

Министерство образования и науки Российской Федерации

Федеральное агентство по образованию

Саратовский государственный технический университет

СОЦИАЛЬНЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ

Под редакцией П.В. Романова, Е.Р. Ярской-Смирновой

*Рекомендовано УМО
по образованию
в области социальной работы
в качестве учебного пособия
для студентов высших учебных заведений,
обучающихся по направлению подготовки
и специальности «Социальная работа»*

Саратов 2008

УДК 316.334
ББК 65.290
С 69

Авторы:

Д.В. Зайцев (раздел 5), Г.Г. Карпова (раздел 7),
Г.В. Лобачева (раздел 6), Н.И. Ловцова (раздел 2),
П.В. Романов (предисловие, разделы 1, 2, 3, 4, приложения),
А.Ю. Слепухин (раздел 6), В.Н. Ярская (раздел 2),
Е.Р. Ярская-Смирнова (разделы 1, 2, 3, 4, приложения)

Рецензенты:

Доктор социологических наук, профессор, **И.Н. Иванова**
Доктор социологических наук, профессор **В.В. Печенкин**

Одобрено

редакционно-издательским советом
Саратовского государственного технического
университета

С69

Социальный менеджмент. Учебное пособие / Д.В. Зайцев, Г.Г. Карпова, Г.В. Лобачева и др.; под ред. П. Романова, Е. Ярской-Смирновой. – Саратов: Саратовский государственный технический университет, Центр социальной политики и гендерных исследований, 2008. – 276 с.

Учебное пособие подготовлено при поддержке фонда Джона Д. и Кэтрин Т. Макартуров и посвящено анализу проблем социального менеджмента в контексте социально-экономического развития современной России. Представлен обширный теоретический и прикладной материал, позволяющий проследить эволюцию социального менеджмента как системы знаний, принципов и технологий. Примеры из практики различных социальных сервисов. Рассматриваются вопросы социальной политики как макро-уровня социального менеджмента, в том числе управления в сфере семейной политики, представлены принципы оценки качества и результативности в учреждениях социальной защиты и образования, раскрываются основные задачи и приемы социального маркетинга.

Предназначено для преподавателей, студентов, практиков, исследователей, для всех тех, кого интересуют вопросы социологии управления, социального менеджмента, социальной политики.

ISBN 978-5-7433-

© Саратовский государственный
технический университет, 2008

Как в научном сообществе, так и среди экспертов и практиков социальной политики и социального обслуживания сегодня растет интерес к развитию представлений о социальном управлении, начиная от определения понятий и далее – к формулированию конкретных технологий социального менеджмента. Развитие рыночной, но при этом социально ориентированной экономики в условиях современной России напрямую связано с осуществлением адекватной социальной политики. Благополучие в постиндустриальном обществе более не рассматривается в качестве личного дела граждан или программ предупреждения рисков, связанных исключительно с бедностью, плохим здоровьем, возрастом, в форме благотворительности или поддержки только пожилых, инвалидов, детей. Динамично развивающиеся диверсифицированные рынки выдвигают по отношению к современному государству все более разнообразные требования в отношении качества человеческого капитала. Рост человеческого капитала или человеческого потенциала напрямую связан с эффективностью функционирования таких направлений социальной политики, как здравоохранение, образование, занятость, а также – с социальной защитой, пенсионным обеспечением. Таким образом, повышение качества управления в этих сферах способно прямо повлиять на конкурентоспособность как отдельного предприятия, так и региона, страны в целом.

Социальный менеджмент как технология эффективного управления сформировался под влиянием различных факторов. Следует упомянуть совершенствование бизнес-управления, оформившегося к концу XX века во влиятельную практику, в которой общество видит источник успешного решения многих своих проблем, тем более, что эта практика опирается на рационализированные представления и инструменты социальных изменений, согласующиеся с общим цивилизационным трендом. Кроме того, политическая ситуация в последние десятилетия: развитие неолиберальных реформ в развитых индустриализованных странах, крах плановой модели экономики – крайне благоприятна для распространения менеджериализма в социальной политике. Ведь многие приоритеты, к которым призывают инициаторы неолиберальных реформ, содержат требования к рационализации, повышению контролируемости социальных процессов во имя прогресса, сокращению издержек, повышению результативности. Возникающие в связи с этим новые направления в практике социального управления – «Нового общественного управления» (New Public Management), проектной культуры, бюджетирования, ориентированного на результат, безусловно, не только помогают решить старые проблемы, выходящие за рамки компетенции не только традиционных государственных бюрократов, но и успешных бизнес-

управленцев. Кроме того, формулируются новые задачи комплексного социального развития в интересах самых разных слоев современного общества.

Данное учебное пособие ориентировано на изучение социального менеджмента как особого типа административного управления. Компетенции, связанные с успешным развитием такого управления, подразумевают знакомство с социально-политическим, административным, нормативным, социальным контекстом разнообразных теоретических и практических знаний. Однако главный приоритет при подготовке такого специалиста должен отдаваться формированию *рефлексивного практика*, то есть профессионала, умеющего чутко улавливать меняющиеся условия (административные, правовые условия, требования клиентов, приоритеты гражданского общества), быть готовым выработать новые техники управления, соответствующие этим условиям, тесно кооперироваться с другими лицами, принимающими решения (в литературе по социальному менеджменту их еще называют англоязычным термином *стейкхолдеры* – *stakeholders*), получать новые знания, требуемую информацию для решения поставленных задач.

В учебном пособии рассматриваются различные аспекты социального менеджмента с точки зрения его истории, теоретических оснований, различных аспектов деятельности.

В первом разделе рассматриваются условия формирования концепции «социального менеджмента», причины, вызвавшие появление этой социальной практики, и те смыслы, которые возникают в контексте реализации различных социальных программ и связаны с ключевыми понятиями практики социального менеджмента. Во втором разделе разбираются связи между социальной политикой в целом и социальным менеджментом, подробно рассматривается такой аспект социально-политического контекста, как государственная семейная политика, ее принципы и перспективы развития в условиях России.

Два раздела пособия (третий и шестой) посвящены вопросам оценки, контроля, обратной связи в социальном менеджменте различных проектов и сервисов. В третьем описываются такие процедуры, как оценка потребностей, нуждаемости клиентов – это те направления, которые можно назвать оценкой сверху-вниз. Большое внимание уделяется и формам оценки снизу-вверх и на одном уровне: речь идет о проектах, программах, эффективность которых в настоящее время часто измеряется с привлечением клиентов. Среди важных тем этой части пособия – социальная экспертиза (в том числе и гендерная), а также подготовка отчета и распространение результатов оценивания.

Четвертый раздел учебного пособия посвящен обзору подходов, получивших развитие в социальном менеджменте в России и за рубежом. Здесь обсуждаются вопросы, связанные с эффективностью социального

обслуживания, выстраивается типология социальных служб. Часть учебных материалов посвящена изучению деятельности служб, поскольку эффективность непосредственно связана с аналитической работой, вмонтированной в повседневность работы практиков на разных уровнях управления.

Наиболее важный ресурс управления в системе социального менеджмента – человеческий, поэтому в пятом разделе описываются принципы управления им. В этой части пособия рассматриваются принципы управления учреждением социальной сферы, требования к контролю за персоналом, возможности развития профессиональной мотивации, а также внутриорганизационные механизмы поддержания высокой квалификации работников через систему аттестации и обучения.

В шестом, следующем, разделе содержатся материалы, призванные продемонстрировать принципы оценки на примере управления системой образования. Помимо теоретико-методологической информации о качестве образования, учащийся может получить здесь представления о системе оценки образования, подходах и критериях, используемых в образовательных учреждениях, показателях оценки и индикаторах, процедурах и отдельных техниках (таких как менеджмент качества и бенчмаркинг).

Социальный маркетинг является мощным рычагом повышения спроса на социальные услуги и продвижения социально значимых образцов поведения. В седьмом, заключительном, разделе пособия излагаются основные принципы деятельности социальных менеджеров в этом направлении. Здесь определяются понятия «социальный маркетинг», «целевая аудитория», «социальная реклама», производится анализ интегрированных маркетинговых коммуникаций, обобщаются стратегия, тактика и этапы социального маркетинга, принципы осуществления SWOT-анализа в этой области.

В приложениях студент сможет найти, кроме глоссария, где объясняется основной смысл использованных в пособии понятий, образцы аналитических и административных документов, формы и принципы отчетности по курсу, критерии оценки и качества социальных услуг.

Авторы надеются, что учебные материалы (тексты, вопросы для повторения, литература) окажутся полезными для обучения будущих социальных менеджеров, социальных работников, специалистов по государственному административному управлению.

Раздел 1. Социальный менеджмент: истоки и определения

Возникновение менеджмента. Административные теории менеджмента. Концепция бюрократизации. Социологические объяснения менеджмента. О разных толкованиях понятия «социальный менеджмент». Контекст расцвета социального менеджмента. Оценка – инструмент социального менеджмента

Возникновение менеджмента

Возникновение менеджмента исторически тесно связано с развитием индустриального капитализма. Согласно М. Веберу, существуют две формы капитализма: финансовая и промышленная. Если первая возникла еще в античности в виде ростовщического капитала, то вторая зародилась лишь в Новое время. В протестантской среде собственность тогда впервые стала инструментом создания материального продукта, и именно в этом состояла историческая новизна промышленного капитализма. Накопление капитала, оставшись центральным мотивом предпринимательства, трансформировалось здесь из самодостаточной деятельности в средство расширения материального производства. Капитал из своего первоначального денежного выражения получил развитие в иной, материальной форме – в виде зданий, станков, оборудования.

Фернан Бродель полагает, что неверно отождествлять капитализм ни в виде последовательных стадий или скачков (капитализма торгового, капитализма промышленного, капитализма финансового), ни в виде продвижения от одной стадии к другой, когда «настоящий» капитализм наступает лишь с момента установления его контроля над производством. Все виды капиталистической деятельности, доказывает Бродель, существовали одновременно многие сотни лет, а деньги периодически устремлялись по тем направлениям, которые приносили максимальную прибыль. Несомненно то, что «в начале XIX века массовое применение машин сделало из промышленного производства высокоприбыльный сектор, и, следовательно, капитализм массивно двинулся туда» (Бродель, 1992. С. 641). Именно это движение и определило траекторию развития форм контроля над трудом, оформившуюся в конце концов в виде капиталистического менеджмента в начале XX века.

В первичных формах ремесленной деятельности понятие собственности неразрывно было связано с понятием управления и осуществлением властных функций в организации, а собственник средств производства контролировал и производственный процесс, и работающий персонал. С расширением и укрупнением предприятий, возникновением мануфактур институт управления эволюционировал в более сложные формы. Существенным аспектом исторической динамики трудовых отношений в период промышленной революции XVIII-XIX вв. становится

рационализация. Понятие «рационализация», вслед за Вебером и в согласии с позднейшими социологическими работами, здесь трактуется как тенденция социального изменения, посредством которой традиционные или магические критерии действия уступают место техническим, основанным на калькуляции или научных принципах. Насколько рациональное достижение выгоды мотивирует хозяйственное поведение и усилия человека, настолько возрастает потребность в координации социальных процессов бюрократическими средствами.

Эти тенденции вносят элемент динамизма в сложившиеся формы организации трудового процесса. Ремесленную деятельность ранее окутывал ореол сакральности, феодальные цеха были закрытыми, свято охраняемыми тайны своего мастерства. Эта форма ведения *дела* подразумевала патриархальные способы организации труда: секреты ремесла передавались по наследству от отца к сыну вместе с орудиями производства. Наемный работник, попавший в мастерскую, постольку участвовал в трудовом процессе, поскольку получал статус члена семьи и всячески должен был проявлять личную преданность, он чаще всего жил вместе с семьей хозяина, хотя и обладал ограниченными правами наследования. Осуществление производственного процесса было неразрывно связано с религиозной обрядностью. Производство товаров не являлось массовым, построенным на принципах стандартизации продукта производственного процесса, а управленческие отношения имели патримониальный характер.

В социологической традиции принято говорить об институтах ремесленных рабочих и контракторов. Их можно назвать протоменеджерами. Квалифицированные работники, не являясь собственниками средств производства, все еще оставались, как и на предыдущем этапе развития, носителями ремесленных секретов. Это означало, что широкий круг вопросов организации трудового процесса на уровне рабочего места находился под их контролем. В то же время личность собственника сохраняла свою первоначальную значимость в формировании стратегии промышленной организации и в вопросах реализации власти.

Для последовательного и систематического анализа эволюции сложных управленческих иерархий в западных индустриальных обществах получили развитие три основных объяснительных модели. Первая объясняет развитие современного менеджмента, рассматривая его источник в повышении технической эффективности организационных форм. Эти формы соответствовали различным альтернативным методам координации и распределения, они функционировали в условиях рынка, конкурировали между собой, и в результате «выживали» лучшие. Второе объяснение рассматривает в качестве отправного пункта развитие экономической, политической и социальной власти, осуществляемой менеджерской элитой. Третье объяснение основывается на концепции классового интереса капи-

талистической системы в развитии обслуживающей ее управленческой организации.

Аналитический подход, который рассматривается первым, трактует развитие современных управленческих иерархий как движение в направлении широкомасштабной производственной деятельности с более высокими формами координации, технической эффективности и, как следствие, большей прибыльности. Это может быть проиллюстрировано словами Х. Димса: «Быстрый рост современных фирм, построенных по принципу многочисленных подразделений в некоторых промышленных отраслях, предполагает, что иерархическая структура обеспечивает большую эффективность, чем рыночные механизмы. Такие сложные структуры координируют производственную деятельность и распределение в этих отраслях. Иерархическая координация подразделений в современных фирмах основывается на консолидации собственности, а также на развитии изощренных управленческих инструментов для координации и надзора в различных подразделениях. Эффективность фирм в перераспределении фондов и человеческих ресурсов по снабжающим и производственным отделам влияет и на конкурентоспособность других институциональных характеристик. Следовательно, функции современных фирм – это координация, наблюдение и перераспределение ресурсов. Длительность и успешность такой организации доказывает тот факт, что управленческая иерархия, подчиняясь определенным условиям, является наиболее эффективной институциональной формой менеджмента» (Daems, 1980. P. 207).

В рамках этого подхода подчеркивается комплексное взаимодействие между относительно однородными массовыми рынками, технологией массового производства и специализированными законодательными практиками. Общий социальный контекст, законодательные практики на уровне организации становятся ее императивами для достижения более эффективного обслуживания управленческой бюрократии.

Поскольку рассмотренные взаимодействия работают в различном темпе и различным образом, по-разному складываются и исторические траектории развития управленческих иерархий, трудового процесса в зависимости от типа организаций, отрасли производства и государственного устройства. Х. Димс, рассуждая о преимуществах управленческой иерархии, специально останавливается на вопросах иерархического планирования. Такое планирование, «в свою очередь, связано с развитием организационных структур, систем управления и наблюдения за подразделениями. Многие преимущества иерархий в рыночной конкуренции... обусловлены их способностью эффективно, с низкими издержками руководить выполнением производственных обязанностей и использовать ресурсы» (Daems, 1980. P. 218).

Второе объяснение управленческих иерархий, представленное в современной теории, противоречит подходу, связывающему развитие менеджмента в организациях с проблематикой власти напрямую. Власть, согласно этим теориям, независимо от особенностей экономической системы, осуществляется в обществе, где доминируют корпоративные институты и группы, управленческие элиты. Таким образом, стратегическая значимость корпоративных управленческих структур в бюрократиях частного и общественного сектора прослеживается в политической власти. Она накапливается у менеджеров в результате выполнения ими социотехнических обязанностей.

Анализируя власть корпораций в капиталистическом обществе, Р. Элфорд и Р. Фридланд приходят к выводу, что «управленческий взгляд на мир рассматривает индустриальное общество как совокупность контролируемых и подчиненных организаций, в каждой из которых доминирующая элита пытается управлять ресурсами и расширять свою сферу контроля. Новые формы контроля вытесняют предшествующие в ходе развития капиталистических структур. В результате эти процессы в корпорациях при капитализме становятся важнее приращения капитала» (Alford, Friedland, 1985. P. 164).

Развитие современного менеджмента можно охарактеризовать в терминах политического доминирования корпоративных элит во всех секторах общества над такими подчиненными группами, как частные собственники, рядовые рабочие или простые граждане. Такое объяснение будет продиктовано верой в бюрократическую рационализацию как универсальное свойство индустриальных обществ. При этом быстрое расширение функциональной дифференциации и структурное усложнение таких обществ можно интерпретировать как тенденцию производства к организованной координации и контролю над всеми формами социальных взаимодействий. Благодаря этому процессу, менеджеры, получив власть в организациях, обеспечили себе возможность стать доминирующей социальной группой в современных индустриальных обществах: «Управленцы получили свою власть, участвуя в организации тех властных структур, в которых принимаются решения. Идея создания эффективной организационной негосударственной системы привела к возникновению влиятельных социальных групп, объединенных общим интересом, – «групп доминантных интересов», обладающих способностью к управлению. Они способны создавать определенные формы государственной организации, такие формы, которые обеспечивают непрерывный доступ к власти. Подобное развитие событий приводит к тому, что группы доминантных интересов и государство взаимопроникают друг в друга» (Alford, Friedland, 1985. P. 165).

Таким образом, доминирование бюрократической организации в современных корпоративных системах фундаментально трансформировало

социальную структуру индустриального общества. Возникла и укрепляется институционализация групп интересов, представляющих независимую классовую идентичность. Развиваясь, бюрократические организации стали инструментом управления. Этот инструмент был создан элитой менеджмента и приспособлен ею для осуществления политического доминирования в корпоративной системе. Его развитие стало самым значимым фактором для выживания корпораций, даже более важным, чем экономический успех.

Третье объяснение исторического развития управленческих структур исходит из специализированного функционального разделения труда, координация которого осуществляется в рамках формальной властной иерархии. Напомним, что эта иерархия, с точки зрения последователей критической теории, строится с учетом императивов классового доминирования и управления. «Как показал С. Поллард, зарождение фабричного производства в Британии, или экспансия фабрики, заключалось в построении специфического «капиталистического рабочего места», которое было бы отделено от дома. Такие социальные изменения были направлены скорее на обслуживание интересов работодателей в обеспечении регулируемой рабочей дисциплины, чем на увеличение технической эффективности фабрики. Наблюдение за порядком на капиталистическом предприятии является для менеджмента ключевым... Развитие трудовой дисциплины у работников, таким образом, было очень тесно связано с оформлением все более и более успешных типов промышленного менеджмента, применяющего различные, подчас совершенно новые техники управляющего наблюдения» (Giddens, 1997. P. 175-176).

Идею о том, что развитие управленческой организации является следствием потребности капиталистического нанимателя управлять трудовой дисциплиной фабричного работника, полностью поддерживает и другой ученый – С. Марглин. Он полагает, что ключом к успеху фабричной организации труда рабочих стала «замена капиталиста на управляющего над производственным процессом: дисциплина и руководство смогли сократить издержки без технологических нововведений» (Marglin, 1980. P. 239).

Управленческие иерархии и трудовая дисциплина были обусловлены в большей степени классовым подходом, чем соображениями технологической эффективности. Даже в том случае, когда они были неэффективными с точки зрения производственных издержек, их отсутствие могло бы быть бедственным для уровня прибыли в целом. С другой стороны, технологические изменения заострили и определили формы такой фабричной организации, где доминируют менеджерские иерархии координации и управления.

Административные теории менеджмента

В обсуждении социально-исторических оснований современного менеджмента невозможно обойти вниманием концепцию административного управления и бюрократии. Рождение крупной фабрики создало условия для формирования современных бюрократических систем в промышленности, анализу которых посвящены многие социологические исследования. Термин «бюрократия», первоначально рожденный во Франции, в XIX веке прочно вошел в обиход всех европейских языков. Долгое время он использовался для характеристики типа политического правления, противоположного представительской демократии. Получившая наибольшее признание в социологии XX века веберовская концепция бюрократии имеет прямое отношение к интерпретации определенного рода общественных процессов, в первую очередь, в политической сфере. Современная социология продуктивно применяет концепцию бюрократии для анализа административного управления в различного рода организациях.

Вебер показал, что формальная бюрократия исторически сложилась именно как управленческий механизм и продемонстрировала большую эффективность, чем все предыдущие формы господства и правления. В крупномасштабных организациях формальная бюрократия вытеснила патримониальную модель господства. С. Кэлберг, трактуя веберовские взгляды, пишет, что «границы патримониальной должности всегда размыты. Должности, занимаемые чиновниками, и власть, которую они осуществляют, понимаемые при патримониализме как личные права и привилегии, зависят от отношений чиновников и правителей, а не от ориентации на объективно определенные функциональные задачи, как в формальных бюрократиях. Чтобы устранить возникающую неопределенность, каждый член административного аппарата, как предполагается в веберовской модели, стремится установить бесспорную сферу полномочий для своей должности. Однако, коль скоро священная традиция не дает никаких предписаний, это может быть осуществлено только путем соперничества с другими должностными лицами» (Kalberg, 1994. P. 96-97). В чем заключаются основные идеи веберовского анализа бюрократии?

В первую очередь необходимо обозначить, что первоначально бюрократические структуры создавались для разработки «рационального» и эффективного администрирования. Идеал, к которому они стремятся, – это принятие политически важных решений на самом верху иерархии и быстрое, точное их исполнение нижестоящими инстанциями. Бюрократ здесь представлен как техник и организатор. Он – «эксперт», то есть отлично подготовлен для выполнения определенной идеологической программы.

Бюрократия организована иерархическим и высокоформализованным способом. Каждый субъект имеет здесь четко определенные функции, которые соответствуют его посту. Действия официального лица управляются общими и ясно определенными

правилами. Его задачей является разделение каждого случая на составляющие, которые подпадают под соответствующие виды регуляции. Работник, действующий в рамках бюрократии, не задумывается, как, с его точки зрения, можно было бы решить эту проблему лучшим образом. Он, скорее, выделяет те свойства ситуации, которые категоризируются согласно имеющимся правилам, и действует в соответствии с этими правилами.

Бюрократия является механизмом, направленным на повышение эффективности. Эффективность достигается легкостью и быстротой действия административной машины в направлениях, определяемых руководством. Определяющие функциональные аспекты бюрократической модели управления состоят в следующем.

1. Действия всех официальных лиц предсказуемы. Каждый индивидуум принимает решение независимо от своих личных качеств, в соответствии с тем, насколько простирается его техническая компетентность. Любой другой человек в этом же отделе решал бы такой вопрос похожим образом. Иными словами, решение принимается не на основе индивидуальных оценок, оно целиком основывается на существующих правилах.

2. Поскольку нижестоящие официальные лица не определяют политику, то они не принимают независимых решений. Политика, детерминированная из центра, приводится в действие исполнителями, которые редко ее обдумывают.

3. Обязанности внутри бюрократической организации распределяются между людьми, поскольку наибольший эффект ее деятельности может быть достигнут разделением труда. Каждое официальное лицо действует в соответствии со своим собственным знанием практических правил, причем для их выполнения от него не требуется всех его способностей и сторон личности.

4. Решения принимаются быстро, поскольку они – всего лишь следствия применения правил. Относительно просто и управление, осуществляемое высшими официальными лицами: им необходимо лишь сделать оценку качества решения, определив, в какой степени это решение следует предписанию.

5. Аспект личных, неформальных взаимоотношений на работе между официальными лицами здесь устранен.

6. Обязанности и власть установлены в бюрократической организации на постоянной основе. Назначения и продвижение определяются объективными критериями в большей степени, чем личным влиянием. Осуществляются они на основе регулярной «экспертизы». При этом используются объективные экзамены и система рейтинговых оценок.

В той же степени, в какой определенные свойства бюрократической модели делают ее эффективной, эти же свойства имеют свою обратную – дисфункциональную – сторону. В чем состоит их дисфункциональность?

Во-первых, вопросы не изучаются индивидуально во всем их своеобразии. Скорее, они рассматриваются как комбинация основных свойств, рассмотрение каждого из которых подпадает под определенные регламенты. Во-вторых, только по официальным каналам власти идеи официальных лиц могут быть внедрены в практику. Поскольку они непосредственно соприкасаются с конкретными проблемами, их положение позволяет разрабатывать новые подходы, которые могли бы быть полезными. Однако чиновникам запрещено использовать эти идеи из-за ограниченности сферы ответственности, они лишь могут давать предложения руководителям в надежде, что на высших уровнях бюрократии их идеи будут включены в общие правила. Таким образом подавляется инициатива.

В-третьих, отчужденно настроенное по отношению к бюрократии население не может напрямую влиять на работу официальных лиц. Массы способны подтолкнуть власти к определению общих правил, ведь даже при диктатуре действия управленцев не игнорируют взгляды и настроения обществу, если только таковые не противоречат целям высших руководителей. Однако общественность не имеет возможности напрямую влиять на действия и решения низовой бюрократии. Поскольку низовые бюрократы являются лишь простыми исполнителями, для которых задача деятельности заключается в выполнении определенных правил, постольку никто «со стороны» не может повлиять на их решение. Вследствие этого, бюрократический аппарат образует группу, цели которой независимы от социально значимых целей, и способен прибегать к действиям, не встречающим поддержки в обществе.

Концепция бюрократизации

Гарри Браверман одним из первых выдвинул гипотезу о том, что бюрократическая организация труда является вторичной для широкомасштабных организаций. Для этого ученого более существенным фактором, определяющим их структуру, является производство капиталистических социальных связей (Braverman, 1974). Многие другие исследователи полагают, что бюрократизация является универсальной тенденцией, но может быть понята только через специфические формы бюрократии, характерные для различных типов производства или более специфических систем предпринимательства.

Теория трудового процесса Бравермана основывается на предположении о том, что бюрократизация полностью представлена в тейлоризме. Однако тейлоризм предполагает детальный контроль над работой плюс (в меньшей степени) систему бюрократических правил. Это явно противоречит веберовскому пониманию деперсонифицированной

природы бюрократии, могущество и эффективность которой целиком основывается на соблюдении установленных инструкций. Контроль в тейлоризме обеспечивается целой системой социальных институтов и контролируемых субъектов, а в веберовской модели бюрократии контролер в виде обезличенного правила находится как бы внутри работника и регулирует его деятельность. Научное управление трудом в тейлоризме предполагает возможность использования имеющихся технологий для решения любых поставленных задач, однако это «ставит управленцев в положение людей, располагающих системой принципов повышения эффективности рабочей силы, но не прикладными знаниями об уровнях контроля в организационной иерархии» (Clegg, Dunkerley, 1980. P. 99). Проблема заключалась в том, что М. Вебер не близок к практике настолько, насколько Ф. Тейлор, и поэтому его идеи, хотя и часто обсуждались в академических кругах, не были использованы в организациях. Как веберовское описание можно применить к развитию бюрократических институтов в организациях? В первую очередь бюрократия коснулась отношений по поводу занятости, а также характера работы и взаимоотношений в управленческих структурах.

Говоря об отношениях занятости, обратим внимание на то, что конторский труд обладает специфической природой: он профессионализован, рассчитан на выполнение определенных функций, ограничен во времени – опирается на идею рабочего дня и срока работы. Работники отбираются с учетом технической квалификации и опыта работы, образования и сертификата о получении определенных навыков, сферы компетенции. Образование и соответствующий опыт таких экспертов входит в условия найма. В бюрократической организации четко разведены аппарат управления (контора) и должностное лицо: служащие не являются владельцами конторы и не рефлексируют смыслы администрирования. Фиксированный рабочий день и срочный трудовой контракт означают столь же фиксированную заработную плату, обеспеченные пенсионные права и соответствующий социальный статус. Официальные лица не избираются, а назначаются на высоких уровнях власти, и продвижение их специально регулируется, например, с помощью такого механизма, как выслуга лет.

В отношении структуры труда и подчинения необходимо сказать, что иерархия контор с продолжительной и регулируемой деятельностью осуществляется внутри полностью организованной системы руководства и подчинения. Целью такой организации является разделение труда, основывающееся на определении ответственности, прав и обязанностей. Доступные оценке правила и регуляции, деперсонифицированные нормы поведения и общие системы контроля руководят поведением на работе. Письменная документация является основой управления конторой.

Это описание напрямую связано с анализом проблем бюрократизации производственной деятельности. Для понимания

значимости такого фактора, как профессиональная занятость в течение полного рабочего дня, чрезвычайно важен исторический контекст. В определенный период организациям очень важно было вырваться из патримониальных, харизматических и других отношений, определявших положение людей в организационных иерархиях.

