции, что в отсутствие прочных механизмов социального партнерства приводило к ситуации социального исключения. Экономический кризис и недостаточность ресурсов местной власти во многих случаях привели к сокращению числа социальных сервисов, их перепрофилированию, сокращению числа оказываемых услуг. По сути дела, права на пользование целым рядом социальных услуг (в частности, детскими садами, санаториями, рекреационными учреждениями) работниками, жителями районов и городов в ходе муниципализации оказались под угрозой.

Сегодня к системе муниципальных учреждений относятся как традиционные организации — больницы, театры, школы, так и новые специализированные объекты — территориальные центры помощи семье и детям, управления социальной защиты населения, центры социального обслуживания населения в районах и городах, приюты для детей, оказавшихся без попечения родителей.

В таком контексте проблематика социальных институтов и социальных трансформаций рассматривается с точки зрения модификации социальной политики в условиях современной российской ситуации [Социальная... 1996; Социальные... 1995]. За десятилетие с 1991 по 2001 год система социального обеспечения в России была существенно модернизирована. Был юридически закреплён принцип равенства всех организационно-правовых форм реализации социальной политики, декларировано право сосуществования и развития негосударственных структур и организаций социальной сферы. Одновременно видоизменилась и социальная инфраструктура. Созданы новые для России органы управления социальной сферы, в ней появились новые организации и учреждения, изменились правила функционирования существующих социальных структур. Началось внедрение новых социальных и информационных технологий, создание баз данных, возникли новые социальные профессии.

Понятие социальной политики связывают с механизмами, пространством и условиями воспроизводства человека как субъекта социума и культуры, возможностью получения доступа к образованию, профессионального развития, рекреации, информационного обеспечения, удовлетворения материальных, культурных и духовных потребностей [Зиятдинова, 1999, с.14–15]. Социальными функциями обладают государство, предприятия, любые социальные, экономические и политические институты. Поэтому социальная политика оказывается многоуровневым понятием, кроме собственной институциональной сущности включает обусловленную потребностью культурного и физического воспроизводства социальную сферу жизни человека, важнейшие социальные институты образования и науки, культуры и искусства, социальной защиты и занятости. Физкультура и спорт, туризм, торговля, общественные и религиозные организации, средства массовой информации, множество других институтов направлены на социальное развитие человека и социальной инфраструктуры.

Вопросы социальной политики связаны не только с системой социальной защиты населения — поддержкой материнства, детства, пожилых и ин-

валидов, но и проблемами занятости населения, многозначностью и полифункциональностью труда в жизнедеятельности социальных субъектов, возрастанием роли институтов профориентации, дополнительного образования и правового регулирования отношений в сфере занятости [Забродин, 1997, с.6–17].

Социальная политика есть цель социального управления, лишь вместе они выступают процессом либерализации социальной сферы, совершенствования социальных систем. При этом важна методология научных и практических стратегий и кадровой политики, обеспечивающей социальный менеджмент [Основы... 2000; Красноженова, 1993; Мысин, 2000]. Между тем социальное управление как научная и обучающая тематики редко строится на основе проработки эмпирического материала, анализе статистической информации, социально-политической ситуации в контексте российских реалий. В публикациях отечественных исследователей дается критический анализ социального менеджмента, в частности отмечается низкий информационно-аналитический потенциал органов управления социальной сферы, профессиональная неподготовленность кадров, консерватизм социального мышления и практической деятельности. Особенно это проявляется в деятельности региональных и местных органов управления социальной сферы, которые слишком долго жили в чрезмерно жестком режиме управления «команда сверху — закон». В такой обстановке они не имели возможности проявлять инициативу, распоряжаться имеющимися материальными, трудовыми и интеллектуальными ресурсами в своих собственных интересах [Социальная... 2000, с.234]. В то же время следует признать, что и менеджерские системы контроля в социальной сфере сейчас практически не действуют. В частности, рыночный контроль найма и увольнения, системы оплаты часто совсем не задействованы, зарплата дипломированных специалистов социальной сферы остается по-прежнему на низком уровне.

Контроль трудового процесса в социальной сфере часто заменяется количественным бумажным отчетом по числу оказанных услуг, сотрудники центров реабилитации и оказания социальной помощи пишут такие отчеты, возмущаясь и не понимая их смысла. Структурирование и регламентация деятельности в сфере социальных услуг наиболее эффективно реализуются при условии работы в команде под руководством профессионала, имеющего соответствующее образование. Речь идет о социальном менеджменте, который представляет собой социальную практику, основанную на теории и соответствующую высоким стандартам профессии. Отметим, что правовое регулирование государственной социальной политики включает определение основных ее субъектов и объектов, институтов социальной политики, а также государственных стандартов. Среди них исследователи указывают на особое значение стандартов профессионального образования работников социальных служб, стандартов минимальных социальных услуг, стандартов качества социальных услуг [Социальная... 2000, с.193]. А соблюдение стандартов обслуживания гарантирует реализацию социальной политики на уровне конкретных учреждений.

Разработка эффективной социальной политики является одной из важнейших задач новой российской власти. От того, как будет решаться эта задача, зависят не только условия жизни простых людей, но и перспективы социального и экономического развития страны, обеспечение националь-

ной безопасности, сохранение российского государства. Кроме того, ориентация социальной политики на рыночный тип ее организации выдвигает на первый план задачу специальных исследований, которые ясно определяют роль и место социальной политики в системе государственного управления. К сожалению, следует признать, что, несмотря на имеющиеся достижения и наработанный опыт в сфере социального обслуживания, в настоящее время социальная политика в России в прикладном ее понимании на низовом уровне реализуется пока еще весьма слабо и неэффективно. Ее процессы управляются часто некомпетентными кадрами специалистов, которые не имеют соответствующей подготовки.

Механизмы реализации социальной политики в российском обществе характеризуются, по мнению исследователей, реально существующими трудностями, такими как: а) образовавшийся «разрыв» между поставленными самой жизнью социальными проблемами и возможностями финансово-экономического, организационного и управленческого плана; б) противоречия между декларируемыми федеральным центром, региональными и местными властями целями и задачами социальной политики, с одной стороны, и реальными мерами по их осуществлению — с другой; в) противоречия между органами социальной политики социального центра и регионов, которые охватывают сферы компетенции, управления и организации конкретной предметной работы и реализации социальных программ; г) противоречия, обусловленные явным несоответствием между необходимыми сегодня новыми информационными технологиями в управлении социальной сферой и современным состоянием управленческой деятельности как на федеральном, так и на национально-территориальном и территориально-административном уровне [Трансформация... 1997; Социальная... 2000, с. 234].

При наличии многочисленных публикаций по отдельным направлениям социальная политика все еще не концептуализована на системном уровне. Не все эксперты признают роль социальной сферы как центральной, находящейся в центре пересечения культурной, производственной, политической сфер, как условия жизненного успеха человека. В основном рассматриваются ее отдельные проблемы, а сама социальная политика не представляется как целостный феномен. Кроме того, многим публикациям присущ недостаток описательного подхода, в связи с чем они не дают возможности в полной мере рефлексировать методологию социальной политики и осознать ее роль в обществе.

По нашему мнению, социальный менеджмент как конструирование и проектирование новой реальности затруднен в современных условиях в связи с недостаточной подготовкой управленцев социальной сферы. Преподавание соответствующих дисциплин в России пока что не является инструментальным, находясь в стадии становления, не погружается в культурный и исторический контекст современной российской ситуации. Хотя во многих западных университетах курсы по социальной политике читаются на протяжении длительного времени, входят во многие образовательные программы, обеспечиваются учебной и учебно-методической литературой, отечественные учебники и научные монографии по данной тематике предусматривают лишь ознакомление с ней. Часто социальная политика сводится к экономике, а менеджмент социальной службы — к экономическому

менеджменту, в лучшем случае к финансовому. Эта общепринятая на практике и в отечественной научной литературе семантика оказывается на самом деле далеко не полным содержанием понятия «социальная политика». Реально социальная политика — это наука не только о макро- и микро-экономических процессах, но и об отношениях человека с социальным окружением, о стратегиях ресурсного восполнения ограниченных возможностей.

Конечно, нужна адаптация зарубежных подходов переопределения ситуации и социологической рефлексии образования и занятости. Выход института образования из кризисной ситуации сформулирован на новой основе формирования социальной компетентности, использования инновационного вузовского потенциала, активного изменения инвайронмента высшей школы, ее демократизации, информатизации, новой доктрины образования с включением диалога культур и поддерживающих стратегий социальной работы. Принципиальными для социального менеджмента оказываются содержание и направленность социальной политики в условиях рыночных отношений, технологии социальной экспертизы управленческих решений, решения конкретных социальных проблем с учетом складывающейся в стране социально-экономической ситуации.