Напомним, что идеальный тип бюрократии, опирающийся на распространение формальных правил, связан с другой веберовской теорией: теорией рационализации. Власть в индустриальных обществах становится рациональной, потому что она формальна и основывается на точных и предсказуемых правилах, подсчете и учете. По этим же причинам бюрократическая организация и администрация лучше решают проблемы функционирования соответствующих отношений, структур и практик в общественном и частном секторах.

Веберу удалось объяснить, как теория бюрократии соотносится с бюрократическим менеджментом. Веберовская «причинная цепь» явно связывает концепцию рациональности с происхождением капиталистического предприятия и рынка. Через производство, распределение, учет и механизмы рыночного ценообразования эти институты стали предсказуемыми и рутинизированными. Макс Вебер обнаружил, что большие капиталистические предприятия стали вводить различные формы жесткой бюрократической организации. Он положительным образом оценивал роль, сыгранную в этом процессе научным менеджментом (тейлоризмом). Это была «абсолютно идеальная машина» для налаживания военной дисциплины на фабрике, использующая предоставленные ей возможности для дегуманизации и создания условий четкого выполнения работы.

Такие техники, как тейлоровские «цеховые карты», которые определяли ежедневную деятельность служащих, стали идеальной машиной бюрократизации. Более того, Ф. Тейлор подсказал менеджерам «научные» методы отказа от традиционной власти, которая владельцам предприятий и менеджерам представлялась уже неэффективным персонифицированным инструментом. Формальные структуры менеджмента увеличивают централизацию власти, а их иерархическая организация нацелена на функциональную специализацию, на задачи фрагментации и трудовой дисциплины. Структура карьеры, связанная с бюрократической иерархией, усиливает некоторые обязательства участников – идея, которая не получила развитие в тейлоризме, однако обсуждается у Вебера. Специфические формы бюрократической мотивации поддерживаются в организационной структуре идентификацией работников со стабильной, безопасной работой, повышением статуса, вознаграждениями. Служащие могут восставать против бюрократизации контроля, выраженной в выполнении задач согласно предписанным правилам, но они охотно принимают правила в сфере служебных отношений, которые касаются отбора, подготовки и продвижения.

Некоторые современные аналитики считают, что работодатели все более включаются в стратегии бюрократического контроля на уровне цеха. Исследования Р. Эдвардса на Полароид, IBM, Дженерал Электрик заостряют внимание на существенных свойствах стратегии этих предприятий. В первую очередь речь идет об углубляющейся стратификации и разделении рабочей силы. Иерархические структуры управления опираются на девиз «разделяй и властвуй», поддерживая тенденцию «к разрушению гомогенности рабочей силы, создавая многочисленные зримо дифференцированные страты, уровни трудового процесса и источники идентификации» (Edwards, 1979. P. 133).

Веберовские идеи стали своего рода прикладными в Британии и США с конца 1940-х гг. Однако ранее, в период между мировыми войнами, компании предпочитали применять классическую теорию менеджмента. Наиболее известен среди методологов менеджмента французский специалист А. Файоль, который мыслил в рамках инжиниринга и тейлоровского научного управления. В его работах основной акцент был сделан на формулировании общих свойств менеджмента, первоначально в форме пяти элементов: планирования, организации, командования, координации и контроля (позже их число достигло четырнадцати). Затрагиваемые вопросы частично были репликой и дальнейшим развитием идей Тейлора и Вебера, включая концепцию разделения труда, стабилизации срока работы (найма), командного стиля власти и подчинения индивидуальных интересов общим. Файолизм вдохновил, помимо всего прочего, реорганизацию железнодорожных и механосборочных компаний, универмагов во Франции.

В основе своих подходов Файоль и многие его последователи, например, Лютер Гуллик и Линдалл Урвик, были ориентированы на рационализацию управленческих структур посредством централизации, а также на специфические способы контроля и планирования оптимального использования ресурсов. Работы Файоля скорее напоминали практические руководства, содержащие менеджерские афоризмы, которые и поныне воспроизводятся в пособиях для менеджеров. Другие авторы, С. Клегг и Д. Данкерли, говорят о том, что «принципы Файоля универсальны и эмпирически приложимы, хотя теоретически мало последовательны» (Clegg, Dunkerley, 1980. P.103).

Приблизительно с 1918 года в западной Европе и США наступило время вертикально интегрированной бюрократии, укрепленной системой специальных правил и определенных задач высшего управления в центральных офисах. Общий ход событий сводился к дальнейшей централизации администрации, которая происходила зачастую уже в рамках новых структур с многочисленными подразделениями. Этот процесс заключался в построении унифицированного учета и статистического контроля, который был необходим высшей администрации для оценки управленческой

деятельности при долговременном планировании. В работах А. Чандлера был сделан вывод, что инвестиции в производство и системы распределения подтолкнули экономику к дополнительным инвестициям, на этот раз – в повышение управленческой квалификации. Таким образом, экономические организации получили возможность повысить свою эффективность. «С этой точки зрения современные промышленные фирмы характеризуются решительной экспансией за рубеж (созданием международных образований), производственной диверсификацией и, что более значимо, административной усложненностью – ростом количества управляемых производственных единиц, выполняющих разнообразные экономические функции и координируемых управленческой иерархией» (Chandler, 1990. P. 504-505). Таким образом, институты бюрократии получили дальнейшее развитие в управленческой структуре современных производственных организаций.

Развитие и расширение теоретических представлений о бюрократии осуществлялось в работах Р. Мертона, А. Голдвина, П. Блау, М. Крозье и других. Исследования эти касались изучения практик бюрократии, того, в какой степени ее реальные воплощения отстоят от идеального типа, описанного М. Вебером. Р. Мертон, в частности, показал, что в силу особенностей самой бюрократической структуры построенная на этих принципах организация теряет свою гибкость, а бюрократические правила начинают выполняться на манер ритуала, без учета целей, на достижение которых они нацелены (Merton, 1957). Соответственно, работники низовых звеньев начинают преследовать собственные интересы. М. Крозье подтверждает выводы Мертона, обнаружив, что группы исполнителей стремятся утаивать или искажать информацию таким образом, что старшие менеджеры постепенно утрачивают полный контроль над ситуацией (Crozier, 1964). Другие исполнители стремятся к максимальному увеличению своей свободы действий, следуя на словах установленным правилам, а в действительности постоянно искажая их и пренебрегая ими.

Существует и более радикальная интерпретация развития бюрократии. Некоторые теоретики феминистской ориентации (например, А. Гейм и Р. Прингл) полагают, что бюрократическая рациональность и выработанные в рамках бюрократической организации административные средства контроля отражают историческое гендерное неравенство, воплощая мужские ценности и поддерживая господство мужчин над женщинами (Game, Pringle, 1983).

Социологические объяснения менеджмента

В социологии менеджмента можно определить три основных аналитических подхода, которые сформировались как теоретические направления в первые десятилетия XX века. Эти подходы развивают различные аспекты функционирования и развития менеджмента:

технический, политический, критический (Reed, 1993. P. 18-34). Каждый из них приобрел популярность в определенном интеллектуальном и социальном контексте, отвечая специфическим культурным ценностям и идеологическим предпочтениям. Данные теоретические подходы имеют особое значение для социологии менеджмента. Во-первых, они обеспечивают определение предмета исследования, на котором необходимо сосредоточить фокус анализа. Во-вторых, теоретические подходы предлагают объяснительные модели для оценки феномена, описание его в категориях той или иной научной традиции. В-третьих, они обосновывают определенные практические шаги или, во всяком случае, придают вид обоснованности и справедливости определенным действиям. Таким образом, они обеспечивают методологию и идеологический аппарат (свойственный любой социологической теории), необходимые для осуществления целостного и непротиворечивого научного проекта, а также выработки практических рекомендаций.

Возникнув как специфическая социальная практика в рамках капиталистического предприятия, менеджмент постепенно стал связываться с деятельностью определенной социальной страты и оказался в фокусе теоретического анализа. Питер Друкер воспекает управление бизнес-организациями, сравнивая умелое ведение бизнеса с неповторимым высоким искусством: «Искусство, компетенция, опыт менеджмента не могут быть перенесены и применены к организации других институтов и управлению ими...» (Drucker, 1955. P. 41).

Современные социологические дискуссии о специфике менеджмента касаются различных смысловых уровней этого понятия, каждый из которых задает определенный предметный фон, набор сюжетов для исследования. Упомянутые смысловые уровни можно объединить в четыре группы определений менеджмента:

- функции, методы и приемы руководства людьми в различных организациях (коммерческих и некоммерческих);
- определенная категория людей, получивших специальное образование в сфере управления и практически занимающихся руководством;
- область знания, самостоятельная дисциплина, имеющая предмет и метод исследования, свои традиции, научные школы;
- социальный институт и специфическая субкультура с характерными ценностями, нормами, духовными и мировоззренческими ориентирами.

Широкое распространение в дискуссии о менеджменте получили идеи, что в современных условиях менеджеры выступают обособленной группой, соблюдающей свои интересы и играющей ключевую роль в социальных процессах независимо от формы государственного устройства. В соответствии с этой точкой зрения, менеджмент является неким универсальным инструментом, использование которого позволяет достичь

желаемого уровня координации групповой деятельности и желаемых результатов в организациях любого типа: «В широком смысле, с социальной точки зрения, менеджмент является техникой или методом, развиваемым в результате свойственной человеку тенденции к формированию групп. Примерами таких групп являются правительства, клубы различных видов и деловые предприятия. Какова бы ни была группа, она должна иметь свой собственный менеджмент. В этом смысле менеджмент можно определить как совокупность методов, с помощью которых устанавливаются, выясняются и реализуются цели и задачи той или иной человеческой группы» (Peterson, Plowmen, 1959. P. 33.).

В соответствии с этими представлениями об универсальном характере менеджмента осуществляется его типологизация. Как правило, типы менеджмента выводятся авторами из соответствующих институционализированных форм человеческой деятельности. Наиболее характерной представляется следующая классификация:

1. Правительство. Хотя обычное понятие «менеджмент» и не применяется к деятельности правительства, его деятельность во многих отношениях соответствует общему понятию менеджмента.

2. Государственный менеджмент. Организация любого государственного учреждения и осуществление власти над служащими в учреждении.

3. Военный менеджмент. Особый вид государственного менеджмента. Организация и командование вооруженными силами.

4. Менеджмент ассоциаций или клубный менеджмент. Так же, как и в государственных учреждениях, здесь необходимы организация и руководство деятельностью группы служащих.

5. Бизнес-менеджмент. Особый вид менеджмента, отличающийся от правительственного и государственного.

6. Менеджмент в сфере государственной собственности — особый вид бизнес-менеджмента. В отличие от функций обычного частного делового предприятия здесь на характер менеджмента влияют государственные и социальные задачи и условия (Peterson, Plowmen, 1959. P. 35).

Базовым свойством, заложенным в предлагаемой систематизации, выступает профессионализированная монополия на знание об управлении. Иными словами, особая группа, наделенная полномочиями и действующая по определенным правилам в рамках данного института, не только аккумулирует в своих руках власть, но и создает техники самовоспроизводства. Таким образом, монополия на знание неразрывными нитями соединяется с властью и гарантирует непрерывность и стабильность собственного господства. Истоки подобной теоретической интерпретации восходят к социологическим воззрениям Макса Вебера и концепции власти, получившей развитие в работах Мишеля Фуко.

О разных толкованиях понятия «социальный менеджмент»

Вокруг понятия «социальный менеджмент» возникло множество самых разных линий объяснения, многие из которых исключают, а другие дополняют друг друга. *Одна линия* рассуждения определяется следующим образом: «социальный», значит, гуманный, с добрым сердцем, учитывающий слабости, стремящийся помочь и даже «бесплатный» или «для бедных» (ср. такие понятия как «социальная столовая», «социальный автобус», «социальное общежитие»). Социальный менеджмент, в связи с этим, у некоторых авторов – это особо гуманный способ управления людьми. В теориях менеджмента такого рода разработки начались со времен школы человеческих отношений, когда были актуализированы проблемы отчуждения на рабочем месте. Использование понятия «социальный менеджмент» в этом смысле мы полагаем не вполне корректным.

Второй вид представлений о социальном менеджменте связан с управлением особого рода бизнес-проектами в сфере услуг для достаточно широкого круга потребителей, социально значимых для сообщества: в области охраны общественного здоровья, охраны среды, образования (управление лечебным центром, культурным центром, музеем, спортивным клубом). Такой тип управления, хотя и основывается на стремлении к самоокупаемости и даже максимизации прибыли, имеет дело с особой задачей предоставления социальных услуг, а, следовательно, должен учитывать клиент-центрированные приоритеты и принципы социальной политики и социального обслуживания.

Третий тип представлений о социальном менеджменте как об управлении в некоммерческом и общественном секторе. Спектр деятельности в рамках такого типа управления достаточно широк: от государственных или муниципальных образовательных учреждений, больниц и поликлиник, т.е. проектов, рассчитанных на широкого потребителя, до негосударственных учреждений, общественных организаций, специализирующихся на оказании социальных услуг особым группам потребителей. Этот вид социального менеджмента обусловлен целями координации социально значимой деятельности вне любых задач по извлечению прибыли.

Четвертый вариант: говорят о социальном менеджменте и в тех случаях, когда речь заходит об управлении непроизводственными активами, отделами социального развития и социальными программами коммерческого предприятия – корпоративным отдыхом, здравоохранением (заводские турбазы, поликлиники, учебные центры). Как и в сфере бизнес-менеджмента, необходимо эффективно управлять ресурсами, в том числе кадрами, бороться за инвестиции, планировать расходы. Подходы к управлению здесь ничем не отличаются от других видов управления, однако оценка результатов и эффективности происходит особым образом.

Здесь размах, наполняемость и способы реализации социальных проектов и программ напрямую зависят от размеров прибыли, с одной стороны, и от идеологии руководства предприятием, с другой.

Рассматривая различные воплощения социального менеджмента, нетрудно увидеть, что эту управленческую сферу можно типологизировать по ориентации на прибыль/неприбыльности и универсальности/специализации (табл. 1).

Таблица 1

Виды социального менеджмента

	Бизнес	Некоммерческая деятельность
Универсальные – для всего общества или местного сообщества	Частные детские сады, дома престарелых, образовательные учреждения, больницы, консультационные центры и другие сервисы	Государственные или муниципальные учреждения образования, здравоохранения, социальной защиты
Специальные – для специфических социальных групп	Отделы социального развития или соцкультбыта на предприятиях, специализированные дома группового проживания людей с болезнью Алцгеймера и другие виды услуг	Государственные, муниципальные или негосударственные, общественные организации – реабилитация инвалидов, борьба с насилием в семье и другие виды услуг

Контекст расцвета социального менеджмента

Управление приютами, работными домами, больницами и школами осуществлялось и много лет назад. Исследование принципов управления такими учреждениями в истории представляет большой и самостоятельный научный интерес. Нас же интересует бурное развитие социального менеджмента в современном обществе, в условиях развитого социального государства (welfare state). Это развитие определяется экономическими условиями, культурными обстоятельствами, сформировавшимися в управленческой науке в 1990-х годах, а также неолиберальными реформами, которые вынесли на повестку дня идею рационализации ресурсов и управления в социальной сфере. Представление о менеджменте в сфере социальной политики и социальных услуг в рационалистской перспективе начинается для европейских стран и США вскоре после Второй мировой войны. Финансирование социальных программ здесь стало одной из крупнейших статей бюджета, поэтому вопрос об эффективности государственных организаций (как экономической, так и социальной) прочно вошел в повестку дня. Характерным для этого подхода было мнение, что достижение эффективности посредством интеграции работы отдельных людей – деятельность внеценностная и внеконтекстная, она может в равной степени характеризовать труд

начальника цеха по сборке автомобилей, директора ресторана и дома престарелых. Возможно, это обстоятельство и легитимирует ситуацию в управлении социальными службами, где руководителями по преимуществу стали выходцы с партийно-хозяйственных и комсомольских должностей советского времени, однако негативные аспекты применения технократических или политических моделей к управлению социальной службой обесценивают все «плюсы» использования на этой работе «универсального менеджера».

Институты социальной политики в послевоенной Британии были организованы на основе двух элементов: во-первых, бюрократическое администрирование, когда организации управляются набором правил, регуляций и процедур, которые, по крайней мере, теоретически были нацелены на достижение конформности и беспристрастности в предоставлении социальных услуг. Во-вторых, это управление социальной политикой зависело до некоторой степени от профессионализма или мнений экспертов. К 60-м гг. XX века эта система организации подверглась атаке с обеих сторон политического спектра. С левой стороны постоянные неравенства в социальном обеспечении привели к требованиям более демократических форм обеспечения. Марксисты сделали акцент на роли социальной политики в усилении классовых привилегий. Справа появление неолиберальной перспективы в консервативной партии привело к атаке на «законные права» бюрократов от социального обеспечения – особенно в кампаниях по расширению госфинансирования. Монопольный статус государства в организации соцполитики был назван причиной их изоляции от давления усилить экономичность и стать более соответствующими нуждам их потребителей. Бюрократы были обозначены как активно враждебные людям, прячущиеся за внеличностными правилами и отвергающие выбор, строящие бюрократические империи за счет обеспечения услуг и закрытые их монополистскими позициями от реального мира с его давлениями конкуренции. Профессионалы были обвинены в эгоистической мотивации, узурпации власти над потребителями с отрицанием выбора амбивалентным требованием, что «профессионалы знают лучше».

Неолиберальная критика социальной политики доминировала в рыночных реформах в Западной Европе и США в 1980-х гг. Одновременно с реструктуризацией социальной политики возникли новые установки для предоставления услуг. Учреждения социальной политики были приватизированы или открыты конкуренции и новым формам управления. Эти изменения оправдывались «экономичностью и эффективностью», расширением «свободы выбора». Важной чертой реформ социальной политики 80-х гг. было появление новых организационных форм, включающих усиленную роль управления, концептуализированную как рост нового публичного менеджмента или неоменеджериализм. Это во

многом обусловило введение техник частного сектора в менеджмент госсектора в терминах экономии, эффективности и результативности. Социальный прогресс здесь видится в достижении континуального роста «производительности», и управление должно иметь свободу планировать, внедрять и измерять его ресурсы в любом виде, который кажется подходящим. Деятельность по образу и подобию бизнеса путем постоянной борьбы за все большую эффективность по расходам пришла на замену бюрократическому профессионализму. Профессионалам было отказано во влиянии на цели менеджмента их начальников.

Неоменеджериализм предстает как проект, который умаляет важность других этических ценностей: автономии, критичности, заботы, равенства, уважения и доверия – в пользу узко определенных экономических приоритетов. В нем нет места рефлексивности, только прагматизм и рациональность. Защитники неоменеджериализма высказывают целый ряд аргументов в его защиту: потребность улучшить экономическую эффективность организаций, избежать расходов и реагировать на потребности гибкого «глобального» рынка. Положительный эффект состоял в том, что 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». Этот процесс называют «тейлоризацией» 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 в., «тейлоризм» 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.

В 1990-е годы, будучи социальным по конституции, в реальности российское государство стало перемещать ответственность за сохранение минимальных стандартов жизни на самих граждан. Кроме того, возникли острые социальные противоречия, связанные с углубляющимся социальным неравенством между отдельными регионами, метрополией и провинцией.

Поступление значительных средств от продажи природных ресурсов и приближавшиеся в то время президентские выборы подталкивают политическую элиту к решениям, способным повлиять на повседневную жизнь миллионов простых россиян. Эти решения впервые оформляются в публичной риторике как развитие эффективной социальной политики.

Эффективная система социальной помощи, дискуссия о которой получила развитие в процессе рационализации социального обслуживания, находит выражение в практиках совершенствования технических стандартов (в том числе в отношении персонала, материальных ресурсов, денежных средств) и оценки результативности с точки зрения потребителя (стандарты качества). Тезаурус современных социальных реформ пронизан терминологией неоменеджеризма: озабоченность измерительными оценочными процедурами, акцент на управлении качеством, повышении эффективности. Эти принципы, пришедшие из бизнес-мира, существенным образом меняют самоопределение и характер отношений в системе социального обслуживания.

Тенденция рационализации отчасти выразилась в формулировках приоритетов и ходе реализации Закона №122-ФЗ «О монетизации льгот». 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 «Об основах социального обслуживания населения Российской Федерации» от 10 декабря 1995 г., «социальное обслуживание должно соответствовать государственным стандартам, которые устанавливают основные требования к объемам и качеству социальных услуг, порядку и условиям их оказания» (ст. 6). И хотя стандартизация услуг представителям муниципальной и региональной власти представляется неизбежной, начинают утверждаться стандарты, в т.ч. перечни услуг и требования к их качеству¹, однако сам процесс внедрения стандартов и механизмы их соблюдения остаются не ясными.

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 ждал своего принятия.

Здесь мы рассматриваем развитие стандартизации и менеджериализацию социальных сервисов как часть общей политики рационализации, во многом обусловленной идеологией неолиберализма 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 гг. 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, собесах, 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.

Оценка – инструмент социального менеджмента

Развитие инфраструктуры социальных услуг 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, 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.

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 как средство, способствующее улучшению программы или политики. Прежде всего, оценка является систематической: это значит, что она представляет собой исследование, выполненное в количественной или качественной методологии или же использующее сочетание разных методологий. При проведении оценки используется исследовательская терминология: например, качественные методы, количественные методы, эмпирическое исследование, показатели, переменные, выборка, экспериментальный дизайн, контрольная группа, случайная выборка, достоверность, надежность, измерение, отчет.

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. Используются 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. 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.

Оценка программ – новое явление в российской действительности, однако эта практика успешно развивается. Так, несколько консалтинговых компаний, в основном при поддержке донорских организаций, уже осуществили успешные оценочные проекты в сфере городского развития. Фонд «Институт экономики города» провел оценку различных муниципальных программ в четырех российских городах (гг. 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 (гг. Томск, Арзамас, Пермь, Нижний Новгород). Леонтьевский Центр (г. Санкт-Петербург) осуществил проект по оценке стратегий городского развития. Начали активно работать многие региональные и городские некоммерческие организации, занимающиеся оценкой городских социальных проектов¹.

Как показали исследования (Оценка результативности..., 2007), 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. 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,

¹ Информацию об организациях и проектах по оценке социальных проектов можно найти на сайте Международной сети по оценке программ <http://ipen21.org/ipen>.

качество жизни инвалидов, межсекторное взаимодействие. Ее можно использовать как мощный инструмент анализа в социальном управлении: например, при оценке управленческих решений, при оценке деятельности социальных служб и организаций, при 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, наряду с академической подготовкой, приобретает все больший вес. 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 все чаще проводимым прикладным исследованиям профессиональной деятельности, результаты которых 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, отрефлексировать 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.

Задания и вопросы для повторения

1. Каким образом проявил себя процесс рационализации в развитии менеджмента?
2. Назовите основные признаки исторической тенденции монополизации менеджерами власти над трудовым процессом?
3. Расскажите об административных теориях менеджмента.
4. Как связано развитие «моральной машины» фабричной организации с развитием административного контроля?
5. В чем состоят основные особенности бюрократии как особого социального института?
6. Что такое социальный менеджмент с точки зрения разных подходов?
7. Поясните смысл понятий менеджериализации, тейлоризации.
8. С каким политическим контекстом связана идеология менеджериализации социальной политики?
9. В чем в современной России выражается тенденция к повышению эффективности социальной политики?

Рекомендуемая литература

1. Буравой М. Марксистский анализ управления и трудовых отношений (русская версия) / М. Буравой // <http://www.socnet.narod.ru/library/authors/Plyin/hrest/burovoy.htm>.
2. Давыдов Ю.Н. Современная российская ситуация в свете веберовской типологии капитализма / Ю.Н. Давыдов // Куда идет Россия? М.: Интерпракс, 1994. С. 36-77.
3. Дафт Р. Менеджмент: пер с англ. / Р. Дафт. СПб.: Питер, 2003. 350 с.
4. Ильенкова С.Д. Социальный менеджмент: учеб. пособие / С.Д. Ильенкова М.: Спутник+, 2001. 282 с.
5. Искорцева Н.В. Менеджериализация социальных сервисов: основные принципы и проблемы / Н.В. Искорцева // Журнал исследований социальной политики. 2005. Т. 3. № 4. С. 479-496.
6. Макашева З. М. Социальный менеджмент: учебник для вузов / З.М. Макашева, И.О. Калиникова. М.: Юнити-Дана, 2002. 288 с.
7. Мескон М.Х. Основы менеджмента: пер. с англ. / М.Х. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури. М.: Академ-Пресс, 1994. 320 с.
8. Милош Т.А. Социология и менеджмент / Т.А. Милош. М.: РИЦ ИСПИ РАН, 1995. 312 с.
9. Организационная теория Гьюлика и Урвика // <http://www.socioego.ru/teoriya/istoch/zanc>.
10. Организационные принципы Файоля // <http://www.socioego.ru/teoriya/istoch/zanc>.

11. Пригожин А. И. Социологические аспекты управления / А.И. Пригожин. М.: МарТ, 1974. 254 с.
12. Риддерстрале Й. Караоке-капитализм. Менеджмент для человечества / Й. Риддерстрале, К. Нордстрем. СПб.: Стокгольмская школа экономики в Санкт-Петербурге, 2004. 325 с.
13. Романов П.В. Организационное развитие социальных сервисов в переходный период / П.В. Романов // Социальная политика и социальная работа в изменяющейся России / под ред. Е. Ярской-Смирновой и П. Романова. М.: ИНИОН РАН, 2002. С. 155-212.
14. Сейтов А.А. Менеджмент в структуре современного научного знания / А.А. Сейтов. М.: Владос, 1980. 520 с.
15. Управление человеческими ресурсами: курс лекций. М.: МСоЭС; Центр поддержки некоммерческих организаций, 2002. 312 с.
16. Шелдрейк Дж. Тейлор и тейлоризм / Дж. Шелдрейк // http://www.socioego.ru/teoriya/teor_manag/teylor/ch_3.html.
17. Ярская-Смирнова Е.Р. Новая идеология и практика социальных услуг: оценка эффективности в контексте либерализации социальной политики / Е.Р. Ярская-Смирнова, П.В. Романов // Журнал исследований социальной политики. 2005. Т. 3. № 4. С. 497-523.

Раздел 2. Социальная политика как контекст социального менеджмента

Социальная политика, социальное государство и социальный менеджмент. Социальная политика на местном уровне. Проблемы управления в социальной политике. Принципы управления государственной семейной политикой: реальность и перспективы. Согласование интересов семьи и государства

Социальная политика, социальное государство и социальный менеджмент

На характер социальной политики оказывает влияние ее особое отношение к управлению. Успешность современного специалиста в любой отрасли обусловлена, в том числе, знаниями в области теории и методологии социального менеджмента и даже некоторыми практическими навыками по разрешению конкретных социальных проблем посредством принятия и освоения механизмов реализации управленческих решений. Административные знания, знания программ и проектов, управленческих концепций перестают быть прерогативой руководящего центра и становятся собственностью местных сообществ, совершенствуя муниципальный менеджмент. Функции социального менеджмента сегодня – это социальное планирование, социальное стимулирование, социальный контроль, социальная организация. Широкий культурный контекст смены дискурса связан с переходом к информационному обществу, иным конфигурациям пространств и форматам времени, признанию нелинейности мировых процессов, многообразия идентичностей, дискурсов и парадигм. Новая культура управления, предпринимательства включает научное проектирование, социальные стратегии, математическое моделирование, направленные на более полное применение социальных и человеческих ресурсов. Муниципальный менеджмент затронул местное самоуправление, муниципальные образования, где радикальным образом поменял качество отношений между жителями территорий, органами местного самоуправления, индустриальными и финансовыми группами.

Качественные преобразования произошли и в умах многих администраторов, которые в своей массе становятся профессионалами, способными оказывать эффективное воздействие на темпы социально-экономического развития территорий. Особое место в этом процессе принадлежит управленческой революции. Она явилась средством быстрого развития передовых стран во второй половине XX столетия, преодоления кризисных явлений, повышения доли интеллектуальной собственности в совокупном национальном продукте, возникновения разнообразия видов

собственности и множества субъектов рынка, преодоления диктата крупных монополий, усовершенствования рыночных отношений.

Социальная политика – это социальный менеджмент на макроуровне, ведь задачи социальной политики состоят в том, чтобы осуществлять изменения, а не просто представлять анализ имеющихся проблем. Следовательно, социальная политика как научная дисциплина, как образовательная программа или курс должны подразумевать соответствующий язык и проблематику. 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. Речь идет о прикладном характере дисциплины, о ясности и доступности подаваемой информации, ее специфической структуре, до определенной степени обусловленной финансированием со стороны государства. Кроме того, особенность социальной политики как дисциплины – в ее приверженности точным эмпирическим свидетельствам, прочно укорененной в сборе данных и анализе фактов. Социальная политика была и продолжает оставаться аналитической и управленческой практикой, нацеленной не только на познание социального мира, но и на его улучшение. Власть экспертов, конструирование «социальных проблем», вмешательство в жизни людей ради их или общественного блага все чаще становятся объектом анализа и критики. Такие навыки тоже становятся частью компетенции социального менеджера.

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 те социальные, экономические, образовательные и медицинские потребности, которые являются фундаментальными для поддержания стабильности общества (Barker, 1995).

В работах классиков социологии имплицитно содержится интерес к социальной политике и сформированы методологические основания исследований. 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 выделяют скандинавскую, континентальную, европейскую, трансатлантическую англо-саксонскую модели, в другом – бисмаркскую и бевериджскую, в третьем – резидуальную (остаточную), институциональную и достижительную. Классификация социальных государств, разработанная Г. Эспинг-Андерсеном, включает три типа: либеральный режим, консервативно-корпоративный и социально-демократический, а точнее, либерально-социалистический (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, 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 фондов 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. В целом, развитие системы социальной политики в России обладает особой спецификой, отличающей ее от всех остальных стран бывшего социалистического блока.

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 условиях резкого падения уровня жизни населения, роста безработицы, преступности, бедности, отставания заработной платы от цен потребительского рынка Правительство Российской Федерации было вынуждено идти на постоянное повышение зарплаты, пенсий и пособий, несмотря на требования Международного валютного фонда о снижении социальных расходов. Дальнейшее углубление экономического кризиса потребовало радикального реформирования существующих социальных

обязательств государства, чтобы привести их в соответствие с реальными экономическими возможностями страны. В связи с этим в конце 1990-х годов обсуждались новые принципы российской социальной политики, концепция адресной социальной помощи, повышение качества социальных услуг населению, стратегия активизации человеческих ресурсов, развитие гражданской инициативы (Бабич, 1993; Викулина, 2000; Волгин, 1998; Перспективы..., 1995; Социальная..., 1992; Социальная..., 1996; Социальные..., 1997; Социальные..., 1999).

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 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.

Социальная политика на местном уровне

При выработке и реализации социальной политики на муниципальном уровне учитывают дестабилизирующие факторы, некоторые из них 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 жилья 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, центральное и региональные правительства, а также органы местной власти влияют на жизнь населения, способствуют социальному равновесию и стабильности. По мнению Е. Ш. Гонтмахера, 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 % (Гонтмахер, 2000). Между тем именно на уровне муниципальных органов достигается большая гласность в принятии и осуществлении решений, 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, солидарности местного сообщества (Социальная..., 2000. С. 184).

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). 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 подверглись реструктуризации и банкротству, тысячи людей лишились 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, 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 гг. 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.

Проблемы управления в социальной политике

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 и 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 инвалидов, но и с 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 тематика 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 о числе 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). 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

национальной 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, 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 сферы центра и регионов, которые охватывают сферы компетенции, управления и организации конкретной предметной работы и реализации социальных программ; г) противоречия, обусловленные явным несоответствием необходимых сегодня новых информационных технологий в управлении социальной сферой современному состоянию управленческой деятельности как на федеральном, так и на национально-территориальном и территориально-административном уровнях (Трансформация..., 1997; Социальная..., 2000.).

При наличии многочисленных публикаций по отдельным направлениям социальная политика все еще не концептуализована на системном уровне. Не все эксперты понимают 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 представлена как целостный феномен. Кроме того, имеющимся публикациям присущ недостаток: они построены на основе описательного подхода и 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 не является инструментальным, находится 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 микроэкономических 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 к новой идеологии.

Нельзя игнорировать тот факт, что концептуальные изменения в социальной политике связаны не только с объективными процессами социальных реформ, но и с 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 бюрократическим основам привычного порядка. Централизация негативна, тормозится профессионализация, теряется ресурс, сосредоточенный в местном сообществе, в региональных научных школах.

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). 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 регистрации 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.

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 (Зубова, 2000. С. 195). 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.

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.

В последние годы опубликованы содержательные работы о роли третьего сектора в развитии социального государства (Бородкин, 1997; Романов, Тартаковская, 1998; Ярская, 1995), о роли регионов в решении вопросов социальной защиты населения (Смирнов, 2000), хотя по-прежнему игнорируются вопросы взаимодействия коммерческих структур и учреждений социальной сферы. Значительно расширяются смысловые границы проблемы: речь идет об управлении системой социальной защиты (Управление социальной сферой, 1998), оценке эффективности учреждений, профессионализме работников социальных служб (Холостова, Щукина, 2001), экспертизе федеральных целевых программ. 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 Минобразования, Минздравсоцразвития, МВД, Комитет по делам молодежи.

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

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), адаптирующегося 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, 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 копья 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, который 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). Во многом реализация этого принципа зависит от профессионализма социальной политики и, в частности, социальной работы.

Сегодня формируются новые подходы к определению социальных проблем, методы анализа социальных реформ, объяснения социального развития (Социальные цели..., 1994; Управление..., 1998). Общие

вопросы социального благополучия рассматриваются в контексте институционализации социальной работы (Холостова, 2001; Взаимосвязь..., 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 (Гендерные ..., 1996; Права ..., 1998; Социальное ..., 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.

Последствия радикальной реформы российской социальной политики находятся в центре внимания ряда публикаций отечественных и западных социальных ученых (Сонина, 1994; Социальное..., 1994; Burke, 1993; Social ..., 1993; Sustaining..., 1997) с середины 1990-х годов. 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 новые. 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, Kolberg, 1992), имеются сходные тенденции; будут, очевидно, переопределяться понятия автономии и сферы ответственности, отношения между профессиями, государством и клиентами (Dent, O'Neill, Bagley, 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, 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 (см.: Взаимосвязь ..., 1997). 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 здравоохранения и социального развития. 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.

Очевидно, 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 в целом, оформление ее в особую отрасль социологического знания еще не произошло. 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.

Принципы управления государственной семейной политикой: реальность и перспективы

В последние десятилетия одним из основных направлений государственной социальной политики стала деятельность по поддержке семьи и защите детства, при этом и исследователи, и политики, и общественные деятели справедливо отмечают, что положение семьи и детства является индикатором общественного развития. Именно поэтому в 1994 году в России была озвучена необходимость разработки отдельного направления социальной политики – государственной семейной политики, которая воплотила бы в себе комплекс мероприятий, реализуемых в

рамках других направлений социальной политики (таких, например, как меры по снижению бедности, развитию системы социальной защиты населения, здравоохранения и охраны репродуктивного здоровья, занятости), направленных на улучшение положения семьи, и решила бы сложную, комплексную проблему государственного регулирования и управления институтом семьи, который, как утверждают политики и многие исследователи, находится на грани разрушения.

Анализируя принципы и практики управления социальным институтом семьи и государственной семейной политикой, мы будем использовать критический подход, признавая, что такие политика и практики подразумевают не только технические аспекты управления и измерения (что работает?), но и философские и политические аспекты ценностей и этики (каковы дети? какова семья? что мы хотим от семьи?).

Вопросы разработки и реализации семейной политики во многом связаны с попытками выработать принципы управления институтом семьи не только с целью его сохранения, но также воспроизводства и дальнейшего развития. Как известно, идея разрушения института семьи связана с такими тревожащими государство тенденциями, как снижение уровня рождаемости, рост числа детей, лишенных родительского попечительства, рост уровня разводимости и прочими неприятностями, которые четко осознаются на уровне общества, государства. Причин такого рода тенденций много, наиболее часто упоминаемыми являются причины экономического и политического характера, а в оценке негативного влияния этих факторов на состояние как конкретной семьи, так и социального института семьи, наблюдается полное единогласие между семьей и государством. Кроме того, в разных странах существует опыт их решения, который можно адаптированно применить к российской ситуации (Архангельский, 1994; Гурко, 1995; Панкратьева, 1996; Dallos, 1993; Fells, 1991). Сложнее обстоит дело с институциональными и внутрисемейными проблемами. Как правило, на уровне отдельной личности и семьи проблемы малодетности, родительского контроля и практик воспитания, взаимоотношений между супругами в меньшей степени осознаются именно как проблемы и оцениваются как менее острые. Государство же, особенно в последнее время, винит семью и отдельных граждан в отсутствии ответственности и нежелании удовлетворять интересы общества, нуждающегося в крепкой, благополучной семье, осуществляющей заботу о всех своих членах. Осложняется ситуация еще и тем, что нигде в мире нет положительного опыта решения большинства из них, тем не менее правительство России продолжает ориентироваться на решение тактических, а не стратегических задач при управлении семейной и демографической политикой, реализуя мероприятия, не гарантирующие долговременных эффектов (например, различного рода пособия и льготы, направленные на улучшение

материального положения семей с детьми, не решают проблемы массового распространения малодетности).

В настоящее время пути решения проблем управления возрождением института семьи недостаточно проработаны на научно-исследовательском уровне. Это связано скорее с невероятной сложностью задачи, чем с государственным равнодушием к ней, поскольку принципиальная особенность семейной политики заключается в разработке мероприятий, цель которых воздействовать на динамику семейных и демографических процессов, не создавая условий и возможности для граждан, а опосредованно, через человеческое поведение, через попытки повлиять на принятие решений в сфере брака, семьи, рождения детей, выбора профессии, сферы занятости, места жительства. Особая сложность семейной политики как части социального управления заключается в необходимости учитывать и согласовывать интересы разных уровней: индивидуальных, семейных, групповых и общественных; локальных, региональных и общегосударственных; экономических, социально-политических, экологических и этнокультурных; ближайших, среднесрочных и долгосрочных.

Управление семейной политикой основывается на различных принципах, которые безусловно зависят от принципов общественного устройства. Анализируя данную сферу управления, необходимо сфокусироваться на том, как строится взаимодействие семьи и государства. Один из таких принципов – государственный патернализм. Этот подход подразумевает активное государственное вмешательство, регламентирующее многие стороны семейного функционирования, в том числе детско-родительские отношения. Государственный патернализм провозглашает значительную роль государства в интервенции в семью, которая в случае необходимости может носить принудительный характер, с целью сохранения семьи, усиления воспитательного воздействия на ребенка или защиты ребенка в случаях плохого обращения. Этот подход противопоставляет общественную и семейную социализацию, отдавая преимущество первой по причине недостаточной социальной компетентности родителей.

В условиях патерналистской системы государство стремилось подменить семью, взять на себя выполнение значительной части ее функций. В условиях патернализма под опеку государства попала вся система воспитания; государство взяло на себя большую часть бремени заботы о ребенке, стремясь максимально разгрузить семью, при этом стремление в равной степени защитить каждого привело к трансформации, а затем и разрушению двусторонних субъектных связей между обществом и индивидом (Малярова, Несмеянова, 1991). Традиции государственного патернализма долгое время определяли направление семейной политики в нашей стране, что сформировало, на наш взгляд, особое отношение к

проблемам семьи и детской социализации на уровне индивидуального сознания: многими с трудом воспринимается идея равной ответственности членов семьи за то, что происходит в ней, сильно развивается понятие внешней ответственности, сама же идея личной ответственности встречает сильное сопротивление, многие семьи не могут примириться с тем, что за них больше никто не отвечает.

В настоящее время наша страна, отказавшись от патерналистских традиций, провозгласила идею партнерских отношений и самостоятельность и автономность семьи в принятии решений относительно своего развития. Экономические, правовые и идеологические меры государственной семейной политики должны не регламентировать поведение семьи, а способствовать ее саморазвитию, предоставлять возможность выбора форм поддержки, а взаимоотношения семьи и государства строятся на принципах партнерства, разделения ответственности за семью, сотрудничества с общественными объединениями, благотворительными организациями и предпринимателями» (Основные направления государственной семейной политики РФ, 1996). Таким образом, подчеркивалась важность создания государством необходимых условий для активного и благополучного функционирования семей, полного раскрытия их экономического, производственного, воспитательного потенциала. В 1996 году, видимо, ожидалось, что семья займет активную субъектную позицию взамен желания и готовности быть пассивным объектом, «получателем» помощи (в основном экономической, в виде льгот и пособий) со стороны государства. Переход семьи в позицию субъекта социальной политики, как предполагалось, обеспечит существенное перераспределение прав и взаимной ответственности между семьей и государством. Однако, «семья как реальность, обусловленная предыдущим развитием нашей страны, находилась и находится в состоянии объекта» (Шакиро, 1998. С. 112). Таким образом, проводимая в последнее время интенсивная ликвидация государственного попечения вступает в противоречие с менталитетом основной части общества, их привычными представлениями, стереотипами поведения и усвоенными населением в течение многих десятилетий ценностями, несмотря на то, что на смену идеологии полного государственного обеспечения пришла либеральная идеология суверенитета семьи и личности. В настоящее время семейная политика пропагандирует идеи ответственности семьи в принятии решений относительно ее экономического и демографического воспроизводства, родительства и других сфер семейного функционирования. На наш взгляд, однако, абсолютизация таких принципов организации жизнедеятельности семьи, как автономия, самообеспечение, саморазвитие, привели к другой крайности. К сожалению, в реальной жизни государство, резко снизив поддержку семей, не обеспечило адекватных мер для их адаптации,

своевременно не осуществило (и не осуществляет) необходимые структурные преобразования. При этом семья оказалась не подготовленной к переходу к новым социальным и экономическим отношениям. Именно поэтому, как нам представляется, такой популярностью у большинства населения пользуются новые принципы семейной и демографической политики, заложенные в национальных проектах, так как такими мерами государство вновь берет на себя ответственность за благополучие семьи. Либеральные идеи о невмешательстве государства в дела семьи не нашли широкого отклика в массах, что позволило государству вновь заняться проблемой управления семейными и детско-родительскими отношениями.

Таким образом, по словам Т. Журженко, в России господствующей формой семейной идеологии и принципом управления институтом семьи стал «постсоветский традиционализм», основными чертами которого являются абсолютизация и идеализация семьи, критика советской семейной и гендерной политики, акцентуализация репродуктивной функции семьи, возврат к традиционному гендерному разделению ролей, а также трактовка интересов семьи как универсальных, недифференцированных потребностей и игнорирование разнообразия форм и моделей семейной жизни (Журженко, 2004). Западные аналитики, обсуждая вопросы состояния детской и семейной политики, также указывают на возникновение идеологической конструкции, определяющей социальное управление – «нового патернализма» (Garrett, 2002; Katz, 2000), важным элементом которого является понимание существования «контракта» между правительством и гражданами, что характеризует собой так называемую «конвенциональную социальную политику» (Etzioni, 1995), где требуется конформное поведение как условие получения финансовой или социальной поддержки от государства (Powell, 2000; Young, 2000).

Вмешательство государства в частную сферу семьи мотивировано и объясняется в терминах удовлетворения экономических потребностей, другими словами, потребностей государства. Существует также другая причина для государственной интервенции: необходимость социального контроля, в частности, в отношении тех семей, которые в том или ином обществе считаются нефункциональными и производят различные социальные проблемы. Управление институтом семьи все чаще начинает использовать такие практики, как регулярный надзор и контроль семей, представляющих угрозу для общества, которые принимают формы домашних визитов, патронажа. Рост количества центров «Семья» и фокусировка их задач на работе с социально-неблагополучными семьями является показателем данной тенденции, с их развитием связывается надежда на улучшение паттернов семейного воспитания, на сохранение традиционной модели семьи, рост родительской ответственности и даже на

решение демографических проблем за счет увеличения уровня рождаемости.

Вместе с тем акцент социальных программ, как все чаще заявляется, должен быть сделан на превенции семейного неблагополучия с тем, чтобы сократить нежелательную интервенцию в семью, поскольку это может ослабить семейные связи. Акцент на превентивных программах также характеризует либерализацию социальной политики, при которой целью государства становится «регулирование событий, решений и действий экономической сферы семьи, частных предприятий, поведения конкретных людей, с тем чтобы поощрять их автономность и самоответственность» (Powell, 2000. P. 39-61).

Существующие в современных обществах расхождения в подходах к принципам функционирования социальной сферы или в выборе путей ее реформирования и, следовательно, управления имеют двойкий характер: с одной стороны, они отражают столкновение различных мировоззренческих и политических установок, которые, как это часто бывает в политике, в немалой мере порождены не объективным анализом, а соображениями борьбы с политическими оппонентами; с другой стороны, это профессиональная дискуссия, имеющая целью нахождение оптимального решения социальных проблем. Эти два аспекта борьбы мнений заслуживают, естественно, разного к себе отношения и разного реагирования. Первый аспект становится менее выраженным. Оппозиция принципам реформирования социальной сферы под влиянием объективных обстоятельств ослабевает, в ней делается акцент чаще не на тотальном отрицании, а на необходимости взвешенного подхода к реформированию, что само по себе не вызывает возражений. Становится более плодотворной и профессиональная дискуссия по проблемам социальной политики.

Особенности социального положения многих европейских стран, особенности развития России заставили политиков и исследователей утверждать, что современная теория государства всеобщего благосостояния зашла в тупик (Calhoun, 1995), и стимулировать дискуссии относительно преимуществ и приоритетов принципов универсализма, лежащих в основе политики всеобщего благоденствия. Современное социально-политическое пространство весьма плюралистично, социальный контекст характеризуется изменением идентичностей, перераспределением интересов, расширением сферы производства и потребления социальных благ и услуг, умножением социальных практик, в том числе и в сфере семьи, брака, родительства, следовательно, управление социальной политикой должно более интенсивно учитывать понятие и проявления «различия», представляя и организуя дифференцированность, пределы и ограничения социальных благ и услуг. Рост возможности представителей различных заинтересованных групп принять участие в

процессе принятия решения (так называемая политика участия) начинает легитимировать дифференциальный подход к распределению ресурсов, вызывая, как это ни парадоксально, большую социальную включенность.

В попытках категоризировать все аспекты социального обеспечения под универсальными параметрами «гражданства» и «социальной справедливости» государство всеобщего благосостояния дистанцировалось от плюралистической точки отсчета, что создало ошибочную иллюзию единообразия, которое устраняло или снижало, по словам Л. Хардинг, «разнообразие идентичностей, опыта, интересов и потребностей в социальном обеспечении» (цит. по: Di Stefano, 1990. P. 73). Плюралистическая позиция поддерживается такими исследователями, как Айрис Янг и Шейла Бенхабиб, которые утверждали, что широкие, всеохватывающие понятия гражданства, социальной справедливости и прочие эффективно маскируют властные отношения, которые существуют в интересах доминантных групп (Young, 1990; Benhabib, 1996). Таким образом, там, где уже господствуют конкретные группы интересов, усилия по продвижению других, даже если они создаются с благими намерениями, скорее всего будут напрасными, поскольку эти нововведения «вступают в игру после того, как она уже началась, после того, как были выработаны правила и стандарты» (Young, 1990. P. 168). Неотъемлемое рассогласование власти, перспектив и опыта предполагает, что новые (в смысле целевой группы социальной политики) социальные группы должны будут подтверждать свое соответствие существующим правилам и стандартам и что их интересы в настоящий момент времени ущемлены. Например, сложность адекватного удовлетворения интересов женщин в контексте предположительно универсального социального государства или ситуация с семьями, относимыми к группе риска (монородительские, многодетные семьи), являются частным случаем данной проблемы, то же самое можно сказать и о положении этнических меньшинств и других уязвимых групп.

В научной дискуссии относительно принципов, лежащих в основе различных типов семейной социальной политики, предпринимались попытки интеграции интересов и ценностей государства и общества, с одной стороны, и семьи, с другой, чтобы разработать принципы управления семейной политикой, с помощью которых при учете значимости различий и плюрализма возможно создать устойчивую нормативную основу как приемлемый стандарт для решения многочисленных вопросов положения семьи в обществе. Вместе с тем стремление снизить значимость различий весьма распространено при анализе социальной политики.

На институциональном уровне социальной политики реализация интегративного подхода возможна при согласовании централизованных и децентрализованных элементов управления

социальной политикой. Для примирения базовых (универсальных) и особых (дифференцированных) потребностей возможно использование принципа ассоциативной демократии, предложенного П. Херст и утверждающего, что базовые потребности граждан могли бы быть удовлетворены благодаря обеспечению занятости населения либо гарантированного минимального дохода, выплачиваемого государством. Удовлетворению их особых потребностей могли бы содействовать общественные организации, добивающиеся специального статуса для социальных групп с помощью практик недискриминационного наименования, где сущность обеспечения определена как общим статусом гражданина, так и сущностью определенных потребностей (то есть категория ребенка или пожилого). Другой путь – регулировать процессы создания особых контрактов с государством, где будут четко прописаны потребности, а необходимый уровень соответствующего удовлетворения потребностей будет четко гарантирован, поскольку потребители социальных услуг могут различаться по множеству параметров: пол, возраст, этничность, состояние здоровья, сексуальная ориентация и прочие, комбинация которых создает множество различных (законных) интересов (Hirst, 1994; Hirst, 1998).

Обладая большей чувствительностью к конкретным потребностям социальных групп, децентрализованная система социальной политики, тем не менее, требует и отказа или, по крайней мере, значительного сокращения формальных и нормативных практик управления. Современная политика России, делая в большей степени акцент на практической, чем методологической и стратегической, сущности социальной политики, не предпринимает попыток поиска точек нормативного согласия относительно сущности понятий равенства, свободы. Характерной чертой управления, например, семейной политикой, является решение более прагматичных вопросов по поводу того, насколько доступны ресурсы, которые можно использовать для удовлетворения широкого спектра различных потребностей как системы социального регулирования института семьи, так и собственно семьи. Поэтому любой интерес или группа интересов в процессе определения приоритетов принципов распределения благ и ресурсов начинают конкурировать, в результате с большой долей вероятности может возникнуть серия дебатов, где, как правило, дискуссия сводится к поиску виноватого в бедственном положении семей и неспособности государственных агентов помочь семье преодолеть проблемы (Аналитические вестники Совета Федерации РФ, 1992-2007 гг.).

Согласование интересов семьи и государства

Дискуссии о семейной политике свидетельствуют о несовпадении интересов сторон, низком уровне доверия к мерам государственной поддержки семьи со стороны граждан, а к семьям – со стороны представителей государства. Для понимания таких взаимоотношений интересным будет привлечь идеи К. ле Гранд, которая считает важным использовать для анализа социальной политики понятие деятельности. Согласно ее классификации акторов социальной политики, в государстве всеобщего благосостояния население можно условно разделить на три группы: а) деятельность большинства людей подчинена их интересам (ле Гранд использует термин «мошенники»), они отличаются от тех, кто: б) заботится о духовности и морали («рыцари»), в) или же люди пассивны и безответственны («пешки»). К категории «рыцарей» относятся политики, государственные служащие, представители бизнеса, обеспечивающие финансирование социальных программ, профессионалы, поскольку предполагается, что эти группы действуют в интересах общества, определяя потребности населения, разрабатывая и реализовывая мероприятия и создавая службы, обеспечивающие их удовлетворение. «Пешки» представлены населением, которое пользуется услугами, льготами и пособиями, они пассивны, однако реализация политических мероприятий построена таким образом, что данные категории населения выступают в качестве «мошенников» – для них разработана целая система проверки, контроля, наказаний и стигматизации, например, монородительские семьи (матери-одиночки), опекунские семьи или многодетные семьи (цит. по: Greener, 2004. P. 688-705). Действительно, одним из препятствий формирования эффективной семейной политики является существенное изменение установок всех групп: «рыцари» начинают все больше и больше говорить об интересах общества, вуалируя тем самым заботу о собственных интересах. В результате эта группа все более отчетливо приобретает черты «мошенников».

Представители бизнеса, которые также были отнесены к категории «рыцарей», все менее удовлетворены существующей в государстве всеобщего благосостояния системой перераспределения ресурсов и все активнее стараются уклониться от уплаты налогов, что автоматически переводит их в категорию «мошенников». Наконец, те, кто являлся получателем пособий и потребителем социальной поддержки, все настойчивее и активнее трактуются в политическом дискурсе как «мошенники». Такое положение дел приводит к формированию моральных паник и легитимизирует «мошеннические» политические практики (такие, как обвинение жертвы и сокращение финансирования социальных программ и объемов государственной поддержки населения).

Таким образом, наилучший способ, с помощью которого различные противоборствующие интересы могут прийти к согласию по

вопросам доступа к благам и услугам, заключается в экстенсивных процессах прямого согласования интересов, и в процессе переговоров и участия в принятии политических и процедурных решений. Все стороны, чьи интересы связаны с тем, как будет осуществляться распределение ресурсов в конкретной области политики, должны иметь возможность продвижения своих требований в процессе переговоров относительно управления этим процессом. На первый взгляд, подобная формулировка может показаться слабой: ее можно упрекнуть в том, что существующие ясные и определяемые (хотя часто не результативные и не удовлетворяющие ни одну из заинтересованных сторон) принципы распределения отвергаются в пользу неопределенного, недостаточно проработанного подхода, при котором необходимо оценивать каждое требование сторон, вовлеченных в конкретные сферы обсуждений.

Западные аналитики уже давно весьма активно обсуждают идеи переговорной демократии и политики участия (Cohen, 1989; Habermas, 1995; Young, 1993). Нам более важно выявить принципы управления подобными процессами, чтобы обсудить фрагментарные, сложные вопросы управления социальной политикой. Для решения этой задачи нам необходимо признать значимость «неформальной» стороны социальных и политических интеракций, где столкновение конфликтующих интересов может привести к неожиданным последствиям. Как писала Энн Филлипс, общим стержнем, характеризующим теории переговорной (или коммуникативной, дискурсивной) демократии, является то, что политическое участие может изменить первоначальную структуру предпочтений или интересов. В действительности дело в том, что «переговорная демократия требует способности формулировать новые интересы и требования в ходе дискуссий с другими» (Phillips, 1995. P. 149), следовательно, должна основываться на диалоге, а не на формальных или регуляторных типах дискурсов. Диалог не обязательно должен быть нацелен на выработку обоснованных запросов; скорее, его целью выступает выдвижение требований, которые довольно широки по охвату и могут быть поняты и приняты в расчет как обычными гражданами, так и представителями законодательной и исполнительной властей.

Подобные перспективы весьма привлекательны, поскольку они обладают способностью рефлексивности, что важно в ситуации амбивалентности, связанной с проблемой социальной инклюзии и исключения. На фоне весьма распространенной в России критической оценки политики, предоставляющей свободу конкурирующим групповым интересам бороться за право первенства, распространяется мнение, что для государства важно гарантировать «участие» как можно большего числа возможных интересов. Э. Филипс утверждает, что представители различных групп, вместо того, чтобы исполнять роль

облаченных мандатами функционеров, могут действовать как автономные акторы и должны быть готовы изменять свои позиции, если будут приведены убедительные аргументы, их опровергающие. «Демократия», по мнению Э. Филипс, перестает быть средством предоставления каждой группе возможности стать «частью действия» (Phillips, 1995. P. 152) и становится методом проверки существующих интересов и предпочтений, дискутирующих с точками зрения и представлениями других. Она убеждена, что постоянное приглашение к диалогу позволит лучше понимать позиции и точки зрения всех сторон и, соответственно, будет способствовать разрешению затянувшихся конфликтов.

Для понимания системы управления переговорными процессами в социальной политике имеет смысл разграничить уровни социального регулирования и принципы принятия решений. Первый уровень – уровень федеральных центральных институтов – в первую очередь, связан с популярными процедурами принятия решений, особенно с теми, которые призваны регулировать переговорные процессы и дискурсивные практики, а также «правила игры», включающие правила, управляющие дискуссиями о социальной справедливости и распределении доступных ресурсов. Местные власти представляют второй уровень управления (регулирувания), чья основная роль заключается скорее в администрировании, чем в принятии решения; дебаты же по поводу мер социальной политики, самостоятельных решений о том, какие меры должны быть реализованы в соответствии с приоритетными целями и претензиями на получение ресурсов, являются прерогативой третьего уровня, составленного из ряда децентрализованных социально-политических общностей или групп.