Упомянем важнейшее условие социального менеджмента — особую организационную культуру социальной службы, способствующую формированию, с одной стороны, чувства принадлежности к сообществу профессионалов социальной сферы и социальных работников к коллективу данной службы и команде, а с другой — отношений справедливости. Интересы организации не должны идти вразрез с соблюдением прав человека, поэтому потребителю социальных услуг, клиенту социальной службы отводится центральное место в идеологии сервиса. Мы в данном случае говорим об идеальном типе организационной культуры и профессионализма, к которым следует стремиться, ибо они выступают залогом качества социальной работы и реализации социальной политики на низовом уровне. Сплав ценностей профессиональной этики и корпоративной культуры приводит к успеху при соблюдении условия положительной идентификации с когортой профессионалов социальной сферы, сопричастности новой идеологии.

Нельзя игнорировать тот факт, что концептуальные изменения в социальной политике связаны не только с объективными процессами социальных реформ, но и общим фронтом социально-гуманитарных исследований, антропологическим поворотом в науке, освобождением идеи человека от фатальности идеологических и классовых оков, преодолением иждивенческой психологии, политики «собесовского подаяния» и государственного патернализма. Сама возможность конструирующего социального менеджмента связана с переходом к стабильности общества, приоритету человеческих ресурсов, уважению профессионала. Современные реформы сталкиваются с барьерами стереотипов, из-за которых не так просто осуществить переход российской социальной политики от собесовских стратегий к ресурсным. Пока еще в самих службах и ведомствах царит жесткая иерархия, интересы клиента подчиняются бюрократическим нормам и рассматриваются сверху вниз. Такая организационная культура сопротивляется инновационным процессам, которые угрожают основам привычного порядка бюрократизма.

Методология социальной политики состоит в трансляции идеи партнерства во взаимодействии институтов социальной политики, образования и воспитания. Социальный институт по созданию условий для понимания, социальной поддержки, помощи нетипичному индивиду должен быть дополнен инновационной моделью социального менеджмента. Устойчивость социальной жизни зависит от того, как общество и государство соединяют экономические свободы и идеалы социальной сферы, реализуют служение человеку, а не приспособливают человека к политике. При этом важными для человека современного общества являются социальные последствия экономических решений.

Государственная политика в сфере занятости осуществляет конституционные права граждан на свободное использование способностей и выбор деятельности. Оптимальное решение проблем клиента — в активно проводимом социальном менеджменте, нахождении его внешних и внутренних ресурсов, повышении готовности к переменам, адаптивности, социальном научении, изменении ценностных мотиваций, ориентации не на пособие, а личностное развитие [Ярская, 1996, с.22]. Мы убеждены, что семантическое поле занятости выходит за рамки чисто экономического понятия, приобретая широкий контекст социальной защиты через профессию. Вместе с тем социальный менеджмент института занятости обеспечивает системы норм и правил, регулирующих поведение в сфере рынка труда посредством интеграции в структуру общества.

Условия успешной политики занятости включают эффективность труда, системы переподготовки, развитие рабочих мест, сведение к минимуму рудиментов нерыночных отношений, скрытой безработицы и занятости, достижение определенности статуса занятости, интеграцию службы занятости в общую систему социального регулирования. Политика на рынке труда — лишь составная часть социального менеджмента и политики занятости, она решает частные задачи ликвидации диспропорций рыночной экономики, минимизации издержек безработицы, повышения мобильности и конкурентоспособности. Сутью менеджмента в данной сфере и одним из эффективных путей политики занятости выступает система профессионального обучения безработных и незанятого населения в контексте развития человеческих ресурсов, кадровой политики, мониторинга рынка труда. Классический пример социального менеджмента — смена стратегий социальной политики в масштабах государства. Так, в 1992 году в США был намечен переход от welfare (социального обеспечения на основе системы пособий) к workfare (социальному обеспечению на основе занятости), то есть получение пособия означало принимать определенные обязательства работать. Успешность социального менеджмента и стратегий занятости определяется степенью оптимизации, способностью отражать изменения во внешней среде и адекватно модернизировать собственную структуру. Социальный менеджмент в сфере занятости расширяет сферу компетентности, ответственности, возможностей службы, предотвращая ее трансформацию в бюрократическую систему, где средства деятельности превращаются в цели. Социальный менеджмент может стать альтернативой бюрократическому миру безразличных чиновников, чьи функции не требуют профессиональной квалификации. Такой переход в аспекте политики занятости означает понимание трансформации функций — от функций ре-

гистрации и выплаты пособий к профессиональному и социальному консультированию, психологической поддержке, переобучению, то есть к социальной работе с клиентом в широком смысле слова.

Социальный менеджмент как актуальное направление в современной социальной политике находится на пересечении методологических и предметных областей анализа социального неравенства и массового сознания, социальных настроений, социально-экономической зависимости на основе адекватности изменившимся условиям жизнедеятельности людей в трансформируемом обществе, рефлексии необходимости новой концепции, выявления социальных типов носителей различных установок на способы жизнеобеспечения. В условиях реформ возникает тенденция поляризации групп населения в социальной структуре общества не только по уровню доходов и материальной обеспеченности, но и по различным стратегиям жизнеобеспечения.