Переговорной демократии свойственно представление, что такие уровни принятия решения будут характеризоваться высокой степенью подвижности и гибкости, реагирования на перепады группового влияния, по мере того как акторы или субъекты социальной политики будут сталкиваться с требованиями социальных изменений. В этой связи важно понимать, что принципы коммуникации, распределения и социальной справедливости, разрабатываемые на первом уровне центральных демократических институтов, изменчивы. Согласие с этими принципами является предметом обсуждения и пересмотра, однако, следуя Филлипс, представители групп при этом не присутствуют непосредственно.

Ключевой чертой этого уровня взаимодействия является акцент на *присутствии* в условиях, которые Ш. Бенхабиб назвала «исторически самоосознаваемым универсализмом», означающим процесс «рефлексивного равновесия», обуславливающего возможность достижения «полного описания» моральных предпосылок культурного горизонта современности», которые могут включать (а могут и не

включать) принципы «всеобщего уважения и эгалитарной взаимообусловленности не как трансцендентальные принципы коммуникативной этики, а как условные черты социального и политического дискурсов, на которые должны полагаться все стороны» (Benhabib, 1986. P. 30). Безусловно, этот процесс должен пониматься как легитимный, если все социальные группы имеют право голоса, а интересы меньшинств или маргинальных групп полностью учитываются при выработке согласованного решения о коммуникативных принципах и процедурах, а также о практических процедурах по распределению ресурсов.

Местные власти, представляющие второй, административный уровень, должны быть функционально организованы, концентрируясь и реагируя на нижележащие децентрализованные интересы. При поддержке независимых экспертов, представляющих различные сектора социальной политики (реализация принципа межведомственного взаимодействия) и назначенных центром (инспектор по правам человека, представитель президента в округе), местная власть может действовать как канал трансляции запросов с нижнего уровня на верхний и решать задачу перераспределения ресурсов с верхнего уровня на нижний, однако эта роль должна осуществляться двояко. Во-первых, департаменты местной власти должны иметь возможность консультирования, предоставления информации политическим агентам о доступных ресурсах, мнении экспертов и предлагаемых методах оптимизации использования бюджетных средств. Во-вторых, существуя отдельно от функциональных отделов, но будучи созданными по подобной схеме, бюджетные (финансовые) департаменты местной власти должны действовать как «бюджетные брокеры», используя информацию, предоставляемую департаментами для обоснования требований, предъявляемых центральным институтам, а также для обработки и распределения средств, поступающих сверху.

Диффузная природа третьего независимого или самостоятельного уровня затрудняет его детальное описание. Прежде всего, его можно охарактеризовать как совокупность децентрализованных агентов, реализующих политику, направленную на то, чтобы представить множество существующих интересов, которые будут обсуждены согласно процедурам и правилам, одобренным центральными демократическими институтами (такие агенты могут быть представлены в виде негосударственных организаций (НГО), общественных объединений или политических партий). Эта сфера представляет собой сферу взаимосвязанных сетей и связей совещательности, полемики и аргументации, которые вместе представляют форму «общественного обсуждения» (Benhabib, 1996. P. 74). Подобные практики иногда реализуются на местных уровнях в виде переговорных площадок, где

происходит обсуждение предлагаемых федеральным центром нововведений (практических или законодательных) всеми заинтересованными сторонами. Например, темой одной из переговорных площадок было обсуждение перспектив Федерального закона № 122-ФЗ «О монетизации льгот», где свои интересы продемонстрировали представители местной законодательной и исполнительной власти, некоммерческих предприятий, граждане, чьи интересы данный закон затрагивал.

Вместе с тем совещательная активность не обязательно представляет собой условие участия, поскольку стороны, чьи интересы обусловлены изменениями на арене определенной политики, имеют равные возможности участвовать в обсуждении относительно благ и услуг, в которых они в наибольшей степени нуждаются, а также очерчивать меры политики, необходимые для реализации их требований. Безусловно, возможно, что граждане могут проявлять активность, участвуя более чем в одной сфере социальной политики, продвигая различные, иногда противоречивые, требования. Таким образом, на уровне человеческого действия может возникать амбивалентность, поскольку идентичности и интересы социальных акторов, хотя и не обязательно будут разделены между различными субъектными позициями, тем не менее будут разведены по различным сферам социальной политики, представляя пример «локально» привязанного случая проявления идентичности и подчеркивая амбивалентную природу действия в свете постоянно возникающих дилемм социального включения и исключения. Примером может служить позиция члена Саратовской областной думы, высказывающего активную поддержку необходимости стимулирования рождаемости на заседаниях, посвященных проблемам демографического развития региона, и активно пропагандирующего идею контроля над рождаемостью и стигматизирующего многодетные семьи как источник детского неблагополучия на заседаниях, посвященных решению проблем профилактики безнадзорности и правонарушений среди подростков.

Такова обзорная картина вероятной переговорной демократии. Однако как она работает на практике? Попробуем применить эту теоретическую модель к практике.

Любая группа акторов социальной политики, например, в сфере семьи и охраны детства, обязательно будет сочетать интересы «производителей» и потребителей услуг, включающие интересы относительно сущности системы предоставления услуг и доступных ресурсов, а также интересы в реформировании определенных сфер, обеспечивающих наилучшее удовлетворение определенных потребностей тех или иных групп. Представители данной социально-

политической группы (на уровне исполнительной власти – Министерство здравоохранения и социальной поддержки) разделены на различные функциональные отделы, разрабатывающие планы мероприятий для удовлетворения потребностей, например, детей в безопасной семейной среде (в том числе и специальных потребностей, например, детей-инвалидов), строительстве центров поддержки семьи, оборудовании, возможностях реализации прав, доступности образования для детей-сирот и пр. В целом, задача социально-политической группы заключается в определении политических приоритетов, достижении внутреннего согласия относительно необходимых благ и услуг, а также необходимых для их обеспечения ресурсов, прежде чем их запросы относительно необходимых ресурсов будут представлены соответствующим департаментам местной власти.

Для понимания того, как этот процесс работает на практике, необходимо ответить на два вопроса. Первый: как принимается решение о создании социально-политической группы. Второй: как регулируется конкуренция за ограниченные ресурсы среди социально-политических групп в рамках местной власти.

Предполагается, что представительство в социально-политических группах (или комиссиях) должно строиться с учетом функционального объединения людей, уровень вовлеченности которых в обсуждение варьируется в соответствии с изменяющейся глубиной заинтересованности и природой обсуждаемых вопросов. На практике при обсуждении вопросов социальной политики в сфере семьи и детства основные вовлеченные группы – представители администрации, практические работники и представители научного сообщества. Реальных заинтересованных лиц (представителей семей) нет. В других сферах социально-политического принятия решений привлечение представителей НГО и граждан иногда практикуется: например, при обсуждении Закона № 122-ФЗ, при политике защиты инвалидов. Основной интерес связан с тем, как такое участие будет встроено в довольно запутанную процедуру создания социальной политики. Если, например, для разработки плана мероприятий по реализации того или иного направления социальной политики постоянно действующей социально-политической комиссией (формально созданной группой, однако открытой для участия всех тех, кто желает или может выразить непосредственный интерес) были отобраны кандидаты, то эти кандидаты по разработке социальной политики должны иметь право и обязанность распространять подробную информацию о предлагаемых ими мероприятиях, а также приглашать оппонентов. Таким образом, все предложения были бы обсуждены и поддержаны (или опровергнуты) представителями различных групп интересов на реальном форуме, где всем предоставлены возможности выражения своих интересов и

рекомендаций. Подобная схема форума также может способствовать развитию системы представлений о всех существующих в данной сфере проблемах, что обеспечивает полную и истинную переговорную демократию.

Безусловно, с реализацией переговорной демократии связан и ряд трудностей, а именно: монополизирование дискуссии наиболее влиятельными интересами, чрезмерное влияние тех, кто говорит последним и подводит итог дискуссии. Подобные недостатки могут возникнуть, если описанная выше модель операционализирована. Есть несколько способов, с помощью которых возможно устранить или уменьшить вред, наносимый этими проблемами. Мы уже упоминали, что дискуссии политических групп должны следовать определенным стандартам и правилам, процедуры обсуждения должны быть согласованы и одобрены центром, согласно этим правилам участие обусловлено политиками присутствия, однако сюда необходимо добавить еще несколько условий. Для того, чтобы предотвратить уступки выбранных участников обсуждения давлению власти, участники не должны занимать данный пост довольно долгий промежуток времени (2-3 года – достаточно); чтобы избежать постоянной опасности исключения, необходимы специальные положения, квотирующие присутствие представителей социального и политического меньшинства.

Важно учитывать, что децентрализованная и фрагментированная природа переговорного процесса в целом должна означать, что те, кто находится в политической группе на позиции большинства по тем или иным вопросам, может оказаться среди меньшинства в других условиях. Суть процесса заключается не в том, чтобы устранить «политических победителей», а в том, чтобы обеспечить полное представительство интересов и равный доступ всех групп к политическим дебатам.

Итак, усиление государственной семейной политики сопровождается расширением и углублением воздействия государства на семью, однако механизмов, обеспечивающих правовые гарантии суверенитета семьи, реальные интересы и условия существования конкретной семьи, так и не было предложено, что не позволяет говорить о балансе семейных и общественных интересов. С другой стороны, привлечение внимания к проблемам семьи, усовершенствование терминологии, признание многообразия форм семьи, попытки учета особенностей социального положения, интересов семьи, родителей и детей, координация усилий различных управлений и ведомств по обеспечению благополучия семьи являются основой для создания эффективной семейной политики, построенной на балансе интересов личности, семьи и общества.

Современные реформы в России преследуют двоякую цель: поднять уровень благосостояния населения и создать сильное государство. Одним из аспектов этого процесса, наряду с либерализацией экономики, является

процесс децентрализации, передачи ответственности за характер принимаемых решений на уровень регионов, уменьшение роли государства при решении местных проблем, чему в немалой степени может способствовать развитие переговорной демократии, позволяющее наиболее полно согласовывать интересы всех субъектов семейной политики. К сожалению, социальным и управленческим аспектам преобразований нередко уделяется недостаточно внимания, а социальная политика, необходимая для улучшения условий жизни в обществе, и проблема соблюдения прав человека воспринимаются как второстепенные по сравнению с экономическими проблемами. Финансирование социальной сферы по остаточному принципу сдерживает развитие сети социальной поддержки и воспроизводит недоверчивое отношение к возможностям государственных учреждений решать социальные проблемы семьи. Вместе с тем обеспечение адекватных социальных условий и соблюдение прав человека являются одними из основных признаков демократического общества. Достичь этого можно только в условиях гражданского общества, поэтому особенно актуальным, на наш взгляд, является развитие системы публичного обсуждения мер и принципов социальной политики, влияющих на жизнь очень многих людей. Лишь критический анализ социальной политики учеными, специалистами-практиками, заинтересованными представителями общественных организаций, правозащитниками создаст предпосылки демократических процедур выработки и управления социальной политикой.

Задания и вопросы для повторения

1. Просмотрите три любых местных ежедневных газеты за прошлую неделю. Выберите из них статьи, материалы, которые связаны с социальной политикой. Просмотрите эти тексты и подчеркните выражения, абзацы, в которых идет речь о проблемах управления. Ознакомьтесь с содержанием этого раздела учебного пособия и ответьте на вопросы, проиллюстрируйте ответы на них, используя тексты проанализированных статей из газет.

А) Как социальное управление воплощает идеи демократического общества?

Б) Какая точка зрения по поводу социального государства преобладает в газетах (гражданская, функционалистская, марксистская)?

2. К какому типу относится социальная политика в современной России?

3. В чем состоят стабилизирующие, а в чем – дестабилизирующие факторы в социальной политике на муниципальном уровне? Поясните свою точку зрения

4. С какими трудностями встречаются механизмы реализации социального менеджмента в российском обществе?

5. Проанализируйте положение семьи на примере Саратовской области. Обоснуйте необходимость разработки отдельного направления социальной политики государства, направленного на поддержку семьи.

6. В малых группах обсудите принципы патернализма и либерализма в управлении семейной политикой. На основе изучения Семейного кодекса и Концепции семейной политики Саратовской области укажите, какие действия государства можно отнести к традиции патернализма, а какие – к либеральной. Оцените их влияние на жизнь семьи в краткосрочной и долгосрочной перспективе.

7. Какие интересы семьи, с Вашей точки зрения, нужно обсуждать и решать в первую очередь? Обоснуйте ответ. С интересами каких социальных групп выбранные Вами интересы семьи могут пересекаться (или конфликтовать)? Обсудите в малых группах процессы согласования этих интересов. Какие организации или лица должны быть включены в процесс согласования интересов?

Рекомендуемая литература

1. Архангельский В.Н. К вопросу о семейной политике и социальной поддержке семей Российской Федерации / В.Н. Архангельский // Семья в России. 1994. № 1. С. 37-48.

2. Балабанова Е.С. Социально-экономическая зависимость и социальный паразитизм: стратегии «негативной адаптации» / Е.С. Балабанова // Социологические исследования. 1999. № 4. С. 19-26.

3. Бедность: альтернативные подходы к измерению: науч. докл. Вып. 24. М.: Московский центр Карнеги, 1998. 412 с.

4. Бородкин Ф.М. Третий сектор в государстве благоденствия / Ф.М. Бородкин // Мир России. 1997. № 2. С. 66-95.

5. Взаимосвязь социальной политики и социальной работы. М.: Аспект-Пресс, 1997. 403 с.

6. Викулина Т.Д. Регулирование доходов населения и социальная политика государства / Т.Д. Викулина. М.: Моск. гос. строит. ун-т, 2000. 389 с.

7. Гендерная экспертиза социальной политики и социального обслуживания на региональном уровне / под ред. Е. Ярской-Смирновой, Н. Ловцовой. Саратов: Научная книга, 2003. 288 с.

8. Гендерные аспекты социальной трансформации. М.: ИСЭПН РАН, 1996. 345 с.

9. Гордон Л. Четыре рода бедности в современной России / Л. Гордон // Социологический журнал. 1994. № 4. С. 147-154.

10. Григорьева И. Человек в социальном государстве: согласование интересов / И. Григорьева. СПб.: Изд-во С.-Петербур. ун-та, 2002. 411 с.

11. Доклад о положении детей в Саратовской области (2002, 2003, 2004, 2005, 2006 годы).
12. Журженко Т. Старая идеология новой семьи: демографический национализм России и Украины / Т. Журженко // Семейные узы: модели для сборки: сб. статей: в 2 кн. М.: Новое литературное обозрение, 2004. Кн. 2. С. 270-277.
13. Ловцова Н. Трансформация семейной политики в современной России / Н. Ловцова. Саратов: Научная книга, 2005. 283 с.
14. Малярова Н.В. Социальная защита детства: концептуальный подход / Н.В. Малярова, М.И. Несмеянова // Социс. 1991. № 3. С. 79-93.
15. Права женщин в России: исследование реальной практики их соблюдения и массового сознания: в 2 т. / под ред. М. Малышевой, М. Баскаковой. М.: МФФ, 1998. 297 с.
16. Принцип активизации в социальной работе / под ред. Ф. Парслоу. М.: Аспект-Пресс, 1997. 236 с.
17. Розанваллон П. Новый социальный вопрос / П. Розанваллон. М.: Просвещение, 1997. 406 с.
18. Семейный Кодекс Российской Федерации. М.: Госиздат, 1996. 56 с.
19. Смирнов С.Н. Региональные аспекты социальной политики / С.Н. Смирнов. М.: ГЕЛИОС, 1999. 403 с.
20. Советская социальная политика 1920–1930-х годов: идеология и повседневность / под ред. П. Романова и Е. Ярской-Смирновой. М.: Вариант; ЦСПГИ, 2007. 432 с.
21. Советская социальная политика и повседневность, 1940 – 1985 // Советская социальная политика: сцены и действующие лица, 1940-1985 / под ред. Е. Ярской-Смирновой, П. Романова. М.: Вариант; ЦСПГИ, 2008. С. 132-167.
22. Социальная политика в период перехода к рынку: проблемы и решения: сб. ст. / под ред. А. Ослунда, М. Дмитриева. М.: Моск. Центр Карнеги, 1996. 418 с.
23. Социальная политика в современной России: реформы и повседневность / под ред. П. Романова, Е. Ярской-Смирновой. М.: ЦСПГИ; Вариант, 2008. 440 с.
24. Социальная политика и социальная работа в изменяющейся России / под ред. Е. Ярской-Смирновой и П. Романова. М.: ИНИОН РАН, 2002. 456 с.
25. Социальная политика и социальная работа: гендерные аспекты / под ред. Е. Ярской-Смирновой. М.: РОССПЭН, 2004. 292 с.
26. Социальное законодательство России и Великобритании. М.: Хризостом, 2000. 275 с.
27. Социальное страхование в России: на пути к реформам. М.: Моск. рабочий, 1994. 166 с.

28. Территориальные проблемы социальной политики. М.: ГУ ВШЭ, 2000. 368 с.
29. Холостова Е. И. Социальная политика / Е. И. Холостова. М.: ИНФРА-М, 2001. 630 с.
30. Ярошенко С. Бедные в социальной стратификации постсоветской России / С. Ярошенко // Рубеж. 1998. № 12. С. 158-174.
31. Ярская В. Н. Антропология социальной политики / В. Н. Ярская // Человеческие ресурсы. 1998. № 1. С. 4-6.
32. Ярская-Смирнова Е.Р. Социальная работа с инвалидами / Е.Р. Ярская-Смирнова, Э.К. Наберушкина. 2-е изд., доп. СПб.: Питер, 2004. 320 с.

Оценка потребностей. Оценка уровня доходов получателя социальной помощи: проверка нуждаемости. Оценка программ и проектов. Дизайн оценочных исследований. Формы оценки программ. Понятие социальной экспертизы. Гендерная экспертиза в социальной работе. Понятия качества, результативности и эффективности. Цели и задачи программы социального обслуживания. Цели и задачи оценки результативности. Критерии эффективности социальной работы. Обеспечение качества социального обслуживания. Проведение оценочного исследования. Привлечение потребителей к оценке услуг. Оценка качества и эффективности в социальных службах

Оценка потребностей

Оценку понимают в двух смыслах: оценка потребностей или нужд (assessment) и оценка качества и/или эффективности (evaluation). *Оценка потребностей* – это процесс, который ведет к принятию решения по социальной поддержке и включает две фазы: исследование потребностей и планирование мероприятий по их удовлетворению. Вначале специалист изучает историю жизни клиента, чтобы обнаружить препятствия, проблемы и причины их возникновения. Вторая фаза направлена на будущее: здесь исследуются возможности, ресурсы и цели (Ахмади, 1993).

Для того, чтобы оценить потребности и способы их удовлетворения в отношении отдельных людей, семей, групп или сообществ, важно правильно нарисовать исходную картину: чьи потребности мы оцениваем, кто является целевой группой, какова история их жизни, какие проблемы у них есть, чего желают достичь в будущем. В этом отношении должны быть исследованы как личные биографические данные индивидуальных клиентов, так и та поддержка, которую они получали со стороны общества в прошлом. Должны быть также изучены семейное положение индивидов, существующие у них социальные сети, существующая в настоящий момент поддержка со стороны общества. Необходимо задать следующие вопросы: что именно нам следует оценить, какие конкретно проблемы мы должны решить; какие возможности по удовлетворению существующих потребностей предусмотрены действующим законодательством. Чтобы принять правильные решения на основе индивидуальных потребностей и действующего законодательства, важно осуществлять оценку потребностей и поддержку каждого гражданина на основе его специфической ситуации с учетом условий жизни той категории людей, к которой он или она принадлежит. Только в этом случае мы сможем определить цели, которые планируется достичь оказываемой поддержкой.

Потребность является относительным понятием: недостаточно проанализировать самооценку индивида, необходимо рассмотреть также его или ее отношения к другим индивидам, объектам, условиям, т.е. оценить социальный контекст жизни человека. Синонимы слова «потребность» – это нужда, надобность, необходимость. Потребность – это нужда или недостаток в чем-либо, необходимом для поддержания жизнедеятельности организма, человеческой личности, социальной группы, общества в целом. Согласно психологическому толкованию потребностей, ощущаемое или осознаваемое индивидом напряжение, неудовлетворенность, дискомфорт отражается в психике человека как несоответствие между внутренними и внешними условиями деятельности. Поэтому потребность и является побудителем активности, имеющей целью устранение такого несоответствия. Это возможно путем использования реальных возможностей насыщения потребности, а при отсутствии таких возможностей - путем подавления или замещения данной потребности другой, наиболее близкой к ней.

Потребность – это внутреннее состояние психологического или функционального ощущения недостаточности чего-либо. Потребности различаются между собой по сферам деятельности: потребности в работе и отдыхе, общении и познании; по объекту потребностей: в зависимости от того, что именно и в какой сфере нужно человеку (например, потребность в средствах или в моральной поддержке); по функциональной роли: доминирующие/второстепенные, центральные/периферические, устойчивые/ситуативные; по субъекту: индивидуальные и групповые, коллективные и общественные. Выделяют биологические потребности, которые обусловлены обменом веществ – необходимой предпосылкой существования любого организма. Потребности социальных субъектов (личности, социальных групп) и общества в целом зависят от специфики контекста: типа общества или характера группы, особенностей личности или исторической ситуации, условий деятельности людей. Будучи выражением взаимосвязи субъекта и условий его деятельности, потребность обнаруживает себя в неосознаваемых влечениях и осознанных мотивах поведения. Если же потребности осознаются группами и индивидами, то начинают выступать в качестве их интересов. Согласно теории советского психолога Д.Н. Узнадзе, привычное удовлетворение потребности в определенных условиях фиксируется в психике индивида как установка к действию, которая как бы замещает саму потребность (Узнадзе, 1966).

Потребности имеют динамическую природу, они изменчивы, и на базе удовлетворенных потребностей возникают новые, более высокие, так как личность включается в различные новые формы и сферы деятельности (как в «Сказке о золотой рыбке»). А. Маслоу полагал, что потребности личности образуют иерархию, в основе которой витальные, или первичные

физиологические потребности (например, потребность в пище, сне, безопасности), а последующие ее уровни – социальные потребности (например, в получении и проявлении любви), высшее проявление которых – потребность в самореализации, самоутверждении, т.е. в творческой деятельности (Маслоу, 1999). А в соответствии с теорией Мак-Клелланда, потребности не исключают друг друга и расположены не иерархически (Мак-Клелланд, 2006).

Потребности конкретизируются в желаниях в соответствии с личностью и культурой индивида, историческими, географическими и другими факторами страны или региона. При сборе данных о потребностях важно учитывать целостность личности индивидуального субъекта. Для получения целостной картины потребностей отдельного гражданина решающую роль играет междисциплинарное и межведомственное сотрудничество и привлечение сетей других организаций и ведомств. Сбор данных должен производиться в тесном сотрудничестве с каждым отдельным клиентом, его/ее личными сетями и другими акторами. Необходимо учитывать индивидуальный уровень жизни гражданина, а также уровень жизни, приемлемый обществом.

Все собранные данные, информация, соглашения и оценки/решения фиксируются в письменном виде и документируются. Меры поддержки должны планироваться совместно с индивидуальным клиентом, членами семьи или представителями целевой группы. Формулируемые при этом цели должны быть реалистичными, выполнимыми, ясными, на их достижение и последующую доработку должно выделяться достаточное количество времени. Доработка осуществляется в процессе постоянного мониторинга, который необходим, чтобы убедиться, что принимаемые решения действительно ведут к ожидаемым результатам. Оценка результатов функционирования программы поддержки индивидуального клиента, семьи или целевой группы – это исследование и вынесение суждения о достигнутом. Об оценке результатов действия программы или деятельности организации, предоставляющей услуги, мы поговорим чуть ниже.

Последовательность действий при оценке потребностей

I. ИССЛЕДОВАНИЕ ПОТРЕБНОСТЕЙ

Изучение прошлого – проблемы, ресурсы, поддержка

Изучение текущей ситуации – проблемы, ресурсы, стандарты, права в соответствии с законодательством

II. ПЛАНИРОВАНИЕ МЕРОПРИЯТИЙ

▶ Планирование мероприятий поддержки, определение их целей и технологий реализации

III. РЕАЛИЗАЦИЯ

IV. ОЦЕНКА

▶ Мониторинг: оценка достигнутых результатов

▶ Завершение программы или планирование следующих мероприятий

Специалист, проводящий оценку потребностей и ресурсов, должен иметь соответствующие знания как в области социального законодательства, так и по методам сбора данных. Поиск и определение ресурсов, координация оказываемой поддержки со стороны различных институтов и организаций требуют соответствующих знаний и навыков, в том числе умений формирования и использования сетей, наличие и состояние которых тоже требует оценки. Чтобы уметь принимать правильные решения о необходимости и осуществимости мероприятий по поддержке нуждающихся, исследователь должен обладать знаниями действующей нормативно-правовой базы. Важно выяснить, какими именно правами закон наделяет семьи и детей. На основе действующего законодательства по социальной защите исследователь принимает решение, обладают ли семьи и дети правом на получение помощи, удовлетворению каких потребностей должен быть отдан приоритет, и формирует планы в целях удовлетворения этих потребностей. В процессах принятия решений необходимо участие клиента.

Оценка уровня доходов получателя социальной помощи: проверка нуждаемости

До недавнего времени распределение пособий строилось почти исключительно на характеристиках реципиентов. Как указывают С.Н. Смирнов и И.В. Колосницын (Смирнов, Колосницын, 2000), именно принадлежность к той или иной категории населения позволяла гражданам получать социальные пособия (в частности, одинокие матери, одиноко проживающие пенсионеры и другие). В классификации Эспинг-Андерсена это является отличительным признаком универсалистской социально-демократической модели. Правда, идеальный тип такой модели отличается высокими стандартами качества и «щедростью» социального обеспечения. Эффективность такой системы в современной России зависит, в частности, от следующих обстоятельств: 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 среди бедных и «небедных» практически не различаются между собой; доля социальных пособий относительно общего объема расходов бедных семей ничтожна и не превышает 2 %; почти 90 % всех бедных семей не получают никакой социальной помощи.

Поскольку данная модель по ряду параметров оказалась малоэффективной, акцент в решении проблемы социальной помощи был перенесен на обеспечение адресности (Адресная социальная помощь, 1999). Адресность включает, прежде всего, отмену категориальных льгот и субсидий, перевод их в форму денежных выплат, доплат к жалованию. В качестве критерия адресности предлагается использовать уровень душевых доходов в домохозяйстве, членом которого является

потенциальный получатель социального пособия, необходимо учитывать и социальный состав домохозяйства, материальные и денежные активы домохозяйства, их доходность (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). Для материальной защиты населения от социального риска бедности путем предоставления социальных выплат или услуг за счет средств бюджетов различных уровней сформирована государственная система социальной помощи. Государственная система социальной помощи в Российской Федерации как самостоятельная организационно-правовая форма социального обеспечения строится на следующих принципах: адресность; добровольность; гарантированность; достаточность для удовлетворения основных потребностей; комплексность; конфиденциальность; рациональность использования финансовых средств. В разделе, посвященном оценке как инструменту управления, нас интересует принцип адресности, так как именно он основан на проверке того, имеет ли в действительности заявитель право на получение социальной помощи.

В качестве одного из основных принципов оказания адресной социальной помощи принят дифференцированный подход к определению форм и видов помощи с учетом материального положения, состояния трудоспособности, возраста граждан, возможной помощи со стороны детей и близких родственников. Реализацию принципа адресного оказания государственной социальной помощи обеспечивает проверка нуждаемости.

Проверка нуждаемости – это юридически закрепленное право органов социальной защиты на проведение экспертной оценки уровня доходов семьи и сопоставления их с величиной прожиточного минимума, гарантированного душевого дохода или с другим установленным показателем.

Данный подход, очевидно, является компонентом либерального режима социального государства, для которого характерно опасение того, что «предоставление социальных выплат и других видов социальной помощи без проверок нуждаемости стимулирует иждивенческие настроения и нарушает принцип справедливости в отношении экономически активного населения, трудом которого создается благосостояние государства и за счет налогов которого финансируется социальная помощь» (Деркачева, 2002).

Социальная помощь предоставляется лицам и семьям, чьи доходы с учетом имущества не достигают величины прожиточного минимума по не

зависящим от них причинам. Назначение помощи производится адресно, т.е. после проверки органами социальной защиты уровня доходов обратившегося (т.е. после «проверки нуждаемости»). Оценка, или проверка нуждаемости, производится путем сравнения среднедушевого дохода семьи с прожиточным минимумом по основным социально-демографическим группам и природно-климатическим зонам.