Реформирование общества и социальных институтов, безусловно, изменяет концепцию, принципы и подходы социальной политики. В политической и социально-экономической ситуации в современной России достаточно трудно построить исчерпывающую модель законодательства в отношении социальных услуг. Существуют культурно-исторические особенности управления социальной сферой, формируется особый тип социального менеджмента в государствах различных типов. Различия между современным социальным менеджментом и социалистической формой управления связаны с соответствующими моделями экономических реформ. Естественно, что социальная политика государства переходного периода концептуально разрабатывается и управляется лишь при условии анализа и учета объективных и субъективных факторов, подготовленности населения к изменению социальной политики.

Согласимся с тем, что в социальной политике вообще и социальном обслуживании в частности чрезвычайно важен принцип обратной связи. При этом, как справедливо отмечает Л.Г. Зубова, учет общественного мнения может быть адекватно реализован через многообразие технологий в области организации социальной помощи и социальной поддержки по отношению к лицам, испытывающим особые социальные проблемы и не имеющим возможности самостоятельно их решать. Инструментом эффективного взаимодействия социальной политики и общественного мнения является организация социальной работы, основные функции которой состоят в оказании социальной и психологической помощи, консультировании, социальной коррекции и реабилитации, информировании населения о возможных вариантах поведения в трудных жизненных ситуациях. Действительно, в последнее время наметилась тенденция развития организаций некоммерческого сектора (благотворительные и общественные организации), обладающих уникальными возможностями усилить адресность и весомость социальной помощи и обеспечить обратную связь — от потребителей социальной помощи к законодательным возможностям государства [Зубова, 2000, с.195].

В последние годы опубликованы содержательные работы о роли третьего сектора в развитии социального государства [Бородкин, 1997; Современное... 1998; Ярская, 1995], о роли регионов в решении вопросов социальной защиты населения [Смирнов, 1999; Территориальные... 2000], хотя по-прежнему игнорируются вопросы взаимодействия коммерческих струк-

тур и учреждений социальной сферы. Значительно расширяются смысловые границы проблемы: речь идет об управлении системой социальной защиты, оценке эффективности учреждений, профессионализме работников социальных служб [Холостова, Шукина, 2001], экспертизе федеральных целевых программ [Синдяшкина, 2000, с.228–234].

Правда, пока еще отсутствуют четко определенные критерии оценки качества социального обслуживания в целом и результатов труда отдельных социальных работников. Не существует системы оценок эффективности и таких федеральных программ, как «Дети России», включая «Дети-инвалиды», «Развитие социального обслуживания семьи и детей», «Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». Задачи по выполнению этих программ возложены на учреждения Минтруда, Минобразования, Минздрава, МВД, Министерства по делам молодежи. Ведутся дебаты о том, что учитывать при такой оценке — объемы и структуру финансирования, временные затраты, конечный результат или любые эффекты 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, носят эпизодический, фрагментарный характер [Топчий, 1998, с.66–67]. В регионах нет каких-либо единых инструментов или подходов к анализу этой деятельности, в том числе к оценке профессионализма работников социальных служб, неясно, кто, какими методами и по каким индикаторам должен осуществлять измерение качества обслуживания.

Система социальной защиты радикально изменилась и продолжает реформироваться сегодня. Кратко- и долгосрочные цели социальной политики при переходе к рынку реализуются при условии подготовленности властных структур к реформированию социальной политики. Поэтому в структуре социального менеджмента особое место наряду с конкретным социальным проектированием и всеми формами менеджерского контроля занимает и оценка социальных, культурных, экономических решений. Другой важной стороной социальной компетенции управленца выступают сами методы социальной экспертизы и использование ее результатов.

Различия в принятии управленческих решений по социальным проблемам и общие стратегии реализации социальной политики в условиях плановой и рыночной экономик очевидны, хотя социальный менеджмент реализуется лишь при условии подготовленности властных структур к реформированию социальной политики. Период советской истории вызвал к жизни особые формы социальной защиты и модели социальной политики. Некоторые (но далеко не все) функции социального работника в этот период были распределены между различными специалистами, учреждениями и инстанциями. До перестройки социальные услуги предоставлялись пожилым, инвалидам и сиротам и состояли в выплате пенсий и помещении клиентов в дома-интернаты. Необходимость пересмотра и реформирования скомпрометировавших себя бюрократизмом и невниманием к человеку институтов должны не только сориентировать наше общество на новое знание и массовую про-

фессию в сфере социальной работы, но и заострить проблему формирования социального менеджмента.