Как свидетельствуют данные по России в целом, размеры адресной социальной помощи и охват ею населения пока что не соответствуют масштабам бедности в России. Последствия реформ для мужчин и женщин из бедных городских семей существенно различаются. Изменение структуры детских пособий, повышение размеров выплат, введение адресности и специальной помощи детям одиноких родителей характерны для современного этапа развития социальной политики российского правительства. Однако, даже если принять факт существующих бюджетных ограничений, нынешняя ситуация далека от оптимальной.

Бедные классифицируются на достойных и недостойных, но далеко не только буквой закона, а посредством «фэйс-контроля», осуществляемого социальным работником. Система адресности делает акцент на роли социальных работников, проверяющих степень нуждаемости и достоверность заявлений клиентов. Процедуры и технологии деятельности по определению «нуждаемости» недостаточно прописаны, как и юридический статус таких процедур. Поэтому весь этот процесс в отношении установления нуждаемости без всякого обсуждения передан на откуп исполнителям, которые руководствуются в этой области бытовыми определениями, стереотипами и корпоративными неформальными нормами. Следует помнить и о присущих советским организациям неформальных практиках, когда доступ к ресурсам определяли скорее личные знакомства, чем формальные регуляции. Исследования в конце 1990-х гг. выявляли такие практики в сфере социальной защиты, когда личные знакомства играют решающую роль в распределении довольно скромных ресурсов натуральной или денежной помощи.

Адресная помощь, хотя и призвана повысить эффективность системы социального обеспечения, нередко приводит к ее бюрократизации, придавая амбивалентность, т.е. 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.

Оценка программ и проектов

Помимо оценки потребностей, в социальной работе проводится оценка программ и проектов, оценка качества услуг. Одно из направлений оценки – 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 выносятся суждения о качестве программы, и разрабатываются рекомендации на будущее (Как измерить... 2002).

Оценка – понятие растяжимое, распространяющееся на всевозможные суждения. Оценивать можно все. Говорят об оценке различных программ и политики в сфере образования, социального благосостояния, здоровья, жилья, юридических услуг, коррекции, экономического развития, строительства автотрасс... Программы могут быть государственными, федеральными, осуществляться на местном или международном уровне коммерческими или некоммерческими организациями. Они могут быть направлены на изменение знаний, отношений, ценностей, поведения, организаций, институтов, сообществ. Их объединяет одна цель – улучшить жизнь людей (Ваисс, 2003).

Эффективность – степень успешности деятельности по достижению цели

Проблема изучения качества и эффективности социального обслуживания, качества социальной работы с различными группами пользователей услуг, качества разнообразных социальных проектов, связанных с улучшением положения людей, очень важна. Теперь многие государственные и общественные организации наряду с текущей деятельностью ведут проекты по грантам, оказывают платные услуги. Проектная деятельность — инструмент развития, например, при выходе 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).

Будем считать программу комплексом мероприятий, разработанным, финансируемым и реализуемым на федеральном и региональном уровнях. Более локальный уровень деятельности – конкретная организация или несколько организаций реализуют проекты. Фактически, проект представляет собой ту же программу, но с меньшими масштабами. В дальнейшем будем оперировать более общим термином программа.

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 должен отражать те факторы и показатели, по которым можно будет судить об эффективности проекта. Само по себе обсуждение социальных эффектов 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. Эти механизмы требуется оптимизировать и делать доступными как для государственных служб и учреждений, так и для некоммерческих организаций, воплощающих проекты, связанные с социальным обслуживанием или развитием. Тогда будет возможно измерять результативность деятельности в рамках проекта, предвосхищать и фиксировать ее прямой и косвенный эффект, оценивать качество оказываемых услуг, принимать меры по повышению их качества. Во многих странах мира в этих целях используются такие инструменты, как мониторинг и оценка проектов. В зависимости от особенностей и хода реализации проекта организация могла бы применять тот или иной механизм, чтобы получить необходимую информацию (табл. 2) (Боровых, Грешнова, 2001).

Таблица 2

Механизмы получения информации

Мониторинг	Оценка
Проводится непрерывно	Проводится на ключевых этапах реализации проекта
Модель принимается в существующем виде без изменений	Модель подвергается анализу с целью оптимизации/улучшения
Запланированная деятельность и результаты сравниваются с фактическими	Анализируются причины достижения/отсутствия запланированных результатов
Полученная информация используется для улучшения работы по проекту	Полученная информация может использоваться как для улучшения работы по данному проекту, так и для уточнения планов на будущее

Оценка отличается от ревизии, проверки или экзамена, которых опасаются, видя в них нежелательные последствия. От недостатков не застрахована ни одна организация, но оценки, позволяют выявить ресурсы, точки роста, удачи и достижения. Кроме того, ведь если не исследовать деятельность, то промахи трудно выявить, а следовательно, невозможно исправить. Оценка деятельности организации, по определению А. Бодунгена, – это процесс определения того, насколько

организация или ее отдельная программа качественно и эффективно работает, приносит реальную пользу (Бодунген, 2001). Можно сказать, что оценка – поиск ответа на вопрос: успешно или не очень действует организация или программа. Текущий контроль деятельности – это мониторинг, в котором отслеживается, проведены ли все запланированные мероприятия, соблюдены ли планируемые временные рамки, соответствуют ли расходы утвержденному бюджету, охвачено ли запланированное количество участников проекта.

Существует целый ряд причин, по которым государственным и общественным организациям, предоставляющим услуги социальной работы различным клиентам, или пользователям, полезно проводить оценку своей деятельности. Прежде всего, сотрудники и администраторы организации обращают внимание и на достижения, и на неудачи, т. е. могут увидеть картину со всех сторон. В этом случае важно привлекать специалистов, владеющих навыками социологических исследований организаций, скорее даже независимых консультантов или экспертов, исследователей, которые могут обеспечить сторонний взгляд.

Сами сотрудники, применяя исследовательские методы, могут стать более объективными по отношению к своей организации. Сотрудники, добровольцы и клиенты (потребители услуг) получают зримое подтверждение того, что организация работает «не впустую». Благодаря оценке можно найти так называемые «критические точки», моменты, оказывающие решающее влияние на качество и эффективность работы; в дальнейшем, воздействуя именно на эти точки, менеджер и сотрудники организации сумеют добиться существенных положительных изменений, тем самым сэкономят ее силы, время и ресурсы. Оценка даст работникам и руководству повод задуматься о стандартах качества, к которым следует стремиться их организации.

С точки зрения потребителей услуг (благополучателей), спонсоров, партнеров – той среды, в которой действует организация, такая оценка тоже имеет важный смысл. Прежде всего, пользуясь ее результатами, можно достаточно определенно ответить на вопрос: «Насколько хорошо работает эта организация?». В переговорах со своими потенциальными донорами социальная служба сможет привести факты и сравнительные характеристики, которые позволят понять, что же она собой как организация представляет и насколько эффективно работает. Периодическое проведение оценки делает организацию более привлекательным и надежным партнером. Некоторые типы доноров (например, фонды, дающие гранты) требуют включать в заявку на финансирование того или иного проекта такой этап, как оценка. Оценка помогает увидеть реальное положение дел в организации, определить пути закрепления успехов и исправления недостатков. Вместо того, чтобы полагаться на суждения профессиональных наблюдателей, периодические

отчеты сотрудников, человек, проводящий оценку, использует более методичные и точные научные методы социального исследования. При оценке ставятся четкие вопросы, проводится систематический сбор информации от разных людей, вовлеченных в программу. Иногда полученные данные представлены с использованием количественных параметров («23% участников», «85 баллов»), в виде таблиц и диаграмм или в виде повествования. Затем делаются выводы о том, как была проведена программа, какова ее эффективность.

Оценивать можно и политику, в частности, декларации государственных интересов, официально принятые заявления целей, связанные с определенной деятельностью, направленной на реализацию этих целей.

Сферы применения оценочных исследований многочисленны. Оценка может проводиться в организации: в этом случае полезно применять подходы, сложившиеся в организационной антропологии и социологии. Здесь важно учитывать особенности организационного контекста, в частности, те властные отношения, которые влияют на позицию респондентов. В организационных исследованиях активно применяются методы включенного наблюдения, анализа документов, интервью. Исследования организаций могут быть представлены следующими примерами: анализ проблем взаимодействия специалистов и клиентов в Центре планирования семьи, Центре помощи женщинам, семье и детям; изучение трудовых отношений и управления в частном бизнесе; социально-психологическое самочувствие пациентов в медицинском учреждении. Выясняя явные и скрытые установки сотрудников, ценности организационной культуры, механизмы власти и контроля, степень удовлетворенности клиентов, исследователи могут проводить оценку эффективности, выработать рекомендации по повышению качества обслуживания.

В практике социальной работы и реализации социальной политики в силу сложности и многоплановости задач нет единой и общепризнанной методики оценки программ социально-экономического развития. В мировом сообществе оценщиков, принадлежащих к разным управленческим и аналитическим школам, пока не сложилось единого терминологического поля даже в тематике мониторинга и оценки проектов. Поэтому говорить в настоящее время о создании универсальной для всех городов и программ любого типа методики оценки программ вряд ли возможно. Можно говорить лишь о методических подходах к проведению оценки, определяющих общие принципы и логику оценочной деятельности. Но планировать оценку, выбирать ее параметры и способы их измерения необходимо в каждом конкретном случае отдельно.

Универсальной формулы проведения оценки не существует, поскольку программы и организации весьма разнообразны. Многие

зависит от того, как будет использоваться исследование: например, необходимо ли оно для принятия решения или прояснения положения, для лучшего понимания того, как работает программа. Многие, к сожалению, зависят от ограничений во времени, месте, доступности информации, квалификации исследователей, отношений в исследуемой организации. Играть роль и финансирование, которое существенно влияет на объем деятельности по оценке и продолжительность исследования. Зачастую возможность оценивать негативные стороны или результаты ограничивается заказчиком или руководством организации.

При проведении оценки необходимо правильно поставить вопросы, выбрать форму исследования, суметь собрать и проанализировать информацию, проинтерпретировать полученные данные, кроме того, нужно уметь достигать компромисс с организацией или сотрудниками программы, но в то же время быть готовым защищать до конца те моменты, по отношению к которым компромисс невозможен. К тому же, необходимо иметь навыки распространения полученных результатов с целью улучшения политики и программ: готовить отчеты и оформлять их в публикации различных жанров.

В зависимости от задач выделяют *оценки результативности* и *эффективности*.

Оценка результативности – это экспертиза организационного процесса выполнения программы, анализ причин отклонений в реализации программы от намеченных изначально целей. **Оценка эффективности** – сопоставление результатов программы с затраченными в ходе ее реализации ресурсами.

Таким образом, в фокусе оценки могут оказаться *процесс* и/или *результаты* программы. Если оценка концентрируется на изучении процесса реализации программы, то внимание уделяется соответствию программы предписанному плану (замыслу) или тому, что происходит. Если же цель оценки – результат и эффект программы для ее бенефициариев, или благополучателей (т.е. тех людей или целевых групп, на улучшение жизни которых направлена программа), в этом случае пытаются найти ответ на вопрос: «Получают участники все то, что планировалось?» или «Как влияет на них программа?» Очень часто оценивают и процесс осуществления программы, и результаты (Ваисс, 2003). Причем результаты или эффекты программы могут быть как прямыми, так и побочными, ожидаемыми и неожиданными.

Откуда же берутся стандарты для сравнения? Получив информацию о процессе и результатах, проводят оценку достоинств программы по сравнению с определенными ожиданиями. Независимо от того, оценивается процесс или результаты, выражается мнение. К примеру, если проводилась программа, направленная на уменьшение количества

беременностей среди девушек подросткового возраста, эксплицитным стандартом будет уменьшение количества беременностей среди участниц программы. Но оцениваться могут не только официальные цели программы, которые могли измениться во время осуществления программы. На данном этапе целью может быть обучение гигиене беременных. В таком случае критериями становятся здоровье беременной и ребенка. Другие стандарты определяются ожиданиями других участников программы. Цели спонсоров, менеджеров, сотрудников и участников программы могут стать критериями оценки. Иногда оценка представляет определенную информацию о программе, оставляя за читателем право судить о ее достоинствах.

Цель оценки, ее вклад в улучшение программы или политики определяют критерии и методы оценивания. Оценка способствует улучшению программ и выделению средств на лучшие программы. Опираясь на результаты оценки, уполномоченные лица должны принимать мудрые решения, а те, кто проводит оценку, получать удовлетворение от вклада в совершенствование программы. На оценочные исследования уходит больше времени и сил, по сравнению с интуитивной оценкой, которой нередко довольствуются руководители и сотрудники социальных служб, но оценочные исследования точнее, что особенно важно, если: а) оцениваемый результат сложен, его трудно проследить, он состоит из множества разнообразных элементов; б) будущие решения важны и требуют больших материальных затрат; в) данные необходимы для того, чтобы убедить людей в состоятельности выводов.

В России осуществляется множество социальных программ и постоянно появляется необходимость в новых: это программы помощи бездомным, ВИЧ-инфицированным и больным СПИДом, профилактики наркотизации среди молодежи. Некоторые новые программы являются логическим продолжением уже реализованных программ, а в другие внесены радикальные изменения. Осуществляя оценку, мы задаем следующие вопросы. Как осуществляется программа? С какой целью ее проводят? Осуществляется ли она в соответствии с намеченным планом? Каковы результаты, цели программы? Стоит ли она вложенных средств? Необходимо ли ее продолжать, расширять, урезать, менять, не доводить до конца? Каким образом определяются участники программы? Нужна ли она всем или только определенным категориям людей?

Если программу осуществляет частная компания, многое может решать рынок: спрос на услугу среди населения и конкуренция между разными организациями, качество услуг может влиять на уровень удовлетворенности пользователей и, следовательно, на их выбор в пользу данного или другого сервиса. Существует представление, что «рынок все расставит по своим местам», т.е. со временем плохие программы исчезнут с рынка, останутся только хорошие. Однако, если программу осуществляет

государственная или некоммерческая организация, то удовлетворенность пользователей обычно не имеет большого значения: ведь программа может быть единственной в городе или районе, нацеленной на определенную группу людей, предоставляющей данный вид услуг бесплатно. В этом случае она будет осуществляться независимо от спроса и мнения клиентов.

В свою очередь, частные фирмы могут организовывать подобные программы для своих сотрудников, при этом их качество тоже не зависит от того, насколько удовлетворен клиент. В то же время многих организаторов программ заботят вопросы, какой же эффект имеют государственные или частные инвестиции; соответствуют ли затраты тому качеству, которым характеризуются услуги; получены ли ожидаемые результаты, и соответствуют ли они поставленным целям; насколько адекватны применяемые методы принципам программы; можно ли уменьшить расходы, увеличить результативность. На эти вопросы трудно ответить, не проведя систематического оценивания.

Пример: Школьные ранцы

Вопрос: В ходе реализации программы по повышению качества жизни детей из малообеспеченных семей мигрантов, стоящих на учете в социальных службах, в канун учебного года были закуплены и переданы в качестве материальной помощи 30 ранцев со школьными принадлежностями стоимостью по 500 рублей каждый. Как может быть произведена оценка результативности этого проекта?

Ответ: Здесь можно использовать несколько типов оценки и оценивать разные аспекты программы. Можно спросить родителей детей, получивших ранцы, о том, насколько существенной была эта материальная помощь в ходе подготовки ребенка к учебному году. Если ответы укажут, что не очень существенная, то можно сделать вывод о неправильном отборе целевой группы или незначительности материальной поддержки. Можно провести подсчет той доли, которую составляют 500 рублей в общем бюджете семьи, получившей поддержку.

Другим аспектом проблемы является подсчет доли детей, получивших материальную помощь, в общем объеме детей из семей мигрантов, в такой помощи нуждающихся. Если общее количество детей, стоящих на учете, составляет 3000, то охват такой программы всего 0,01%, что трудно назвать успехом в борьбе с бедностью среди мигрантов. Распределение таких ограниченных ресурсов часто актуализирует дискуссии о справедливости среди получателей помощи и может привести к негативным побочным последствиям.

Применительно к социальной политике и социальной работе, оценка – это ответ на вопрос, насколько успешна оцениваемая социальная программа. Однако ответить на вопрос, что такое успех программы, не так просто. Критерии успешности программы могут быть самыми разными. 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, возникших среди исполнителей по ходу реализации программы.

Оценку можно проводить на разных этапах реализации программы. Предварительную оценку – до начала запуска программы для анализа ее качества и соответствия потребностям города; промежуточную – во время реализации программы для оценки ее первичных результатов и корректировки в случае необходимости; обобщающую – после завершения программы для анализа ее результатов, учета ее недостатков и преимуществ при разработке следующих программ.

Этап подготовки и планирования оценки столь же важен, сколь и ее результаты. Ключевое место в нем занимает структура (или дизайн) оценки. Структура оценки определяет состав и план работ, а также, какая информация необходима для проведения оценки, как она будет получена и с помощью каких методов обработана; сколько времени уйдет на проведение оценки и какие ресурсы понадобятся для ее проведения.

Формативная оценка помогает менеджерам программ, практикам, специалистам, планирующим программу, улучшить программу в процессе ее разработки. *Суммативная оценка* проводится для предоставления информации по завершении программы или, по крайней мере, одного из ее циклов, касательно ее продолжения, прекращения, коренного изменения. Оценка процесса/результатов проводится в течение программы и по ее завершении (Ваисс, 2003).

<p><i>Формативная оценка</i> позволяет улучшить работы программы, отформатировать программу до ее завершения. <i>Суммативная оценка</i> позволяет сделать заключение об эффективности завершенной программы.</p>
--

Оценку могут проводить штатные сотрудники или нанятые организации. По отношению к тому, кто осуществляет оценку, она может быть *внутренней* (ее еще называют *самооценкой*) или *внешней*. Внешняя проводится приглашенным специалистом. При этом важно, чтобы он не только не работал в организации, но и не был связан с ней отношениями, которые можно расценить как конфликт интересов (например, такой

специалист не должен быть прямым родственником кого-либо из руководителей организации или одним из тех, кто получает от нее помощь). Оценку, проводимую приглашенным экспертом, еще называют независимой оценкой.

Внутренняя оценка или самооценка осуществляется теми же самыми людьми, которые работают в организации. Это проще и сложнее одновременно, потому что, с одной стороны, кто же знает организацию лучше, чем ее сотрудники, а с другой, проведение такой оценки потребует дополнительных усилий, а иногда и мужества, чтобы «подняться над ситуацией» и быть действительно объективными.

Оба способа имеют свои преимущества. Штатные сотрудники знают больше об организации, ее интересах и потребностях, возможностях применения полученных результатов. У них больше возможностей распространения полученной информации. Нанятые организации независимы, престижны, предоставляют больше навыков и умений. У них есть возможность распространения полученной информации вне организации.

Нередко к оценке привлекаются эксперты или группа экспертов – специалистов из разных областей, имеющих знания о других программах и большой опыт проведения экспертизы или работы в проектах. Эксперт может непредвзято рассматривать программу, но у него могут быть определенные предпочтения, которые повлияют на его суждение. Даже высококвалифицированный эксперт опирается на субъективные стандарты, в которых можно усомниться. Неудовлетворительный отчет поставит под сомнение опыт и репутацию эксперта. Поэтому, проводя большинство оценок, пытаются использовать наименее уязвимые методы и следовать основным принципам оценки.

Принципы оценки программ*

I. Основой оценки программ может быть только точная и достоверная информация.

II. Исполнение работы по оценке должно быть компетентным.

III. Специалисты по оценке программ гарантируют честность и открытость всего процесса оценки.

IV. Специалисты по оценке программ уважают безопасность и достоинство людей, с которыми они взаимодействуют в процессе своей профессиональной деятельности.

V. Специалисты по оценке программ имеют профессиональные обязательства, определяющиеся общественными интересами и общественным благом.

*Источник: Международная сеть оценки программ (IPEN): <http://www.ipen21.org>.

Помимо деления оценок на формативные и суммативные, в соответствии с тем, когда проводятся оценки, они подразделяются на *предварительные, промежуточные* и *завершающие*. Предварительная проводится на этапе планирования проекта, при этом оценивается не

реализация, а предложение вашей будущей работы. Промежуточная оценка осуществляется во время исполнения программы или проекта, чтобы помочь более успешно достичь намеченных целей и привести к планируемым результатам. Эту оценку также проводят, если в ходе реализации проекта возникли проблемы, причины появления которых неясны. В данном случае говорят о диагностической оценке, которая служит возвращению проекта «на путь истинный». Завершающее оценивание бывает незадолго до завершения проекта или сразу же после него. Оно позволяет понять, что собой представляет проект, достигнуты ли его цели, получены ли планируемые результаты. Если же программу предполагается повторять где-либо еще, завершающая оценка поможет избежать ошибок при реализации подобных проектов в будущем.

Можно также проводить оценку «постфактум». Она проводится обязательно через какое-то время (скажем, через полгода или год) после того, как проект полностью завершен и можно проанализировать его воздействие. В ходе подобной оценки обычно анализируются все (или почти все) изменения, вызванные проектом, и то, насколько они стабильны, т. е. сохраняются ли изменения без дальнейшего воздействия со стороны проекта. Для того, чтобы ответить на вопросы оценки, разумно оценивать не всю программу целиком, а ее отдельные ключевые (согласно вопросам) аспекты, которые и подвергаются прицельному анализу. В качестве параметров оценки могут выделяться, в том числе результативность программы, эффективность организации выполнения программы, социально-экономический эффект, оказываемый программой на решение социальных задач, соответствие программы интересам целевых групп населения.

Цели оценки могут быть разные, они зависят от ожиданий и потребностей различных акторов: во-первых, кто организовал оценку, во-вторых, как повлияет исследование на их деятельность, в-третьих, кто принимает окончательные решения, в-четвертых, целевые группы населения, которые являются благополучателями программы, – а также от возможностей проведения исследования. Цели и задачи оценки в каждом конкретном случае удобнее всего формулировать в виде *вопросов оценки*. Они могут быть самыми разными. Например, каковы фактические результаты программы, и как они соотносятся с ее целями? Как соотносятся средства, потраченные на выполнение программы, с полученным эффектом? Выполнены ли все мероприятия, предусмотренные программой? Для всего этого оценка будет проводиться по-разному, с использованием разных методов сбора и обработки информации.

Ключевая задача любой оценки – улучшить работу проекта или организации в целом, сделать ее деятельность более эффективной и

полезной. Наиболее часто подвергаются оцениванию финансовая эффективность, устойчивость и результаты проекта или организации, а также эффективность управления и методология. При этом ставятся вопросы, перечисленные в табл. 3 (Бодунген, 2001).

Таблица 3

Вопросы для оценки

Что оценивается	Вопросы
Финансовая эффективность проекта	Насколько приемлемо соотношение ресурсов, вовлеченных в проект (в целом и/или для осуществления отдельных этапов), и его результатов? Можно ли добиться удешевления подобных проектов в будущем, сохранив то же качество и тот же объем результатов?
Эффективность управления проектом	Соответствует ли выбранная схема управления типу проекта и осуществляемым видам деятельности? Способствовала ли она успешной реализации проекта? Достаточно ли гибко руководители проекта реагировали на изменения, влиявшие на ход проекта? Насколько правильными (ошибочными) были принимаемые решения?
Методология проекта	Все ли методы привели к достижению заявленных результатов? Какие методы оказались наиболее (наименее) эффективными?
Устойчивость проекта	Будет ли работать этот проект при его повторении в другом месте? Сохранил ли проект актуальность, соответствует ли он сегодняшнему дню? Будет ли жизнеспособен проект после завершения его специального финансирования? (Как правило, этот вопрос особенно волнует фонды.)
Полнота решения проблемы или удовлетворения потребности	В какой мере проектом решена заявленная проблема? Можно ли говорить о том, что проблема решена кардинально, т. е. не появится вновь? Достаточно ли полно удовлетворены потребности клиентов (подопечных) проекта?

Структура оценки – это методическая основа, ориентированная на задачи и вопросы оценки и устанавливающая методы сбора и обработки данных, план работ, ресурсное обеспечение, систему отчетности и контроля исполнения проекта. Чтобы определить структуру оценки, необходимо продумать, какая информация понадобится для ее проведения, каким образом можно будет получить необходимые данные, кто именно будет собирать информацию, какие методы анализа данных следует применить, потребуются ли в ходе оценки консультация специалиста в какой-либо области; потребуются ли помощники (например, для проведения анкетирования или интервьюирования клиентов организации); сколько времени понадобится для проведения оценки, какие ресурсы нужны для этого.

Для тех, кто будет использовать результаты оценивания, важно понимать не только, что и почему произошло, но и что нужно делать. Вот почему непосредственно после оценки проделанного следует этап корректировки планов. Например, проведение оценки деятельности одного из реабилитационных центров, помогло точнее определить потребности клиентов и соответственно более качественно и адресно предоставить им услуги.

В том случае, когда деятельность организации в целом или отдельные проекты направлены на предоставление конкретных услуг, желательно представить «истории» о конкретных людях, чья жизнь изменилась в результате осуществления проекта. Ведь отчеты только о результатах, описанных в заявке, как правило, отражают проведение запланированных мероприятий и не демонстрируют, изменилась ли как-то ситуация для целевой группы после реализации проекта.

Иными словами, необходимо отслеживать воздействие проекта на целевые группы «бенефициаров», т.е. «благополучателей», или клиентов. Кроме того, для повышения эффективности деятельности организации важно уделять внимание не только соответствию первоначальному плану мероприятий, но и отслеживать причины успеха и неудач, чтобы повлиять в дальнейшем на управленческие решения. Для этого следует еще на этапе написания заявки продумать и включить в проект четкие показатели его эффективности в долгосрочной перспективе: вызовет ли запланированный цикл мероприятий желаемые изменения. По итогам проекта важно оценить результаты относительно данных показателей: например, изменилось ли у школьников после проведенного тренинга по вопросам инвалидности их отношение к людям с инвалидностью и их проблемам (Боровых, Грешнова, 2001).

Перед выбором параметров оценки очень важно детально разобраться в логике самой программы, понять ее механизм, определить, что входит в реальные задачи программы, как они соотносятся с набором программных мероприятий и к чему они должны привести по плану. Для этого иногда даже полезно представить механизм программы схематично или в виде рисунка. Важнейший момент при изучении программы – структурирование предполагаемых результатов программы. Итоги и выводы большинства современных программ можно расположить в определенном иерархическом порядке (рис. 1).

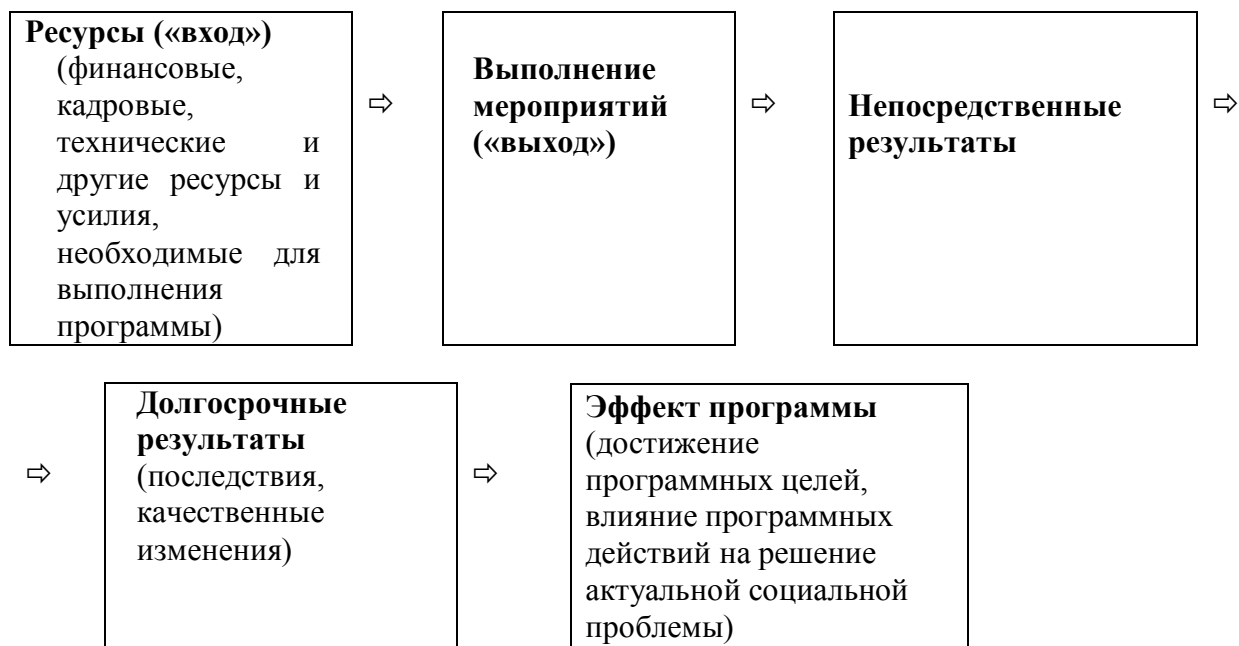


Рис. 1. Структура программы

Рассмотрим для примера программу развития самозанятости инвалидов, содержательная основа которой – проведение курсов по обучению инвалидов навыкам организации и ведения бизнеса и предоставления кредитов вновь создаваемым фирмам (Как измерить..., 2002). Логическая последовательность результатов данной программы будет выглядеть примерно так, как показано на рис. 2.