Отказ от ограниченного взгляда на социальную политику как систему мер помощи социально слабым группам [Тихонова, Шкаратан, 2001, с.21], переход от государства субсидий к истинно социальному государству, граждане которого не только пользуются социальными правами, но и выполняют обязательства друг перед другом и перед обществом, требует социологической рефлексии основных принципов социальной политики современности: профилактики социального риска и активизации человеческих ресурсов. Актуальным направлением в современной социальной политике становится реализация принципа «индивидуального реформизма» [Розанваллон, 1997], адаптирующего к различным ситуациям и нацеленного на предоставление адекватных возможностей и средств для нормальной жизнедеятельности и обеспечения безопасности человека.

Очевидно, оптимальное решение проблем клиента социальной службы реализуется в мобилизации его внешних и внутренних ресурсов [Принцип... 1997], повышении адаптивности, готовности человека к переменам, а также изменении ценностных мотиваций — ориентации не на пособие, а личностное развитие [Ярская, 1998, с.4–6; Ярская, 1997, с.18–31]. На Западе до сих пор ломают копыта сторонники и противники концепции цикла депривации, содержащей признание особого типа поведения и сознания, фаталистического принятия бедности и неспособности к предпринимательству. В 1990-е годы и в отечественной социологии «получает гражданство» проблема бедности как актуальный аспект анализа социального неравенства [Бедность... 1998; Гордон, 1994; Балабанова, 1999; Ярошенко, 1998]. В российских условиях ресурсная концепция, антропологический поворот в социальной политике становятся активным социокультурным гуманизирующим феноменом, детерминирующим переход к социальной стабильности и индивидуальной защищенности. Особенно важен принцип активизации ресурсов человека для улучшения социального положения социально уязвимых групп населения, имеет прямое отношение к профилактике риска, в том числе наркотической зависимости.

С позиций средового подхода ограниченные ресурсы субъекта и социального окружения снижают эффективность единичных кампаний по коррекции или предупреждению социальных отклонений. Каждое отдельно взятое мероприятие нацелено на какой-либо уровень социально-экологической системы и дает лишь частичный результат. Приведем лишь один пример. С конца 1990-х годов в Москве и некоторых регионах России разработаны и действуют профилактические тренинговые программы «Скажи наркотикам «Нет!» для предупреждения наркориска, обучающие детей и подростков приемам сопротивления внешнему давлению. Эти программы обладают важными преимуществами по сравнению с информационной и пунитивной (наказующей) моделями, однако их эффект тоже ограничен. Дело в том, что человек в ситуации обучения может выработать необходимые навыки, но не сумеет их применить в реальной жизни, поэтому важно создать такое социальное окружение, где преобладают негативные социальные установки относительно употребления алкоголя и наркотиков. Принцип активизации всей социально-экологической ресурсной системы человека должен стать определяющим и в формировании системы мер в отношении людей с

ограниченными возможностями [Смирнова, 1996, с.30–46]. Во многом реализация этого принципа зависит от профессионализма социальной политики и, в частности, социальной работы.

Последствия радикальной реформы российской социальной политики находятся в центре внимания ряда публикаций отечественных и западных социальных ученых начиная с середины 1990-х годов [Сонина, 1994; Социальное... 1994; Burke, 1993; Social... 1993; Sustaining... 1997]. Определяя «путь для российского социального государства» в дискуссиях о бедности и стратификации, авторы, однако, фактически игнорируют изменяющийся профессиональный статус и роль специалистов социальной сферы. А между тем представители социальных профессий всего мира все более оказываются под воздействием новых систем социального управления и модернизируемой социальной политики. Сами профессии переживают трансформацию, при этом традиционные границы между ними стираются и проводятся заново.

Эти изменения еще долго будут сказываться на тех, кто занят в области здравоохранения, социальной защиты, образования как в постсоветской России, так и новой Европе [Ferge... 1992], имеются сходные тенденции — будут, очевидно, переопределяться понятия автономии и сферы ответственности, отношения между профессиями, государством и клиентами [Dent... 1999]. В связи с этим новый акцент социальных исследований делается на связи, различиях и взаимодействии социальной политики и социальной работы. Дело в том, что современный этап мирового развития, характеризующийся закатом коммунизма и триумфом капитализма, налагает на социальную работу и социальную политику особую и вполне определенную ответственность. По словам Ш. Рамон [Взаимосвязь... 1997], социальной работе и социальной политике предстоит компенсировать врожденные пороки капитализма и рыночной экономики, смягчать их давление, не дать им подорвать всю систему, уменьшить ту цену, которую индивиды, семьи, группы и сообщества должны будут платить за успехи капитализма. По ее мнению, социальная политика более связана с позитивистской методологией, а социальная работа — с герменевтикой.