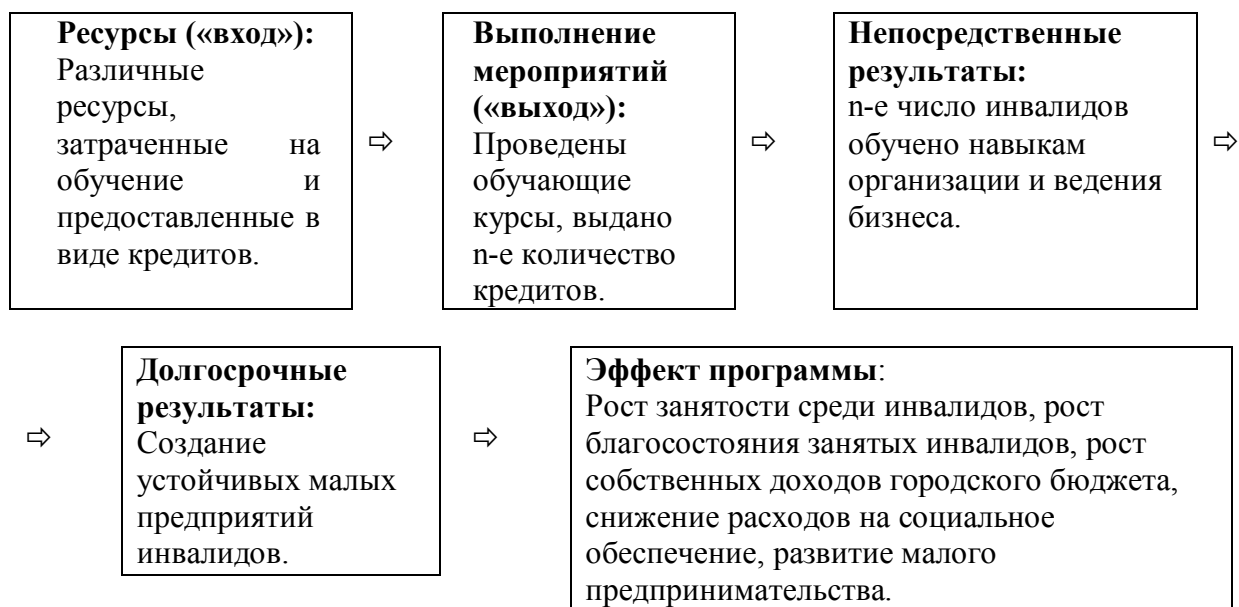


Рис. 2. Программа самозанятости инвалидов

Как правило, на одной или нескольких указанных ступенях в последовательности результатов и фокусируется оценка в зависимости от поставленных задач и возможностей проекта. Параметры оценки выбираются с таким расчетом, чтобы их можно было измерить с помощью доступных количественных показателей, которые называются *индикаторами*. Выбор индикаторов оценки – задача увлекательная и, вместе с тем, сложная. Индикатор должен обладать определенными свойствами: однозначностью, доступностью, измеримостью.

Сравнение значений индикаторов с целевыми показателями, заложенными в программе, дает ответы на вопросы оценки в количественном выражении и позволяет экспертам судить об успешности программы.

Возвращаясь к нашему примеру с программой развития малого бизнеса инвалидов, определим возможные индикаторы, с помощью которых можно измерить каждый из результативных уровней данной программы (рис. 3).

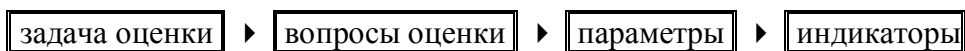


Рис. 3. Индикаторы результатов программы

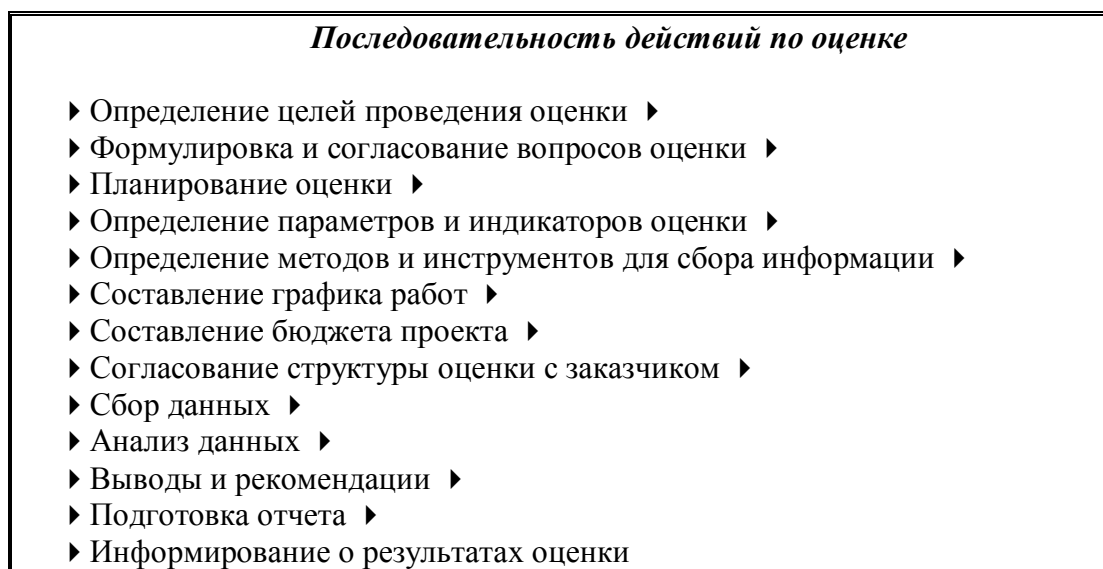
Однако оценка не обязательно фокусируется на анализе тех или иных результатов программы. В ее задачи может входить оценка процесса

создания программы или эффективность механизма реализации программы. Для каждой из этих и других задач подбираются собственные параметры и индикаторы оценки.

Итак, у нас сформировалась логика оценки:



Каждый из этапов работы играет особую роль и по-своему важен. Технически последовательность действий по оценке выглядит так.



Важно, чтобы выводы, сделанные в результате анализа данных, были доказанными. Доказанность результатов – непереносимое свойство профессиональной оценки. Если программу независимо друг от друга оценят две команды оценщиков с применением разных методов, но придут к одинаковым выводам, их работу можно назвать выполненной качественно.

Оценка всегда должна быть нацелена на результат. Ведь оценка – это не научное исследование, а управленческий инструмент, такой же, как бюджетное планирование. И предназначен он не для «освоения» бюджетных или грантовых средств, а для принятия качественных и своевременных управленческих решений. Проводя оценку, всегда следует иметь в виду, кто и как будет использовать ее результаты.

Вряд ли следует преувеличивать роль оценки в принятии решений относительно программ: на подобные решения влияет ряд факторов, и оценка – лишь один из них. Необходимо осознавать, что полученные результаты применяют не сразу. Вначале их изучают, а затем постепенно применяют полученные знания при принятии решений о программе. Тем не менее, для ответа на важные вопросы отчет об оценивании должен быть

правильно сформулирован. Тогда, ознакомившись с полученными результатами, как ключевые фигуры, так и широкая аудитория смогут повлиять на улучшение политики и программ.

Процедуру использования результатов оценки можно (и нужно) формализовать в рамках управления социальной сферой. Более того, желательно сделать это еще на этапе создания программы. Тогда разработчики программы, зная о том, что продукт их деятельности будет регулярно оцениваться, сделают программу максимально удобной для ее последующего мониторинга и оценки.

Логика оценки может сделать измеряемыми и 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 вообще, 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.

Дизайн оценочных исследований

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 и качественных методов сбора и анализа информации. Выбор той или иной методологии основывается на целом ряде условий. *Количественные* и *качественные* методы сильно различаются между собой, определенные модели оценки, или эвалуаторного исследования более совместимы с качественными методами, чем другие (Patton, 1980).

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, во-первых, определения наиболее важных переменных на входе и выходе программы, во-вторых, 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. Для правительства системный анализ является популярным подходом к оценке. Это подход, который зависит от компонентного анализа (разделения системы программы на отдельные части). 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 анализа 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, т.е. повествования, словесные описания результатов, строят

диаграммы. При этом используются методы социальной антропологии организаций: этнографические наблюдения и интервью – с целью выявления 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. 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, определены 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, придержать суждения относительно того, что программа пытается делать, и сфокусироваться 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.

Иногда оценку планируют и структурируют в соответствии с необходимостью принять решение. Специалист по оценке эффективности нужен для того, чтобы обеспечить информацию, необходимую для принятия этого решения или решений, поэтому задачи оценки формулируются, исходя из того, какая именно нужна информация, чтобы помочь выработать соответствующую стратегию.

Формы оценки программ

Чаще всего проводится оценка отдельно взятого проекта, ряда проектов или целой программы, действующей на региональном или национальном уровне. В этом случае никаких сравнений с людьми или сообществами, не участвовавшими в программе, не проводится. Подобная оценка бывает двух видов: а) изучающая программу только *после* того, как ее долгое время осуществляли или даже завершили; б) изучающая ее как *до*, так и *после* программы. Собранные данные могут быть качественными или количественными.

«Только после» программа оценивается в том случае, когда специалиста приглашают во время осуществления программы, и у него нет данных, существовавших до ее начала. Исследования «до и после» предполагают присутствие специалиста по оценке с самого начала программы. Если специалисту довелось оценивать программу «только после» ее осуществления, то он или она делает предположение об изначальной ситуации, во-первых, изучая всевозможную документацию, записи, беседуя с участниками, во-вторых, основываясь на своем собственном опыте предыдущих исследований, изучении подобных целевых групп или организаций. Конечно, здесь возможны разнообразные искажения (Ваисс, 2003).

Если оценка проводится «до и после», эта схема кажется довольно чистой, пригодной для эксперимента: участников программы изучают до и после ее осуществления; разница представляет собой эффект программы. Однако участники имели дело не только с программой: они смотрели телевизор, болели, спорили с родственниками, заводили новых друзей, переезжали, занимались на курсах, женились и выходили замуж. Возможно, что ряд изменений вызван не программой, а внешними факторами. В этом случае лучше всего собрать как можно больше деталей, тщательно отобрав информацию о программе и участниках. Дополнив информацию «до и после» данными «во время», можно будет судить о ходе программы. Для формативных целей (для изменения и улучшения программы) такой подход будет достаточным, тогда как для суммативных (вынесение суждения об эффективности программы) нет.

При оценке одной группы невозможно провести сравнение с людьми, не участвующими в программе. Иногда подобное сравнение в принципе невозможно, так как услуги предоставляются всем людям, имеющим возможность их получения (например, социальное обеспечение, государственные школы, палаты реанимации в больницах, обязательное медицинское страхование и другие программы). В таких случаях уместно провести *внутреннее* сравнение. Прием оценки в этом случае – так называемая «форма ответной реакции на дозу», обязанная своим названием оценочным исследованиям программ, когда единственной переменной было количество полученных наркотиков. В социальных программах можно, например, сравнивать участников, получающих услуги в группе или индивидуально, с теми, кому представлены лишь услуги по трудоустройству, с теми, кто получил и эмоциональную поддержку. При подобной оценке сравниваются альтернативные виды услуг, и ограничений по предоставлению исчерпывающих услуг не существует. Можно сравнить участников, получивших больший объем услуг («большую дозу»), с теми, кто получил ее в меньшем объеме («меньшую дозу»), и их достижения. Можно попытаться найти ответ на вопрос: «Достигнут ли услуги, предоставленные в ограниченном объеме и с меньшими затратами, хороших результатов?». Используя этот подход, необходимо следить, чтобы объем услуг был единственным различием (исключить разницу в посещаемости, мотивации, потребностях в услугах). В таком случае будут получены ценные данные (Ваисс, 2003).

Еще один вид оценки одной группы – оценка во времени. Основные результаты измеряются с определенными интервалами до начала программы и по ее завершении. Подобная оценка позволяет лучше понять условия, которые должна изменить программа, например, безработица или отчисления из школы. В этом случае исследователь задается вопросами: какими были условия до начала программы, улучшались они или ухудшались без вмешательства программы; каковы стали условия после проведения программы; в чем их улучшение; появились ли они по завершении программы; достигнуты ли запланированные результаты.

Понятие социальной экспертизы

Социальная экспертиза 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 и других социальных институтов интересам граждан и задачам социальной политики, а также формирование предложений по достижению этого соответствия (Луков, 2003. С. 174).

Как указывает В.А. Луков, в качестве предмета социальной экспертизы выступает, как правило, какое-либо из следующих направлений (Луков, 2003. С.175):

- социальные последствия, которые могут иметь для людей принятые и подготовленные к принятию социальные проекты (в том числе законодательные);
- соответствие реализованного проекта его первоначальному замыслу и принятому в отношении проекта управленческому решению (это направление подробно обсуждалось как предмет оценки результата программы);
- адекватность восприятия в общественном сознании принятого или подготовленного проекта.

Экспертиза может проводиться в форме рецензии на текст проекта, мониторинга (исследования одного и того же объекта по одинаковой методике с целью выявления динамики изменений), а также в форме социального проектирования. Для проведения экспертизы приглашаются специально подобранные эксперты – специалисты в конкретной области, компетентные в исследуемом вопросе. При проведении экспертизы используются и метод экспертных оценок, и метод фокус-групп, и ситуационный анализ, и дельфийская техника, и контент-анализ.

Методы *экспертных оценок* – это методы организации работы со специалистами-экспертами и методы обработки мнений экспертов, выраженных в количественной и/или качественной форме с целью подготовки информации для лиц, принимающих решения. Для проведения работы по методу экспертных оценок создают рабочую группу, которая и организует по поручению лиц, принимающих решения, деятельность экспертов, объединенных (формально или по существу) в экспертную комиссию. Есть ряд вариантов работы с экспертами. В одних случаях с каждым экспертом работают отдельно, он даже не знает, кто еще является экспертом, а потому высказывает свое мнение независимо от авторитетов. В других случаях экспертов собирают вместе для подготовки материалов, при этом эксперты обсуждают проблему друг с другом, учатся друг у друга, и неверные мнения отбрасываются. В одних методах число экспертов фиксировано и таково, чтобы статистические методы проверки согласованности мнений и затем их усреднения позволяли принимать обоснованные решения. В других число экспертов растет в процессе проведения экспертизы, например, при использовании метода «снежного кома».

От того, что именно должна представить экспертная комиссия в результате своей работы – информацию для принятия решения или проект самого решения – зависит организация работы экспертной комиссии. Если цель – сбор информации для лиц, принимающих решения, рабочая группа должна собрать возможно больше относящейся к делу информации,

аргументов «за» и «против» определенных вариантов решений. В данном случае эксперты только поставляют информацию, аргументы «за» и «против», но не вырабатывают согласованного проекта решения. Приветствуются оригинальные мнения, отличающиеся от распространенных штампов.

Если цель – подготовка проекта решения, то считается, что оно может быть принято лишь на основе согласованных мнений экспертов. Поэтому из экспертной группы исключают тех, чье мнение отличается от мнения большинства. При этом отсеиваются как неквалифицированные лица, попавшие в состав экспертной комиссии по недоразумению или по соображениям, не имеющим отношения к их профессиональному уровню, так и наиболее оригинальные мыслители, глубже проникшие в проблему, чем большинство. Бывает и так, что эксперты делятся на две или более групп, имеющих единые групповые точки зрения.

Основные стадии экспертного опроса

- 1) формулировка цели экспертного опроса;
- 2) подбор основного состава рабочей группы;
- 3) разработка рабочей группы и утверждение технического задания на проведение экспертного опроса;
- 4) разработка рабочей группой подробного сценария проведения сбора и анализа экспертных мнений (оценок), включая как конкретный вид экспертной информации (слова, условные градации, числа, ранжировки, разбиения или иные виды объектов нечисловой природы), так и конкретные методы анализа этой информации (статистика объектов нечисловой природы и другие разделы прикладной статистики);
- 5) подбор экспертов в соответствии с их компетентностью;
- 6) формирование экспертной комиссии (целесообразно заключение договоров с экспертами об условиях их работы и ее оплаты, утверждение состава экспертной комиссии);
- 7) проведение сбора экспертной информации;
- 8) анализ экспертной информации;
- 9) при наличии нескольких туров – повторение двух предыдущих этапов;
- 10) интерпретация полученных результатов и подготовка заключения для лиц, принимающих решения;
- 11) официальное окончание деятельности рабочей группы.

Гендерная экспертиза в социальной работе

Профессиональная социальная работа, придерживающаяся принципа недискриминации и уважения прав человека, предполагает, что специалисты владеют подходами критического анализа. Это означает, что социальные работники становятся рефлексивными практиками, способными критически оценивать собственную деятельность, а также пересматривать те установки, которые обусловлены субкультурой конкретной организации или вызваны стереотипами, распространенными в обществе относительно женщин и мужчин, пожилых, подростков,

преодолевать страх и нетерпимость у самих себя и своих коллег в отношении ВИЧ-инфицированных, экс-заключенных и других людей, нуждающихся в понимании и поддержке. Наконец, рефлексивные практики способны увидеть несовершенство социального устройства, проявляющееся, например, в том, что одни и те же меры социальной и экономической политики оказывают качественно иное воздействие на женщин по сравнению с эффектом тех же мер на мужчин. В итоге при формально равных условиях, зафиксированных в легитимном поле политики занятости, мужчины и женщины имеют различные шансы как на профессиональную или внутрифирменную мобильность, так и в отношении риска потерять рабочее место или приобрести новую квалификацию и трудоустроиться.

Рассматривая проблемы оценки эффективности в социальной работе, мы приведем в качестве примера гендерный анализ проблем, учитывая особую значимость этой проблематики в условиях развития гражданского общества на постсоветском пространстве. Подходы и принципы, которые представлены здесь для освещения гендерных аспектов исследований эффективности (эвалюаторных исследований), в той же степени применимы для изучения проблем, связанных с этническим, возрастным неравенством, неравенством на основе физических особенностей людей (например, людей с ограниченными или особыми потребностями).

Безусловно, необходимо отметить и проблему гендерного дисбаланса, присущего юридическим актам гражданского, семейного, трудового и уголовного кодексов. Гендерная асимметрия законодательства создает предпосылки для дискриминации не только женщин, но и мужчин, например, в сфере репродуктивных прав, трудовых отношений и других аспектах (Гендерная экспертиза..., 2001). Поэтому *гендерная экспертиза законодательства*, решений в сфере социальной политики, а также деятельности по их воплощению должна стать сегодня неотъемлемой чертой демократического социального устройства.

<p><i>Гендерный подход</i> – это процесс оценки любого планируемого мероприятия с точки зрения его воздействия на женщин и мужчин, в том числе законодательства, стратегий и программ во всех областях и на всех уровнях.</p>

Считается, что гендерный подход могут применять в своей деятельности не только сотрудники ООН и других международных организаций, но и неправительственные организации и группы поддержки национального уровня при осуществлении мониторинга и поддержки деятельности правительственных и международных организаций. Гендерный подход необходимо внедрять в учебный процесс, чтобы студенты могли получить представление о том, как этот подход работает на практике. При проведении оценки результатов профессиональной

деятельности и планировании финансирования руководящие работники и сотрудники проектов могут обрести более четкое представление о том, каким образом подобный анализ отразится на рабочих планах вверенных им сотрудников.

- Двенадцать ступеней включения гендерного компонента в процесс подготовки и принятия политических решений*** (Шведова, 2002)
1. Гендерный подход к составу участников: кто разрабатывает решения на политическом уровне.
 2. Гендерный подход к программе: в чем суть вопроса.
 3. Гендерный подход к достижению равноправия: какую цель вы ставите.
 4. Отражение ситуации: какой информацией вы владеете.
 5. Знание вопроса: исследование и анализ.
 6. Разработка стратегии и определение мероприятий в рамках определенного проекта с учетом гендерных интересов.
 7. Аргументы в поддержку гендерного подхода.
 8. Реализация проекта и отчетность с точки зрения гендерного подхода.
 9. Постоянный контроль за ходом событий с точки зрения гендерного подхода.
 10. Оценка: чего удалось добиться.
 11. Конкретизация и уточнение гендерной программы: взгляд на суть вопроса.
 12. Взаимодействие в интересах укрепления позиций гендерного подхода.

Гендерный подход необходимо внедрять в анализ и принятие решений в следующих сферах: макроэкономика и торговая политика, бюджет; управление; сфера занятости; образование; охрана здоровья; меры по борьбе с бедностью; правосудие и права человека; наука, исследования, информационные и коммуникационные технологии; СМИ; охрана окружающей среды; оборона и строительство мира. Для того, чтобы вскрыть причины гендерного неравенства и продумать способы его преодоления, необходимо внедрять гендерный подход в практику чиновников, социальных работников и других специалистов. Внедрение гендерного подхода основано на применении гендерного анализа.

Гендерный анализ – это процесс оценки различного воздействия, оказываемого на женщин и мужчин, существующими или предлагаемыми программами, законодательством, государственным политическим курсом, во всех сферах жизни общества и государства. Гендерный анализ – это также сбор качественной информации и понимание гендерных тенденций в экономике и обществе, использование этих знаний для выявления потенциальных проблем и поиска решений в ежедневной работе. Одновременно это инструмент для понимания социальных процессов. Он позволяет увидеть и сравнить: каким образом и почему политические, экономические, социальные и иные факторы влияют на женщин и мужчин.

Социально-экономические данные, обработанные в свете учета половых различий, свидетельствуют, например, о том, что в среднем мужчины располагают более высокими доходами по сравнению с женщинами, что

женщины оказываются в невыгодном положении в результате осуществления своих социальных ролей и неадекватной оценки этих ролей в обществе. Однако в случаях, когда мужчины оказываются в невыгодном социально-экономическом положении (например, более ранняя мужская смертность), гендерный анализ отразит и подобные факты.

Реальное положение мужчин и женщин может быть различно как вследствие пола (биологических различий), так и вследствие гендерных особенностей (социальных различий). Система мер или программа, законодательство, разработанные без учета этих различий, могут не соответствовать интересам и чаяниям ни женщин, ни мужчин. Такой политический курс не способен оказать нужного воздействия, а значит, не может быть социально достаточным и достоверным (Шведова, 2002).

При планировании и организации гендерного анализа следует опираться на гендерные индикаторы.

Гендерные индикаторы (гендерно чувствительные индикаторы) – это указатели или измерители, использующие количественные и качественные показатели для суммирования гендерно значимых изменений, происходящих в обществе в течение определенного периода времени. Гендерные индикаторы содержат прямые свидетельства положения женщин относительно определенного нормативного стандарта. Они – необходимая и полезная составляющая, в сочетании с другими оценочными техниками, для измерения результатов деятельности государства как в общих проектах, так и в специальных инициативах, осуществляемых в стране, которые нацелены на учет интересов обеих социально-половых групп населения.

Индикаторы представляют собой базовый инструментарий в процессе мониторинга и оценки действий по развитию. Нормативный характер индикаторов обуславливает необходимость уделять внимание определению стандарта или критерия, заложенных в любом индикаторе. Например, что является нормой при анализе статуса женщин: положение мужчин в той же стране или положение женщин в других странах? Индикаторы как инструменты измерения социальных подвижек находятся в центре внимания политических сил, поэтому все индикаторы имеют свое собственное политическое наследие и пристрастие. Это важно осознавать, поскольку определенные типы индикаторов, особенно количественные, рассматриваются как «объективные» и поэтому обретают легитимность (Шведова, 2002).

Н. И. Абубикирова и Е. В. Кочкина предлагают следующие этапы проведения гендерной экспертизы как одной из процедур обратной связи «общество – власть». Эти этапы являются общими для большинства видов социального анализа и не зависят от предмета (содержание законодательного акта или его «адресная группа») и объекта (уровень политических и законодательных решений: федеральный, региональный, муниципальный) исследования.

Этапы проведения гендерной экспертизы

Этап 1. Констатация проблем.

Этап 2. Отбор и ранжирование нормативно-правовых актов по теме экспертизы.

Этап 3. Гендерный анализ существующих правовых норм.

Этап 4. Гендерная характеристика отраслей права.

Этап 5. Соответствие российского законодательства нормам международного права.

Этап 6. Гендерная реконструкция госуправления.

Этап 7. Экономический и институциональный анализ.

Этап 8. Проблема эффективности.

На первом этапе процедура гендерной экспертизы начинается с констатации некоторой социальной проблемы, ее описания и представления количественных характеристик в *статистическом виде*, для чего применяются расчеты и разнообразные индексы социально-экономической, правовой и судебной статистики. Здесь сразу же проявляются различия в статистических показателях по признаку пола. Кроме того, на этом же этапе необходимо провести *обзор литературы*, чтобы обобщить имеющиеся данные, а также *сбор эмпирических данных* с применением количественных или качественных методов. Возможно также использовать такой подход, как *вторичный анализ данных*, полученных другими исследователями и содержащихся в сборниках, журналах и отчетах. В сжатых временных и финансовых рамках или в том случае, когда для формулировки проблемы, причин и способов ее решения целесообразно привлечь компетентных специалистов, применяются экспресс-методы получения данных, а именно: *фокус-группа или экспертный опрос*.

Недостатки фокус-группы состоят в том, что создается искусственная обстановка, которая может влиять на высказываемое мнение, формируемое в ходе групповой динамики. Недостаток метода экспертного опроса связан с тем, что в качестве респондентов здесь обычно выступают лица, обладающие высоким статусом. Несмотря на широкие познания в той или иной области, эти люди демонстрируют определенные ограничения в своих суждениях в силу специфической организации профессиональных знаний, которыми они обладают, а также ввиду дистанцированности экспертов от реальных проблем, переживаемых людьми.

На втором этапе следует тщательно отобрать все нормативно-правовые акты по тому или иному вопросу. Абукирова и Кочкина предлагают применить при информационном отборе прием гендерной кодификации, что возможно лишь с привлечением опытных юристов-консультантов, знакомых не только с содержанием, но и с контекстом законодательства в конкретный временной период. Это позволит, во-

первых, не только сделать перечень имеющихся документов, но и ранжировать их по степени важности для рассмотрения выбранной проблемы. Во-вторых, необходимо произвести полнотекстовый поиск во всем действующем законодательстве по всему гендерному правовому тезаурусу (включая все правовые нормы действующего российского законодательства, имеющие гендерные характеристики). В-третьих, следует выделить иные правовые акты, не имеющие в тексте и названии гендерных контекстов, однако фактически действующие асимметрично по отношению к мужчинам и женщинам и оказывающие прямое и косвенное действие на сферу гендерных отношений. Например, введение норм, ограничивающих или запрещающих применение труда женщин в опасных и вредных условиях, может ударить именно по женщинам, работающим на таких производствах, если в этом случае отсутствует программа по созданию новых рабочих мест. Этот и подобные примеры показывают, что законодательство, которое охватывает область «прав женщин», значительно шире всех тех норм закона, в которых встречается слово «женщина».

В-четвертых, необходимо обратить внимание на содержание «гендерно-нейтрального» блока законодательства, то есть таких формулировок права, которые лингвистически никаким образом не выделяют признак пола. Этот анализ имеет смысл как в аспекте грамматических норм русского языка (здесь преобладают существительные мужского рода – «гражданин», «служащий», «избиратель», «инвалид»), так и в связи с реальными фактами дискриминации по признаку пола, свидетельствующими о том, что существующее законодательство неэффективно.

На третьем этапе необходимо провести анализ правовых концепций. Задача этого этапа – с точки зрения теории права и гендерной теории оценить комплекс правовых норм, выделенных на предыдущем этапе. Здесь очень важно провести анализ понятий и концепций, используемых в экспертируемом правовом поле законодательства. Необходима подробная гендерная типологизация норм действующего законодательства. В гендерном анализе невозможно основываться на формуле типа «Права человека – это простая сумма прав женщин и прав мужчин». Кроме того, простое уравнение прав женщин с правами мужчин отнюдь не обеспечивает подлинного равноправия полов, поскольку женщины, выполняя в обществе те же функции, что и мужчины, осуществляют и специфическую функцию материнства. Поэтому, как считает С.В. Поленина (1998; 2002), правовой статус женщин, то есть совокупность принадлежащих им прав и обязанностей, а также охраняемых законом интересов, не может быть тождественен статусу мужчин.

Из специфических функций женщин как матерей следует специфика их трудовых, семейных, пенсионных и иных прав, требуемых для достижения действительного равенства полов.

Введение дополнительных прав женщин часто имеет обратный эффект и вместо того, чтобы защищать, действует как катализатор дискриминации. Говоря об издержках подобного законодательства и предпочитаемых направлениях его развития, Абубикирова и Кочкина предлагают следующее. Дифференцированный подход в анализе вопросов об обеспечении равенства прав и возможностей может строиться как минимум по следующим основаниям: принудительные обязанности граждан по признаку пола; ограничение прав по признаку пола; протекционистское законодательство в отношении женщин; меры позитивной дискриминации (предпочтительное рассмотрение); равные возможности; асимметрично действующее законодательство при «гендерно-нейтральных» формулировках; гендерно-симметрично действующее законодательство, «гендерно-нейтральное» по формулировкам. Прямой запрет для мужчин или женщин на какое-либо из прав является явной и прямой дискриминацией. Таких норм было совсем немного в советском законодательстве, однако список специальностей и профессий, доступных преимущественно представителям одного пола, сохраняется по настоящее время. Часть ограничений может иметь под собой исключительно физиолого-анатомические различия организмов мужчин и женщин, что, в основном, касается гарантий для женщин – беременных или кормящих матерей. Однако существуют и такие нормы, которые несут в себе социальные и культурные представления о предназначении полов. Реконструкция основ и целей политики позволяет, в частности, провести грань между концепцией прав женщин и мерами демографической политики государства.

Предметом четвертого этапа гендерной экспертизы является анализ методов защиты прав женщин (или мужчин). Речь идет о таких отраслях права и кодексах, как трудовое законодательство, уголовно-процессуальное, законодательство социального страхования и социальной защиты. Здесь в основу массива правовых норм положена концепция «особых нужд женщин» (в частности, как матерей), и законодательство предоставляет льготы в течение беременности, отпуск для матери по уходу за ребенком. Эти нормы можно определить как «специальные нормы» для женщин. Во второй тип можно вынести гарантии, льготы, квоты в связи с признаком пола, направленные на женщин вообще или на женщин-матерей, и сопутствующие матерям иные социальные функции. Третий тип – это «равные права», нормы, выполняющие, как правило, идеологическую функцию и носящие декларативный характер.

Четвертый тип юридического оформления гендерного равенства представлен такими мерами, как налоговые льготы, инвестиционная политика и другие, нацеленными на выравнивание статуса мужчин и женщин. Эти меры следует отнести к формирующейся политике равных возможностей, мерам позитивной дискриминации и предпочтительного рассмотрения. Здесь важно обратить внимание на такие факторы контекста этих норм, как отсутствие правовых и социальных механизмов, непрофессионализм целого ряда государственных органов и служб, что оборачивается нарушением прав женщин. В частности, примерами являются проблемы домашнего насилия, сексуального домогательства. Речь идет также о патологизации и эротизации женского образа в СМИ и массовой культуре, где ощущается большой дефицит позитивного представления женщин.

На пятом этапе целесообразно провести сравнение комплекса правовых актов и норм на предмет их соответствия международным актам, ратифицированным Россией. Несмотря на то, что список ратифицированных Россией международных документов по правам человека и правам женщин обширен, известно, что большая часть международного права в сфере прав человека не имеет механизмов реализации в силу слабости правового сознания среди россиян.

Шестой этап – анализ исторического контекста, в котором формировались интересующие нас правовые комплексы. Это возможно сделать посредством периодизации изменения государственной политики в избранной сфере. Важно, чтобы при анализе действующего законодательства были реконструированы исторические рамки и социально-экономические, политические условия и обстоятельства появления этого комплекса прав, той или иной статьи и нормы закона, подробности их изменения, в частности, изменения формулировок. Наиболее активно формировались в советский период такие направления государственной политики, как демографическая, направленная на увеличение рождаемости; экстенсивная политика женской занятости, обеспечивавшая резкое увеличение советской рабочей силы по сравнению с любыми другими странами того времени; эгалитарная политика, декларировавшая равенство полов, но не сумевшая выработать механизмы полной реализации этого принципа. Анализ изменений в сфере того или иного направления государственной политики позволяет высветить роль социальных условий создания закона и реализации заложенных в нем норм.

Седьмым этапом проводится описание социально-экономических механизмов и институтов, вовлеченных в проблемную ситуацию. Например, в случае анализа порнографии следует показать и описать процесс возникновения, развития и функционирования секс-индустрии, в основании которой задействован рыночный механизм «деньги – товар».

В основе этого бизнеса, приносящего огромные прибыли, лежит торговля женщинами помимо их воли и посредством прямого обмана, нарушения прав человека. Экономический анализ оказывается полезным в ситуациях массовых нарушений социально-экономических прав, например, в случаях невыплаты зарплат. В условиях стагнации и банкротства предприятий можно проанализировать, какое влияние на эти факты оказала невысокая степень проработанности закона о банкротстве. На этом этапе следует проанализировать, какие органы власти и чьи интересы стоят за этой проблемой.

Окончательным, восьмым этапом гендерной экспертизы должен стать анализ работоспособности существующих правовых норм, их дифференциация по степени эффективности. Необходимо проанализировать существующие правовые нормы, в частности, на предмет их единообразного и четкого понимания, применения и толкования. Отдельно следует выделить на этом этапе противоречия внутри действующего российского законодательства.

В оценке эффективности социальной работы, как и в анализе социальной политики, особое значение имеет применение количественных методов сбора и анализа информации.

Гендерная статистика – это статистика о положении мужчин и женщин в следующих сферах: население, семья, здравоохранение, образование и коммуникации, занятость, права человека и политика. Оценка прогресса женщин в этих и других областях является новой и развивающейся дисциплиной, которая зависит от базовых демографических данных, а также социальных и экономических показателей (Хегай, 2002).

Социальное законодательство по-разному обращается с женщинами и мужчинами, что подкрепляет гендерный дисбаланс в практиках рекрутирования рабочей силы, гендерную сегрегацию рынка труда, сегрегирует женщин в практиках социального обеспечения и реабилитации. С точки зрения концептуальной новизны и методов сбора информации в гендерной статистике требует особого внимания, в частности, раздел «Использованное время». Сбор данных для этого раздела осуществляется методом выборочного социологического обследования. Как указывает М. Хегай, такие обследования в разных странах выявили, что занятость женщин превышает занятость мужчин, однако оплачиваемая занятость даже в самых продвинутых, с точки зрения гендерного равенства, странах у женщин ниже, чем у мужчин. Это одна из основных причин недооценки трудового вклада женщин, вытекающая отсюда экономическая дискриминация, а также распространенный стереотип о «мужчинах-кормильцах» и «женщинах-иждивенках» (Хегай, 2002). Оценка распределения времени на оплачиваемую и неоплачиваемую части необходима с точки зрения продвижения гендерного равенства в

обществе: статистика является той базой, которая может быть представлена для доказательства экономической дискриминации женщин; результаты регулярных обследований формируют общественное мнение об экономическом вкладе женщин в семейный бюджет, который должен измеряться не только денежными показателями, но и количеством оказываемых услуг; динамика результатов позволит отслеживать изменения гендерных отношений в обществе. Потому и необходима гендерная экспертиза законодательства, которая может осуществляться рабочими группами при администрации, независимыми центрами, чиновниками и специалистами-практиками. Аналогичная экспертиза должна осуществляться в отношении соблюдения прав других уязвимых групп: инвалидов, детей, пожилых людей, молодежи. Отметим, что феминистская модель социальной работы и социальной политики позволяет вскрыть причины проблем и сформулировать их решение, ориентированное на устранение всех форм насилия и дискриминации, на благополучие мужчин, женщин и детей.

Понятия качества, результативности и эффективности

Проблема изучения качества и эффективности социального обслуживания, качества социальной работы с различными группами пользователей услуг, качества разнообразных социальных проектов, связанных с улучшением положения людей, очень важна. Успех любой услуги или проекта формулируется в аспектах процесса и результата. Наиболее часто используются понятия качества, результативности и эффективности, которые должны быть сформулированы с учетом целей и задач социального обслуживания, социальной работы. Производными от задач и целей являются критерии эффективности, лежащие в основе любого аналитического инструмента, сколько-нибудь полезного в текущей работе, в оценке и управлении. Оценку эффективности и качества нельзя рассматривать исключительно как механизм контроля – это часть общей системы обеспечения качества, в рамках которой каждый сотрудник социальной службы, независимо от своего должностного статуса, стремится осмыслить процесс и результат своей работы, чтобы сделать обслуживание более качественным, а деятельность – эффективной.

Качество можно представить как соответствие идеального образа услуги, удовлетворяющего все стороны, и реального воплощения этой услуги. Понятно, что каждый по-своему понимает «качество», у каждого будет свой идеальный образ качественной услуги, поэтому так важно договориться об общих определениях или стандартах качественной услуги. Идеальный образ качественной услуги подразумевает связанные между собой процесс, результат, сопоставимость цели и результата (результативность), достижение цели с наименьшими затратами

(эффективность). При этом подразумеваются затраты разного типа – как экономические, так и человеческие.

Рассмотрим несколько терминов. Начнем с наиболее общего и наиболее сложного – эффективность. В современной теории и практике социальной работы это понятие имеет несколько значений (рис. 4).

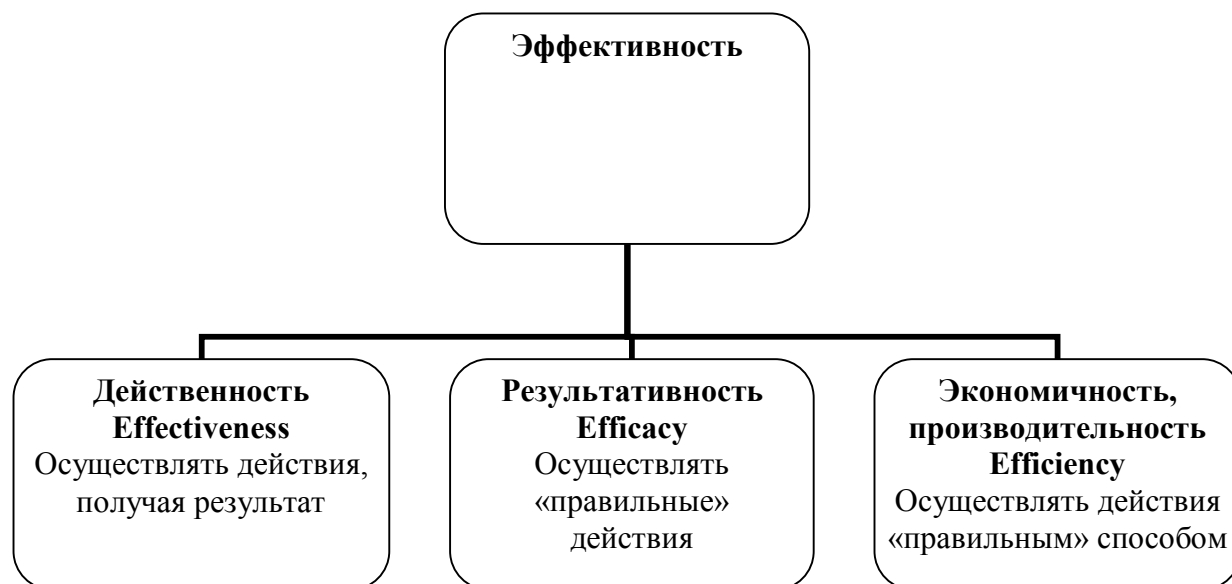


Рис. 4. Значения понятия «эффективность»

Эффективность в смысле продуктивности, производительности, экономичности (efficiency) – это показатель эффективности деятельности, отражающий сумму выработки на единицу затрат. Часто выражается в виде процента от идеальной продуктивности. Чем меньше ресурсов затрачено на достижение запланированных результатов, тем выше продуктивность. Это понятие нередко отождествляют с эффективностью, подразумевая экономический ее смысл. Например, продуктивность или производительность труда может измеряться как количество выпущенной в единицу времени продукции. Говоря об оптимизации системы социальной поддержки населения, подразумевают более эффективное управление ресурсами, которое бы позволило повысить работоспособность системы при уменьшении затрат.

Эффективность в смысле действенности (effectiveness) – это способность производить эффект (результат) неких действий, которая не всегда может быть измерена при помощи количественных показателей.

Эффективность в смысле результативности, оптимальности (efficacy) – это способность производить намеченный результат в желаемом объеме, может выражаться мерой (процентное соотношение) фактически произведенного результата к нормативному/запланированному (например, в этом смысле говорят об эффективности вакцины или

вакцинации). Эта мера фокусируется на достижении как таковом, а не на ресурсах, затраченных на достижение желаемого эффекта.

Отметим: то, что дает какой-то результат, не обязательно будет оптимальным, а то, что оптимально, не обязательно будет экономично. Только сочетание всех этих параметров означает эффективность в полном смысле этого слова. Оценка эффективности социальных служб подразумевает следующие разновидности: 1) оценка качества – обычно ее еще называют «контроль качества» или «обеспечение качества» (quality control или quality assurance); 2) оценка экономичности (efficiency); 3) оценка действенности (effectiveness); 4) оценка результативности (efficacy). Нередко все эти элементы объединяются в комплексную оценку, которая, к тому же, предполагает оценку всей организации в целом, оценку отдельных ее программ, компонентов программ, сотрудников и оценку работы с конкретными клиентами. В узком смысле «эффективность» означает достижение наибольшего соответствия целей и полученных результатов при наименьших затратах. Использование экономических доказательств эффективности социальной работы или социального обслуживания является важным, но далеко не единственным приемом оценки. В этом пособии мы будем говорить о понятии «эффективность» в широком смысле, поскольку именно такое понимание распространено как в официальных документах, так и в сложившейся на сегодняшней день практике.

Качество и эффективность

Качество и эффективность социального обслуживания – это две стороны одной медали. Социальное обслуживание, которое осуществляется профессионально, приносит ощутимую пользу тем, для кого оно предназначается, и положительно ими оценивается, является качественным. А если оно к тому же осуществляется в рамках запланированных ресурсов и целей, ожидаемые результаты получены, то, значит, услуга оказана эффективно.

Критерии эффективности социального обслуживания носят комплексный характер. С одной стороны, они представляют собой систему стандартов и нормативных показателей, отражающих эффективность процесса социального обслуживания, с другой – систему показателей, отражающих количественные и качественные индикаторы социально-экономического, психологического и иного состояния отдельных личностей, семьи в целом, социальной группы. Эффективность деятельности учреждений социального обслуживания определяется, исходя из таких показателей, как развитие сети учреждений, качество предоставленных услуг, состояние и использование материальных и людских (кадровых) ресурсов, отношение результата и затрат (Мещанинова, 2005).

Для использования категорий качества, эффективности и результативности в практической деятельности введем для каждой из них набор конкретных параметров, выражающих ключевые характеристики, пригодные для построения измерительных инструментов (анкет, статистических показателей, сводных индексов).

Качество услуги понимается как степень соответствия полезных свойств услуги потребностям и предпочтениям потребителей и включает следующие параметры: полнота предоставления в соответствии с требованиями (стандартами); доступность; своевременность; эффективность и результативность предоставления услуги.

Эффективность услуги определяется как степень успешности деятельности по достижению цели с наибольшей экономией затрат, т.е. до какой степени услуга способствовала своевременному и объективному решению стоящих перед клиентами проблем с наименьшими затратами ресурсов разного рода.

Результативность включает следующие параметры: степень решения материальных или финансовых проблем клиента, оцениваемая непосредственным контролем результатов выполнения услуги; степень улучшения эмоционального, физического состояния клиента, решения его правовых, бытовых и других проблем в результате взаимодействия с исполнителем услуги, оцениваемая косвенным методом, при участии клиента в оценке качества услуги.

В построении критериев эффективности, результативности и качества учитывают содержание целевых и ценностных установок, задаваемых организацией, ведомством или рамками профессии. Сама идея оценки качества, эффективности, результативности, разработки стандартов и критериев услуг базируется на определенной системе ценностей, на идеологии, которая называется «неолиберализм».

Одна из идей неолиберальной системы социальной политики состоит в том, что в социальные сервисы – образование, здравоохранение, социальную защиту – проникают принципы и приемы бизнес-менеджмента, так называемой контрактной, проектной культуры. Предполагается, что четкость управления и исполнения задач, подотчетность и подконтрольность повысят эффективность социальной политики, позволят сэкономить ресурсы, выделяемые на социальную сферу, помогут достичь больших результатов при меньших затратах. Однако не всегда подобные стремления можно увязать воедино с гуманистическими ценностями профессий психолога, социального работника, педагога, чьи усилия и достижения порой довольно трудно оценить в количественных терминах производительности труда, выработки и стоимости.

***Почему трудно оценивать качество, эффективность
и результативность социальных услуг?***

- Заявительный принцип оказания услуг затрудняет возможность оценивания степени охвата целевой группы.
- Социальные услуги не могут быть полностью формализованы, что затрудняет разработку прозрачных и четких критериев оценки.
- Многообразные внешние условия могут повышать или снижать вероятность положительных изменений.
- Изменения в жизни людей нередко носят отсроченный характер по отношению ко времени оказания услуги.

Цели и задачи программы социального обслуживания

Определяя целевые приоритеты программы, необходимо иметь в виду миссию и стратегические планы организации, цели социального развития того района, той территории, на которой действует социальная служба. Сформулировав широкие целевые приоритеты, следует их конкретизировать в более частные цели, задачи и ожидаемые результаты программы. Результаты должны быть сформулированы в соответствии с целями и задачами, чтобы их можно было в дальнейшем зафиксировать и отследить успех выполнения программы по каждому отдельному аспекту.

Примеры широких формулировок целей*

Экономическая самостоятельность семей с детьми

Обеспечить экономическую самостоятельность семей с детьми, предоставляя возможности трудовой занятости, помощь с поиском работы, услуги переподготовки и карьерного роста, а также временную финансовую помощь.

Услуги социальной поддержки

Укрепить силы индивидов и семей, предоставляя широкий спектр услуг профилактики, оценки, вмешательства и консультирования, чтобы улучшить благополучие детей, стабильность и самостоятельность семьи.

Укрепление местного сообщества

Обеспечить развитие здоровых, разнообразных социальных сетей в местном сообществе, предоставляя ресурсы лидерства, финансирование, услуги, которые поддерживают, усиливают и расширяют возможности местного сообщества помогать целевой группе клиентов, решать определенные социальные проблемы.

* Источник: O'Brien-Strain, Bischoff, 2001.

Для того, чтобы вести речь об оценке конкретных результатов, необходимо именно так и формулировать цели и задачи деятельности специалистов, отделов или организации. Наиболее подходящими видами планирования деятельности в этом случае являются программный и проектный подходы. Можно конкретизировать цели и задачи и в случае неизменной текущей работы по социальному обслуживанию, тем самым постепенно приблизить ее к формату программы.

Примеры формулировки конкретных целей и результатов

Цель программы: снизить глубину бедности 50 семей в течение года.

Ожидаемые результаты программы: трудоустройство 50 человек из целевой группы, рост среднедушевых доходов их домохозяйств на 30%.

Полученные ожидаемые результаты: прошли переподготовку за счет бюджетных средств 46 человек, трудоустроены 34 человека (50 человек или 73% тех, кто прошел переподготовку), рост доходов на 15% (половина ожидаемого роста).

Полученные побочные, неожиданные результаты: один человек из прошедших переподготовку решил открыть свое небольшое дело. Благодаря помощи сотрудников программы, ему удалось получить разовое пособие на регистрацию.

Факторы, повлиявшие на достижение результатов: в момент действия программы закрылось предприятие по пошиву спецодежды, ранее обещавшее трудоустройство 10 человек. Двум женщинам из числа лиц, прошедших переподготовку, программа пока не смогла найти подходящее место работы (требуются особые условия ввиду инвалидности).

Выводы по управлению данной программой: в целом эффект программы можно считать средним; в будущем целесообразно уделять больше внимания возможностям самозанятости, разнообразить формы поиска работы.

От того, насколько четко и продуманно сформулированы цели и задачи программы социального обслуживания, будет зависеть возможность оценки ее качества и эффективности. Цель работы всего учреждения или одного из его подразделений больше напоминает миссию, стратегический приоритет, чем конкретную программу действий, например, «снижение риска жестокого обращения с детьми в семье посредством нормализации семейной обстановки». Данной цели будут соответствовать задачи, которые формулируются в стандартах социального обслуживания:

- на основе систематического наблюдения за клиентами из целевой группы обеспечить своевременное выявление межличностных конфликтов, личностного дискомфорта, острых психотравмирующих или стрессовых ситуаций, негативно влияющих на здоровье и психику детей, неадекватных форм поведения родителей;
- оказать квалифицированную помощь родителям в преодолении и исправлении допущенных ими ошибок или конфликтных ситуаций в семье, травмирующих детей, а также в исправлении неадекватных родительских установок и форм поведения родителей при воспитании детей, налаживании межличностных отношений для предупреждения и преодоления семейных конфликтов, по вопросам супружеских и других значимых отношений;
- помочь клиентам раскрыть и мобилизовать внутренние ресурсы семьи и решать эти проблемы в дальнейшем самостоятельно;
- на основе оценки трудностей, потребностей и ресурсов семьи оказать квалифицированную помощь в социальной адаптации к изменяющимся социально-экономическим условиям жизни и быта, в том числе посредством получения жизненно важных навыков,

профессиональных знаний и умений, содействовать в поисках работы и трудоустройстве, поисках и организации приемлемых форм ухода за детьми, организации их лечения, отдыха и развития.

Эти задачи тоже нуждаются в более детальной проработке в каждой конкретной программе услуг; они конкретизируются при подготовке индивидуальных планов реабилитации или программ социального обслуживания целевой группы клиентов.

Примеры конкретных измеряемых показателей

- Число детей, возвращенных в семью из приюта, после этого не подвергавшихся жестокому обращению в течение десяти месяцев
- Число детей, прошедших социально-педагогическую и социально-психологическую реабилитацию и научившихся читать к концу учебного года в соответствии с нормой своего возраста
- Число участников, получивших работу не позднее чем через полгода после прохождения программы
- Клиенты воздерживаются от употребления спиртного и наркотиков не менее чем три месяца после прохождения программы

При формулировании программы полезно записывать цели, задачи и ожидаемые результаты в таблицу, чтобы более очевидно соотнести их между собой. При этом полезно задать себе следующие вопросы. На кого нацелена программа? Что это за группа? Что мы знаем о тех, кого мы обслуживаем? Какая деятельность осуществляется по программе? Какие результаты должны быть достигнуты в результате этой деятельности? (приложение 9). Впоследствии полученную таблицу будет удобно использовать для составления отчета.

Кроме того, важно запланировать детали реализации программы в соотношении с особенностями клиентов и той среды, в которой они живут, продумать, что мы ожидаем от клиента в идеале, решить, как фиксировать успех программы в процессе и результате ее выполнения (приложение 9).

При планировании мониторинга ожидаемых результатов программы полезно задать следующие вопросы (приложение 9): каким образом и как часто следует фиксировать происходящие изменения; что мы ожидаем от клиента в плане его (ее) участия в программе; должны ли мы жестко следовать временному графику и каким образом фиксировать его выполнение; что можно было бы сделать для развития программы в процессе ее выполнения.

Рассмотрим пример социальной работы со случаем.

В службу направлена девочка 14 лет, со случаем повторного суицида. Она давно стоит на учете, проходила реабилитацию. Ее родители злоупотребляют алкоголем. Важную роль в жизни Нины играют бабушка с дедушкой, которые проводят с ней больше времени и беспокоятся о здоровье девочки.

Для составления индивидуального плана работы с семьей попытаемся рассмотреть объяснения причин ситуации (рис. 5).

После этого разработаем и заполним план действий (приложение 4), заполним форму обеспечения качества (приложение 5), чтобы отслеживать результат выполнения каждой задачи (Zirps, 2003).

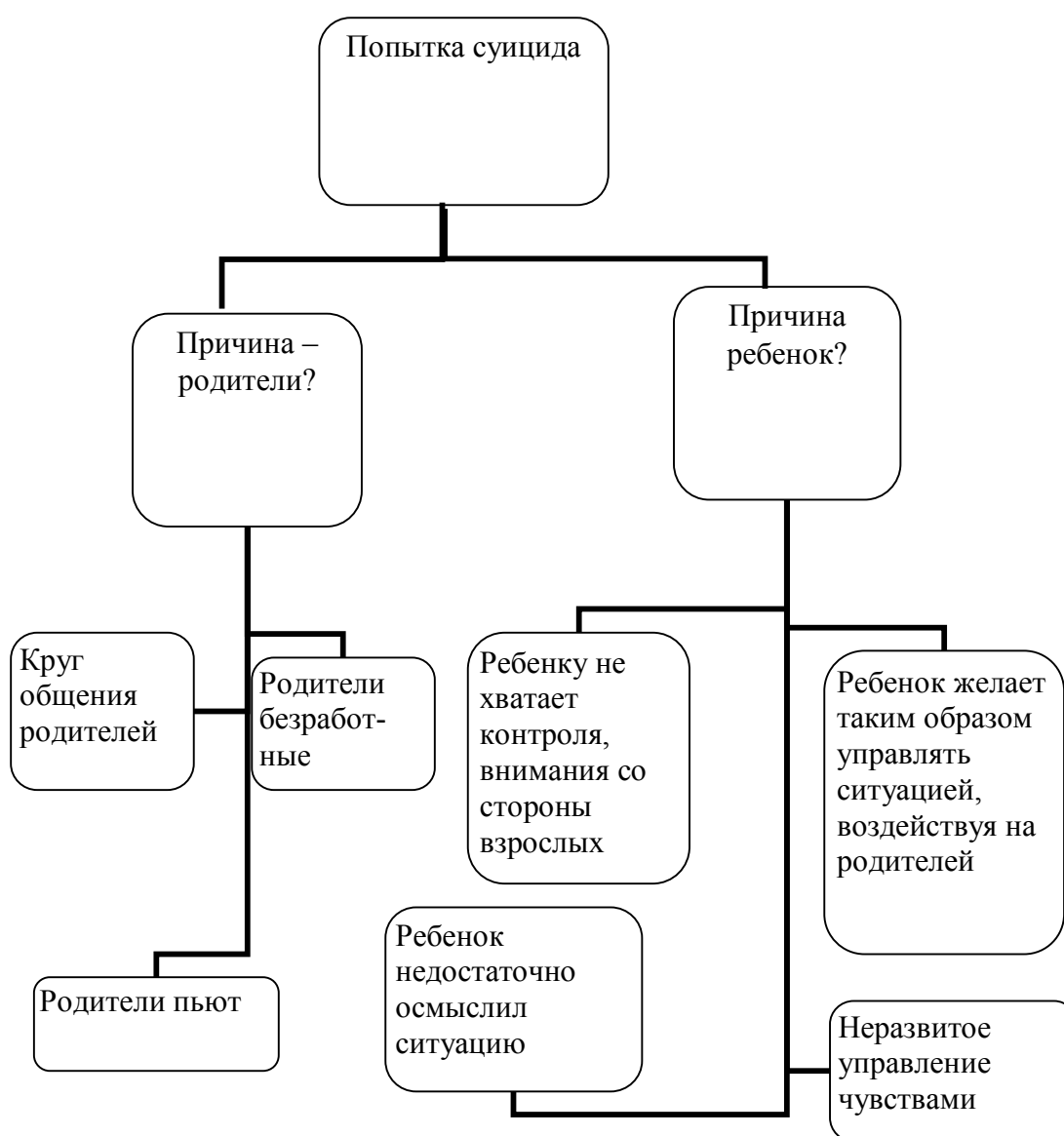


Рис. 5. Пример «дерева проблем»

Пример заполнения формы обеспечения качества

Дата 10 февраля 2006 г.