Качество социального обслуживания во многом зависит от уровня профессионализма специалистов, занятых в социальной сфере. Изменения российской нормативной базы в 1990-х годах сформировали условия для развития системы социальных услуг и соответствующих профессий. Среди профессиональных групп, входящих в социальную сферу, — социальные работники, работники образования, здравоохранения, психологи, юристы, социальные педагоги. Большинство социальных работников в России заняты в учреждениях и организациях министерства труда и социального развития, небольшая часть — в организациях министерства по делам молодежи, в здравоохранении. Социальная работа, известная в Великобритании и США более ста лет, в России как профессия и образовательная специальность была утверждена в 1991 году. Радикальные трансформации российского общества, состояние социальной практики актуализируют социальный заказ на систематизацию данных, проведение межрегиональных сравнительных прикладных исследований по социальной политике и разработку практических рекомендаций в аспектах ресурсного подхода, эффективной занятости и социальной защиты населения.

Виды анализа социальной политики

Сегодня формируются новые подходы к определению социальных проблем, методы анализа социальных реформ, объяснения социального развития [Социальные... 1998; Управление... 1998]. Общие вопросы социального благополучия рассматриваются в контексте институционализации социальной работы [Холостова, 1997], эволюции и сравнительного анализа социального законодательства [Социальное... 2000]. Активно ведется разработка социальных технологий по осуществлению форм и методов социальной работы с различными социальными группами населения [Социальное... 1998; Гендерные... 1996; Права... 1998]. Согласно конвенциональной концепции, социальное развитие трактуется как любое изменение или нарушение социального договора или социальной конвенции в пользу какой-либо группы индивидов. Комплексная картина социального развития включает анализ изменений социальных институтов, норм, ценностей, а также внутренних механизмов общественных изменений, в качестве которых выступает взаимоотношение конфликта и консенсуса, контракта. Наряду с этим социальное развитие предстает как смена социальных практик и символическая борьба в поле политики и культуры. Общим показателем социального развития выступает динамика жизненного стандарта, качества жизни, степень реализации жизненного потенциала [Козловский, 1998, с.36–40].

Отметим, что поскольку социальная политика имеет целый ряд направлений, реализуется комплексными структурами, а ее исполнители на практике сталкиваются с многочисленными препятствиями, необходим критический анализ всех этих аспектов, нацеленный на выработку знания о конкретной проблеме и способах ее решения, а также на внедрение этих знаний в процесс принятия решений. Анализ социальной политики может осуществляться различными способами [Weimer, 1999]. Например, в случае академического социального исследования ученые, развивая теоретические посылы для понимания социальных проблем, практически не ограничены временными рамками, более того, сама публикация в научном журнале зачастую требует более года для прохождения всего цикла редактирования, а язык этих публикаций иногда является трудным как для политиков, так и общественности. В другом случае, при планировании социально-политической программы на какой-либо период эксперты из числа чиновников формулируют систему целей или список желаемых результатов, которые составляют критерии успешности выполнения плана по завершении намеченного срока. Такой подход не испытывает сильных временных ограничений, поскольку ориентирован на долговременные цели. Его основная слабость состоит в бюрократизации и формализации политических мероприятий, которая приводит к сдвигу приоритетов от решений конкретных социальных проблем к отчетности по достижению идеальных целей, зачастую — к лакированию сложной и противоречивой реальности. Еще один вариант анализа социальной политики — это тот, который проводится специальными, зачастую независимыми, неправительственными экспертными группами в целях выработки немедленного решения назревшей проблемы или помещения новой проблемы на повестку дня, причем осуществляется

он в очень сжатые сроки. Как правило, эксперты используют вторичный социологический анализ данных, хотя порой проводят собственные опросы, так как по той или иной проблеме может быть дефицит информации. Такой анализ предлагает политикам альтернативные решения проблем, однако может оказаться «близоруким» по причине жестких временных рамок и ориентации на «заказчика», в роли которого выступают местные и федеральные органы власти.

Несмотря на существование научно-теоретических предпосылок для целостного социологического осмысления проблемы социальной политики и разработки модели ее осуществления как на уровне регионов, так и в Российской Федерации, оформление ее в особую отрасль социологического знания и в качестве направления междисциплинарного анализа только начинается. Пока не получил систематического освещения имеющийся опыт социальной работы, взаимодействия государственных и негосударственных ресурсов социального развития; пробелы в социологии касаются теории и методологии социальной политики, управления социальной сферой, профессионализации социальной работы, способов преодоления социального исключения и социальной дезадаптации.

Особую актуальность в связи с этим приобретает теоретическое обоснование и критический анализ социальной политики, в частности в аспектах управления учреждениями и организациями сферы социальных услуг, 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 практик с системой социального образования и науки, возможностями международного сотрудничества.

Список литературы

- Бабич А.М.* Социальная сфера в условиях перехода к рынку / Под ред. Е. Н. Жильцова. М.: Рос. акад. упр., Центр проблем рыноч. экономики, 1993.
- Балабанова Е.С.* Социально-экономическая зависимость и социальный паразитизм: стратегии «негативной адаптации» // Социологические исследования. 1999. №4.
- Бедность: альтернативные подходы к измерению* / Моск. Центр Карнеги. Науч. докл. Вып. 24. М., 1998.
- Бородкин Ф.М.* Третий сектор в государстве благоденствия // Мир России. 1997. №2. С. 67–116.
- Взаимосвязь социальной политики и социальной работы.* М.: Аспект-Пресс, 1997.
- Викулина Т.Д.* Регулирование доходов населения и социальная политика государства. М.: Моск. гос. строит. ун-т, 2000.
- Волгин Н.А.* Усиление социальной направленности экономики России: Актуальные проблемы, вопросы теории и практики. М.: Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ, 1998.
- Гендерные аспекты социальной трансформации.* М.: ИСЭПН РАН, 1996.

- Гонтмахер Е.Ш.* Принципы и основные элементы социальной стратегии // Территориальные проблемы социальной политики. М.: ГУ ВШЭ, 2000. С. 16–18.
- Гордон Л.* Четыре рода бедности в современной России // Социологический журнал. 1994. №4.
- Григорьев О., Романов П.* Муниципализация социальной инфраструктуры предприятий: перспективы социологического анализа. Саратов: АБРИС, 2000.
- Григорьева И.А.* Социальная политика и социальное реформирование в России в 90-х годах. СПб.: Образование — культура, 1998. С.34
- Забродин Ю.М.* Кадровый потенциал российской экономики и проблемы развития человеческих ресурсов // Социальные проблемы развития человеческих ресурсов. Саратов: Изд-во Поволж. межрегион. учеб. центра, 1997. С. 6–17.
- Зиятдинова Ф.Г.* Социальные проблемы образования. М.: РГТУ, 1999. С.14–15.
- Зубова Л.Г.* Роль общественного мнения в реформировании социальной сферы // Территориальные проблемы социальной политики. М.: ГУ ВШЭ, 2000.
- Козловский В.В.* Утраты и обретения социологии // Журнал социологии и социальной антропологии. Т. 1. 1998. №1. С.36–40.
- Красноженова Г.Ф.* Социальное управление. М.: Моск. ин-т приборостроения, 1993.
- Мысин Н.В.* Теория и история социального управления: Опыт России и зарубежных стран. СПб.: Изд-во СЗАГС: Образование — культура, 2000.
- Основы современного социального управления. Теория и методология* / В.Н. Иванов, В.И. Патрушев, А.Г. Гладышев и др. под ред. В.И. Иванова. М.: Экономика, 2000.
- Перспективы социального рыночного хозяйства в России.* Тверь: Твер. гос. ун-т, 1995.
- Права женщин в России: исследование реальной практики их соблюдения и массового сознания:* В 2 т. М.: МЦПИ, 1998. Т. 1.
- Принцип активизации в социальной работе.* М.: Аспект-Пресс, 1997.
- Розанваллон П.* Новый социальный вопрос. М.: Ad Marginem, 1998.
- Современное состояние и динамика развития некоммерческого сектора Самарской области.* Самара: ИЭКА «Поволжье», 1998.
- Синдяшкина Е.Н.* Некоторые подходы к проведению социальной экспертизы федеральных целевых программ // Территориальные проблемы социальной политики. М.: ГУ ВШЭ, 2000.
- Смирнов С.Н.* Региональные аспекты социальной политики. М.: ГЕЛИОС, 1999.
- Смирнова Е.Р.* Семья нетипичного ребенка: экосистемные основания реабилитации // Семья в России. 1996. №3–4. С.30–46.
- Сонина Н.А.* Государственная политика в сфере бесплатного обслуживания: уроки и перспективы. М.: Наука, 1994.
- Социальная политика в период перехода к рынку: проблемы и решения:* Сб. ст. / Под ред. А. Ослунда, М. Дмитриева. М.: Моск. Центр Карнеги, 1996.
- Социальная политика, парадигмы и приоритеты* / Под ред. В.И. Жукова. М.: Изд-во МГСУ «Союз», 2000.
- Социальная справедливость и проблемы перехода к рыночной экономике:* Сб. ст. / Рос. акад. наук, Ин-т социологии. М.: ИС, 1992.
- Социальное законодательство России и Великобритании.* М.: Хризостом, 2000.
- Социальное обслуживание населения: современное состояние, проблемы и перспективы:* Материалы III Нац. конф. Ассоц. работников соц. служб. М.: Ассоц. работников соц. служб, 1998.
- Социальное страхование в России: на пути к реформам.* М.: Моск. рабочий, 1994.
- Социальные коррекции рыночных реформ:* Сб. науч. тр. / Кузбас. гос. техн. ун-т. Кемерово: Кузбассвузиздат, 1999.
- Социальные реформы в России: история, современное состояние и перспективы.* Сер.: Россия накануне 21 века. Вып. 4. СПб.: Петрополис, 1995.
- Социальные реформы в странах с переходной экономикой. Проблемы и опыт* / С.В. Кадомцева, Л.Н. Джексбаева, Ж.А. Кулекеев и др. М.: ИКЦ «ДИС», 1997.
- Социальные цели и социальная реформа* / РАН. Ин-т экономики; Отв. ред. П.В. Савченко и др. М., 1994.
- Территориальные проблемы социальной политики.* М.: ГУ ВШЭ, 2000.
- Тихонова Н.Е., Шкаратан О.И.* Российская социальная политика: выбор без альтернатив? // Социологические исследования. №3, 2001. С.21–32.
- Топчий Л.* Оценку ставит клиент // Социальная защита. 1998. №6.
- Трансформация социальных отношений* // Россия — национальная стратегия и социальные приоритеты. М.: Союз, 1997.
- Управление социальной сферой* / А.А. Бабаджанов, Н.К. Ваганова, В.И. Виленчик и др. СПб.: Изд-во С.-Петерб. гос. ун-та экономики и финансов, 1998.
- Холостова Е.И.* Социальная политика. М.: ИФРА-М, 2001.
- Холостова Е.И., Шукина Н.П.* Нет такой профессии — специалист (социальная работа глазами клиента социальной службы). М.: Соц.-технол. ин-т, 2001.

Шахназаров О.Л. Адресная социальная помощь — система социальной защиты для решения проблем нерыночного общества // Территориальные проблемы социальной политики. М: ГУ ВШЭ, 2000.

Ярошенко С. Бедные в социальной стратификации постсоветской России // Рубеж. 1998. №12. С.158–174.

Ярская В.Н. Благотворительность и милосердие как социокультурные ценности // Российский журнал социальной работы. 1995. №2.

Ярская В.Н. Научно-методическое обеспечение регуляции занятости: объективные и субъективные аспекты // Занятость и проблемы ее регулирования. Саратов: Изд-во Поволж. фил. Рос. учеб. центра, 1996.

Ярская В.Н. Концепция развития человеческих ресурсов: социальное образование и социальный сервис // Социальные проблемы развития человеческих ресурсов. Саратов: Изд-во Поволж. межрегион. учеб. центра, 1997. С.18–31.

Ярская В.Н. Антропология социальной политики // Человеческие ресурсы. 1998. №1. С.4–6.

Barker R.L. The social work dictionary. 3rd ed. Washington, DC: National Association of Social Workers, 1995.

Burke M.A. Child Institutionalization and Child Protection in Central and Eastern Europe, Innocenti Occasional Papers, Economic Policy Series, №52. Florence, Italy: UNICEF International Child Development Center, 1993.

Dent M., O'Neill M., Bagley C. (Eds) Professions, New Public Management and the European Welfare State. Staffordshire: Staffordshire University Press, 1999.

Esping-Andersen G. The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge, 1990.

Ferge Z., Kolberg J.E. (Eds) Social Policy in a Changing Europe. Frankfurt/Main: Campus Verlag, 1992.

Gough I. Global Capital, Human Needs and Social Policies. Hampshire; New York: Palgrave, 2000.

Segal E.A. Social welfare policy, programs, and practice. Itasca, Ill.: F. E. Peacock Publishers, 1998.

Social trends in contemporary Russia: a statistical source-book. New York: St. Martin's Press, 1993.

Sustaining the transition: the social safety net in postcommunist Europe. New York: Council on Foreign Relations, 1997.

Weimer D.L., Vining A.R. Policy Analysis: Concepts and Practices. 3rd ed. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1999.

Ярская Валентина Николаевна — д.ф.н., профессор,
Заслуженный деятель науки РФ, профессор
кафедры социальной антропологии и социальной
работы Саратовского государственного
технического университета,
электронная почта: valentine@sgu.ru