- | | |
|--|--|
| <input checked="" type="checkbox"/> Инцидент или жалоба клиента
<input type="checkbox"/> Оценка программы
<input type="checkbox"/> Проект улучшения качества | <input type="checkbox"/> Оценка удовлетворенности клиентов
<input type="checkbox"/> Оценка ведения записей
<input type="checkbox"/> Управление безопасностью / рисками |
|--|--|

Краткие сведения: В службу направлена Нина Петрова, девочка 14 лет, со случаем повторного суицида. Она давно стоит на учете, проходила реабилитацию. Ее родители злоупотребляют алкоголем. Важную роль в жизни Нины играют бабушка с дедушкой, которые проводят с ней больше времени и беспокоятся о здоровье девочки.

Общая цель, поставленная на консилиуме: свести к нулю риск попытки самоубийства, нормализовать семейные отношения

План действий

Действие	Кто ответственный	Даты выполнения	Как выполнено
Встреча девочки с консультантом-психологом	И. Иванова	24.02	Встреча проведена, достигнуто более корректное понимание ситуации обеими сторонами.
Проведение семейной конференции вместе с ребенком	С. Сидорова	27.02	Конференция проведена, намечен план совместных действий по изменению ситуации, выявлены ресурсы семьи. Отец и девочка выразили заинтересованность в участии в спортивных состязаниях. Нина будет участвовать в волонтерском движении по спасению бездомных животных. Мать вместе с Ниной берут на себя подготовку оформительской части ближайшей акции волонтеров.
Привлечь семью к организации и проведению «Веселых стартов»	З. Захарова	27.02 – 15.03	Отец и девочка дважды посетили тренировочные встречи.
Привлечь девочку к участию в волонтерском движении	П. Петрова	27.02 – 30.05	Нина регулярно занимается в местном кружке экологов в секции по спасению бездомных животных. 15 мая участвовала в местной акции.
Привлечь ресурсы Общества трезвости к реабилитации семьи	П. Петрова	27.02 – 30.05	Родители девочки посетили два мероприятия общества трезвости. Они включились в работу отделения АА.
Привести курс встреч девочки со специалистом по психическому здоровью, возможно, показана терапевтическая группа	И. Иванова	01.03 – 01.06	Проведено 4 встречи. Проведены тренинг эмоционально-волевой устойчивости, мониторинг самооценки, стабилизации эмоциональной сферы. При наличии терапевтической группы – проведены встречи в терапевтической группе.
Мониторинг изменения поведения родителей и самочувствия девочки: посещения семьи	С. Сидорова	1.03-1.06	Осуществлено 11 посещений. Отмечены видимые изменения поведения родителей: питейные практики значительно сократились, восстановились практики семейного проведения досуга и домашней работы. Общее самочувствие девочки в норме.

Подпись секретаря _____



Рис. 6. Показатели эффективности социальной службы

Оказание услуги сопровождается регулярной оценкой, при этом контролируется ведение документации, содержание плана услуги, его соответствие нуждам клиента, прогресс ситуации клиента (приложение 7).

Чтобы оценка была объективной, она не должна зависеть только от мнения руководителей или единичных экспертов. Важным средством сохранения объективности является выяснение мнения потребителей услуг и привлечение независимых специалистов, не имеющих личной или профессиональной заинтересованности в результатах оценки (рис. 6).

По выводам экспертов фонда «Институт экономики города», критерии оценки качества или стандарты предоставления услуг должны быть согласованы на межведомственном уровне с органами местного самоуправления, с общественными организациями, получателями и населением в целом и представлять собой положения о показателях качества и механизмы их соблюдения. В этом случае стандарты или критерии качества и эффективности будут играть роль региональных гарантий, которые позволяют окружить клиентов системы социальной защиты заботой надлежащего и приемлемого качества в условиях конкретных регионов. При этом стандарты, относительно которых будет оцениваться качество услуг, важно периодически пересматривать и соотносить с бюджетными возможностями органов социальной защиты, с одной стороны, и заявленными общими целями оказания социальных услуг, с другой. Для того чтобы принятые критерии не были чуждым явлением в практической деятельности социальных работников и сотрудников органов социальной защиты на местах, необходимо проводить работу по разъяснению новых критериев и требований, вытекающих из них, по отношению к работникам (Критерии оценки..., 2006).

Система целостного обеспечения качества, с 1990-х годов применяемая за рубежом, означает, что в оценивании качества обслуживания должны принимать участие все заинтересованные субъекты: заказчик или покупатель (включая ведомство или министерство), поставщик (учреждение социальной защиты), конкретные исполнители – администраторы, сотрудники; также клиенты социальных служб и местное сообщество, которое может испытывать непосредственные положительные и негативные эффекты от деятельности учреждений и организаций социальной поддержки.

Цели и задачи оценки результативности

Оценка результативности социального обслуживания позволяет выявить, какие именно факторы сыграли ключевую роль в достижении конкретного результата, а какие оказались несущественными. Это позволит перенаправить, в случае необходимости, ресурсы организации

или отдела к более важным факторам. Если же роль внешних факторов окажется преобладающей, то можно будет переформулировать цели и перенаправить ресурсы на их достижение (Эффективность муниципальных..., 2003. С. 9). Оценка результативности направлена не только на анализ достигнутого, но и на сам процесс реализации социального обслуживания. Такая оценка включает следующие этапы: постановка цели оценки, планирование оценки, сбор и анализ данных, дальнейшее их использование.

При планировании оценки для определения целей, задач анализа можно подумать над следующими вопросами (Эффективность муниципальных..., 2003. С. 11):

1. Для чего нужна оценка? Какое управленческое решение вы хотели бы принять, опираясь на ее результаты?
2. Кто является основным заказчиком оценки? Какова ее аудитория (клиенты, муниципальная администрация, внешние доноры, управленческий персонал)?
3. Какая информация вам необходима для принятия решения о выделении на программу социального обслуживания средств или их сокращении, об изменении правил программы социального обслуживания?
4. Каковы возможные источники информации: специалисты, работающие по программе, получатели услуг, документация, др.?
5. Каковы наиболее приемлемые способы сбора информации: опросы, интервью, изучение документации, фокус-группы? Что еще?
6. Какие источники информации доступны? Каковы затраты на их использование?

Для человека, управляющего социальной службой, учреждением или возглавляющего программу, проект, оценка дает жизненно важную информацию о том, какие именно компоненты оказания услуг работают эффективно, а какие требуют реорганизации, модификации или отмены. Например, при использовании новых механизмов предоставления услуг – системы поиска и отбора клиентов, схемы оплаты, структуры и графика предоставления той или иной услуги – грамотно проведенная оценка поможет выявить погрешности или улучшить механизмы предоставления услуг, добиваясь их большей эффективности и меньшей затратности (Эффективность муниципальных..., 2003. С. 6-7).

Критерии эффективности социальной работы

Эффективность деятельности определяется с помощью конкретных критериев. *Критерий* – это признак, который показывает степень эффективности и включает как количественные, так и качественные показатели, раскрывающие его содержание.

Поскольку социальное обслуживание – явление многоуровневое, невозможно определить его эффективность с помощью лишь одного критерия. Наиболее общим критерием эффективности системы социальной поддержки, например, можно было бы считать «стабилизацию негативных тенденций в обществе». В данном случае могут использоваться показатели динамики отдельных социальных проблем (распространенность бедности, бездомности, алкоголизма, наркомании, правонарушений) и статистические данные о динамике развития системы социальных служб. Применительно к социальной работе показатели можно объединить в следующие группы: потребность в услугах, доступность услуг, коммуникативная эффективность социального учреждения (Мещанинова, 2005), экономичность услуг, целесообразность расходов, целевое расходование средств.

Критерии первой группы «потребность в услугах» имеют следующие количественные характеристики:

- демографические показатели (например, доля несовершеннолетних среди населения данного района, статистика прироста населения);
- медицинские и экологические показатели (например, экологическая ситуация на данной территории; процентное соотношение жителей, страдающих различными заболеваниями);
- семейно-социальные показатели (например, количество одиноких матерей, семей, воспитывающих детей-инвалидов, и др.).

При рассмотрении критерия «доступность услуг» необходимо учитывать следующие характеристики:

- количество действующих на данной территории отделений социальной помощи на дому, детских отделений, отделений срочной социальной помощи и др.;
- загруженность учреждения;
- месторасположение (доступность);
- оснащенность учреждения социального обслуживания;
- организационная доступность;
- информационная доступность (реклама, информация в СМИ и др.).

Необходимо учитывать и социокультурный, исторический, экономический контекст города или района, выявить трудности и ресурсы именно данного региона.

Третья группа критериев «коммуникативная эффективность социального учреждения» оценивается сложнее, т.к. показатели этой группы связаны и с субъективным восприятием. К ним можно отнести следующие характеристики:

- квалификация персонала;
- организация приема клиентов;

- организация обслуживания на дому, работа отделений дневного пребывания, помощи семье и детям и др. (Мещанинова, 2005).

Для оценки эффективности расходов, затраченных на социальные услуги, необходимо четко представлять не только степень результативности тех или иных видов оказываемых бюджетных услуг, но и финансовые параметры (Критерии оценки..., 2006):

- сколько финансовых, кадровых и материальных ресурсов вкладывается в ту или иную услугу;
- какова полная стоимость «продукта» (например, стоимость предоставления услуги в расчете на одного клиента);
- во сколько обходится результат (например, каковы затраты на одного клиента, у которого произошли ожидаемые положительные изменения).

По мнению экспертов фонда «Институт экономики города», не ко всем видам социальных услуг можно применить понятие «эффективность расходов», т.к. не все услуги предполагают достижение четкого конечного результата, а оценивать эффективность можно лишь в том случае, когда есть возможность сопоставить полученный результат с понесенными для этого затратами различных ресурсов. Часть же услуг социальной защиты населения предоставляется в большей степени как средство поддержания социальной ткани общества, системы норм поведения по отношению к нуждающимся в помощи, уровня цивилизованности. Кроме того, часть получателей услуг социальной защиты обладает такими объективными характеристиками, что достижение результата в виде реального улучшения их положения, вследствие получения ими помощи и услуг, невозможно. Типичным примером является обслуживание престарелых граждан, состояние здоровья и способность к самообслуживанию которых с возрастом имеют все возрастающую тенденцию к ухудшению вне зависимости от того, получают ли они социально-медицинские услуги.

С этим выводом можно согласиться далеко не полностью. Во-первых, «улучшение положения» означает не только выздоровление или укрепление физического статуса, но и облегчение трудностей, связанных с немощностью или тяжелой болезнью, снижение риска усугубления недуга, предоставление социально-бытового и эмоционального комфорта таким клиентам и пациентам, которые находятся в глубоком престарелом возрасте, чье выздоровление проблематично или невозможно. За рубежом проводятся оценки эффективности ухода за пожилыми или неизлечимо больными (это могут быть и дети, и взрослые) в аспектах действенности, экономичности и результативности, разрабатываются критерии оценки для программ ухода на дому, в интернатах и специальных центрах временного пребывания. При этом производится проверка того, насколько количество и квалификация персонала, используемые методы работы с людьми, оснащенность оборудованием влияют на качество жизни получателей услуг. В исследованиях осуществляется и поиск дополнительных факторов

или предикторов хорошего или плохого результата программ обслуживания, который, в свою очередь, отражается на социальной структуре населения.

Обеспечение качества социального обслуживания

Многих специалистов социальных служб и их руководителей заботят вопросы: «Насколько мы успешны? Как измерить наши достижения и доказать, что они есть? Как увидеть проблемы, недостатки в работе и вовремя принять меры по их исправлению?» В повседневное употребление сегодня входят такие слова, как результативность, эффективность, качество, критерии, показатели, замеры, результаты, оценка.

В социальном обслуживании понятие «качество» относится к содержанию, условиям и результатам предоставления услуги. Следовательно, чтобы оценить качество услуги, нам понадобится набор показателей или критериев, характеризующих услугу в этих аспектах. Это могут быть качественные и количественные показатели.

Количественные характеристики услуги: время ожидания услуги; время предоставления услуги; характеристики оборудования, инструментов, материалов; полнота услуги. *Качественные характеристики услуги:* репутация организации, знания (осведомленность о нуждах клиентов), компетентность и мастерство исполнителя услуги; доступность персонала; эффективность коммуникации исполнителя и потребителя, реакция сотрудников (желание и способность быстро предоставлять услугу), обходительность, вежливость, чуткость персонала; доверие к персоналу; надежность, безопасность; внешний вид сотрудников, физическая обстановка, эстетика интерьера, комфортность условий обслуживания.

Развитие и функционирование современных организаций (в бизнес-секторе, в бюджетном или некоммерческом третьем секторе) сегодня неразрывно связано с проблемой обеспечения качества их работы. *Система качества учреждения* – совокупность его организационной структуры, правил, методов обеспечения качества услуг, процессов предоставления услуг, ресурсов учреждения, обеспечивающая осуществление административного руководства качеством услуг как основы формирования условий качественной работы и оценивания ее процесса и результатов (Гусякова, Калинина, 2006). Управление качеством социального обслуживания – это логический структурный подход, учитывающий три важнейших определяющих критерия: уместность, выполнимость и устойчивость.

Уместность: действия соответствуют потребностям клиентов и принципам оказания услуг, содержание деятельности соответствует приоритетам социальной политики и требованиям, предъявляемым к профессии; клиенты участвуют в процессе принятия решения

относительно программы обслуживания; проводится тщательный анализ проблем; цели четко определены с точки зрения пользы для целевой группы.

Выполнимость: планируемые цели реально достижимы в условиях, сложившихся на момент выполнения программы, и учитывают способность сотрудников и организации выполнить программу; цели логичны и поддаются измерениям; риски, допущения и препятствия приняты во внимание; мониторинг концентрируется только на уместных целях программы.

Устойчивость: получатели помощи продолжают получать выгоду от программы после ее завершения; факторы, влияющие на устойчивость, рассмотрены уже на стадии разработки программы; результаты оценки используются для накопления опыта и разработки будущих программ.

Управление качеством деятельности социальной службы включает в себя следующие компоненты:

- планирование качества – определение того, какие стандарты качества использовать в оказании социальных услуг, и определение того, как их внедрить;
- подтверждение качества – регулярная общая оценка оказания услуг с целью определения того, соответствуют ли услуги принятым стандартам качества;
- управление качеством – мониторинг результатов оказания услуг с целью определения соответствия принятым стандартам качества и устранение причин неудовлетворительного исполнения.

Критерии качества услуги

В самом общем виде услуга социальной защиты может считаться высококачественной, если она удовлетворяет следующим условиям:

- имеет четко сформулированную цель/назначение;
- предоставляется в соответствии с современными методологическими принципами и технологиями;
- основывается на инклюзивном, антидискриминационном подходе и уважении к личности каждого клиента. Инклюзивный подход способствует максимальной социальной интеграции всех членов общества, позволяет избежать социальной сегрегации, являющейся следствием различий в поле, культуре, национальности, религии и индивидуальных возможностях и способностях;
- подвергается постоянному мониторингу и анализу, в первую очередь, с использованием независимой информации от получателей;
- предоставляется достаточно гибко, чтобы учесть индивидуальные потребности клиентов;

- имеет значимость для получателей, оказывает заметное положительное влияние на их социально-экономическое положение и/или поведение;
- фокусируется на превентивных (профилактических) мероприятиях, а также на мероприятиях, способствующих выходу трудоспособных получателей услуг и их семей на самообеспечение и независимость от социальных трансфертов;
- не вызывает недовольства получателей условиями предоставления (Критерии оценки качества..., 2006).

Исходя из этих условий, можно сформулировать соответствующие критерии (наличие цели, соответствие методике, инклюзивность и т.п.). Поскольку полноценную оценку по каждому критерию в отечественных учреждениях социальной защиты провести не всегда возможно, и не все эти условия хорошо осознаются и соблюдаются, а информация собирается в усеченном виде, то можно начать с сокращенного списка критериев оценки качества и постепенно формировать соответствующую информационную систему всех уровней социальной защиты населения, чтобы достичь максимально полного списка критериев.

Далее в разделе приведен *примерный перечень критериев* для услуги «социально-психологическая реабилитация подростков, находящихся в трудной жизненной ситуации» (Чепляев, 2006).

Услуга «Социально-психологическая реабилитация семей с детьми, оказавшихся в трудной жизненной ситуации»*

Критерии для оценки с помощью получателей услуги

1. Доля тех, кому не были оказаны какие-либо из полагающихся услуг, в том числе с указанием причин и без. Для получения данного показателя можно использовать различные варианты ответа клиента на вопрос, почему услуга не была оказана. Например:

А) клиент и социальный работник (социальный педагог) решили, что клиенту в этот раз оказалась более нужной другая услуга, а та, о которой договаривались ранее, оказалась менее нужной;

Б) услуга уже была оказана другим человеком (соседями или родственниками);

В) социальный работник (социальный педагог) сказал, что у него нет времени;

Г) социальный работник (социальный педагог) как-то объяснил это, но как – клиент не помнит;

2. Доля получателей, охарактеризовавших выполнение работы социальным работником (социальным педагогом) по каждому подвиду услуг, как хорошее, среднее, низкое и т.д.

3. Доля получателей, считающих, что их социальный работник (социальный педагог) очень внимательный.

4. Доля получателей, считающих, что их социальный работник (социальный педагог) не владеет информацией по интересующим их вопросам.

5. Доля получателей, считающих, что их социальный работник (социальный педагог) ведет себя грубо или неуважительно.

6. Доля получателей, считающих, что их социальный работник равнодушно

относится к их проблемам, учитывает их мнение и т.п.

7. Индекс положительного отношения к работе соцработника (средний процент положительных высказываний о работе соцработника).

8. Индекс отрицательного отношения к работе соцработника (средний процент отрицательных высказываний).

*Использованы идеи из разработок Фонда «Институт экономики города»

Социально-психологическая реабилитация – восстановление социально-психологического статуса, устранение или снижение уровня социально-психологической дисфункции и иных нарушений социально-психологической регуляции, явившихся следствием трудных жизненных ситуаций. Услуга по социально-психологической реабилитации включает: предварительное собеседование; первичное консультирование и выявление потребностей подростка; формирование программы социально-психологической реабилитации; реализацию программы; промежуточный и итоговый контроль реализации программы. Программа социально-психологической реабилитации в зависимости от индивидуального состояния подростка может включать: психологическое консультирование; психологическую диагностику; психокоррекционные процедуры; психотерапевтическую помощь; социально-психологические тренинги. Эти услуги предназначены для подростков, оставшихся без попечения родителей; подростков-инвалидов; подростков, имеющих недостатки в психическом и физическом развитии; подростков-жертвам вооруженных и межнациональных конфликтов, экологических и техногенных катастроф; подростков из семей беженцев и вынужденных переселенцев; подростков – жертв насилия; подростков, проживающих в малоимущих семьях; подростков с отклонениями в поведении; подростков, жизнедеятельность которых нарушена в результате сложившихся обстоятельств и которые не могут преодолеть данные обстоятельства самостоятельно или с помощью семьи.

Проведение оценочного исследования

Цели и задачи оценки в каждом конкретном случае удобнее всего формулировать в виде вопросов оценки. Они могут быть самыми разными, например, каковы фактические результаты программы социального обслуживания, и как они соотносятся с ее целями. Выбирая вопросы оценки, необходимо сконцентрироваться на самых приоритетных. Например:

1. В какой степени с помощью программы социального обслуживания удастся способствовать позитивным изменениям в жизни семей, нормализации семейных отношений и возвращению детей в семьи?

2. Какие факторы программы социального обслуживания влияют на успешную нормализацию семейных отношений? В частности, можно обратить внимание на следующие аспекты:

- насколько удачно были скоординированы услуги и действия различных организаций;
- какую роль сыграли услуги, предоставленные различными организациями, в том числе вашей (можно ли было обойтись без них для достижения результата);
- оказали ли дополнительные услуги, оказанные вашей и другими организациями, значительное влияние на успешность нормализации семейной жизни;
- каковы конкретные изменения в характеристиках поведения членов семьи, их образе жизни и мотивах.

3. Соблюдены ли интересы ребенка/детей?

4. Каковы пути оптимизации выполнения программы обслуживания с точки зрения материальных и человеческих ресурсов?

Для проведения оценки важно выработать систему показателей, которая может включать два типа: промежуточные и результирующие показатели. Промежуточные показатели характеризуют процесс реализации социального обслуживания. Результирующие показатели – степень выполнения целей и задач программы социального обслуживания.

Примеры показателей

Показатели, характеризующие процесс:

- количество семей, обратившихся с заявлением о помощи/поставленных на учет;
- поименный список и характеристики семей, стоящих на учете и участвующих в программе социального обслуживания (среднедушевой доход, состав семьи, количество детей разных возрастных групп, количество инвалидов и пенсионеров, уровень образования безработных членов семьи, проблемы и потребности в помощи);
- оказанные за определенное время услуги родителям и детям (тип, объем, содержательные характеристики своевременности, доступности, соответствия потребностям клиентов и целям программы).

Показатели, характеризующие результат:

- выполненные встречные обязательства семьи;
- количество семей, снятых с патронажа;
- число возвращенных в семью детей;
- количество трудоустроенных родителей и несовершеннолетних;
- количество случаев неудачного трудоустройства и причины этого;
- длительность и статус занятости клиентов;
- количество несовершеннолетних, возвращенных в образовательные учреждения;

- динамика среднедушевого дохода и покупательной способности клиентов в результате трудоустройства, в том числе благодаря участию в программе социального обслуживания;
- уровень заработной платы;
- изменение поведения клиентов.

Важнейший показатель «изменение поведения клиентов» необходимо конкретизировать, определяя эту динамику в терминах мотивации, образа жизни, отношений и установок, фиксируя эти сдвиги (или их отсутствие) при помощи интервью, наблюдения или самооценки клиента. Механизм обратной связи с клиентом следует использовать как для оценки потребностей, так и процесса и результата оказываемых услуг.

Методы и подходы, применяемые в оценочных исследованиях

Оценка процесса действия программы – это практически то же самое, что и мониторинг. Мониторинг, как правило, проводят от лица официальных лиц, желающих контролировать программу и знать, что происходит во время ее реализации. В свою очередь, оценка процесса программы проводится для пользы программы, ее улучшения. Необходимо определить, где проводить оценку (например, выбрать несколько социальных служб), кто будет отвечать на вопросы, установить временные рамки: период проведения исследования, интервалы, интенсивность. Оценку процесса можно осуществлять как при помощи качественных, так и с использованием количественных методов, а также комбинировать методы (Ваисс, 2003).

Преимущество качественных исследований социальной программы заключается в возможности неожиданных открытий, ознакомлении со значимыми аспектами, элементами программы, незаметными при формализованных подходах.

Когда нужно применять качественные методы для оценки процесса?

- а) При отсутствии достаточного объема знаний о программе и ее деятельности
- б) При оценке необычных, новых программ
- в) Если программа построена на спорных и неочевидных, противоречивых предпосылках
- г) Если исследователь предпочитает понимание контекста программы формальным замерам происходящего

Если программа и реализующая ее организация давно известны, характеризуются прозрачностью, исследования там проводятся регулярно, то можно, кроме качественного, провести и количественное измерение процесса программы. От качественной методологии 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. Получить необходимую информацию о процессе реализации программы можно, в частности, из анкет, регулярно заполняемых сотрудниками и клиентами. Поставленные вопросы могут касаться проблем клиентов, предложенных им услуг, даты и времени предоставления услуг. В качестве инструмента для сбора информации используются анкеты и неформализованные интервью с получателями программы и персоналом. Все опрошенные могут отвечать на одни и те же вопросы или каждый расскажет свою историю. Использовать можно любой метод, комбинацию методов, определив при этом частоту сбора информации. Подобное решение зависит от специфики программы, количества изменений. Информация об участниках изменяется не часто, тогда как предоставляемые услуги, возможно, понадобится осветить несколько раз. Полезно разработать и запасной план на случай неожиданных изменений (Ваисс, 2003).

Оценка результатов может проводиться с использованием экспериментального или квазиэкспериментального дизайна (плана исследования): сравнение участников до и после программы; сравнение участников программы с теми, кто в ней не участвовал (с группой людей, отобранных в контрольную группу методом случайной выборки). В частности, при помощи эксперимента выясняется, действительно ли оцениваемая программа возымела положительное воздействие, например, на поведение или доходы представителей целевой группы.

<p>Достоверность оценки – понятие, помогающее определить правдивость выводов, их соответствие реальному положению вещей.</p>

Единицей анализа может выступать человек, группа, организация, сообщество. Но при этом следует понимать, что программы направлены не на отдельных людей, а на изменение поведения, норм, взглядов, качества жизни более крупных единиц. Например, кампания по развитию благотворительности призывает к действию отдельных людей, но осуществляется и оценивается на уровне сообщества. Результат такой кампании будет измеряться общим количеством пожертвований. *Единицей отбора* выступают соседские общины, школьные классы, социальные службы, в которых реализуется программа. Например, при реализации программы инклюзивного образования детей-инвалидов, обучающихся в обычных классах, отбор проводится в три этапа: школа, класс, конкретные дети-инвалиды, преподаватели, остальные дети, родители – все участники специальных мероприятий по программе.

Система сбора и анализа данных для оценки может быть сочетанием качественных и количественных методов, например: анализ

административных данных (документов); интервью с сотрудниками, непосредственно работающими с клиентами в организации; интервью с сотрудниками, работающими с клиентами в других организациях в рамках координации услуг для целевой группы; фокус-группа или коллективное интервью с клиентами; анкетирование клиентов; наблюдение за процедурами и ходом реализации программы на разных этапах ее внедрения. Сбор данных при помощи опросных методов (интервью, анкетирование) проводится по специально разработанным инструментам, или методикам для подготовки некоторых из них можно обучить своих специалистов или в иных случаях привлекать профессиональных социологов.

Привлечение потребителей к оценке услуг

Система оценки качества социальных услуг включает показатели, отражающие оценку потребителями. Оценки потребителей могут быть получены несколькими способами: посредством проведения анкетных опросов, интервью с фокус-группами получателей, блиц-опросов на выходе из отдела социальной защиты или другого учреждения.

После того, как цели и задачи анализа сформулированы, выбраны методы сбора данных и продуманы их источники, необходимо сформулировать вопросы оценки. Вопросы должны быть ясными, понятными и не допускать двусмысленного толкования. Например, ответы на вопросы «Как вы оцениваете качество обслуживания?» или «Насколько эффективен, по-вашему, данный метод трудоустройства?» слишком размыты, поскольку зависят от того, как понимаются разными людьми качество и критерии эффективности. А слишком большое число вопросов оценки приведет к тому, что опросный инструментарий сильно увеличится в объеме, а это утомит респондентов, отвлечет их внимание. Пример небольшого инструментария для клиентов приведен в приложении 8.

Опросы позволяют получить сведения по множеству направлений. Например, если в ходе реализации социального обслуживания была внедрена новая технология:

- востребованность новой технологии;
- выполнимость (как было запланировано исполнение программы или оказание отдельной услуги посредством новой технологии);
- степень достижения положительных изменений у клиентов и степень их удовлетворенности полученными услугами;

- потенциал работы различных специалистов, отделений или учреждений по данному виду технологии оказания услуг;
- влияние новой технологии обслуживания на повышение результативности и качества социального обслуживания;
- препятствия на пути внедрения новой технологии обслуживания.

В зависимости от направления исследования формулируют вопросы и выбирают источники и методы получения данных. Например, при определении востребованности нового вида или новой технологии услуг приоритетным является мнение самих клиентов, поэтому форма индивидуального опроса клиентов будет включать раздел об их мотивах участия в данной программе обслуживания. Респонденты могут выбрать из следующего набора вариантов (Мониторинг..., 2005. С. 51):

- «сразу стало понятно, что эта программа может быть полезна моему ребенку и мне»;
- «я не понял(а), чем конкретно эта программа может быть полезна моему ребенку и мне, но решил(а) не отказываться от возможности получить еще какую-нибудь помощь»;
- «я не понял(а), чем конкретно эта программа может быть полезна моему ребенку и мне, но я доверял(а) исполнителю программы и считал(а), что любые оказываемые здесь услуги могут принести пользу»;
- другое.

Отдельный раздел опроса может касаться конкретных ожиданий клиентов и степени их соответствия ожиданиям заказчика программы, а также степени реальной способности исполнителей выполнить программу. Таким образом, клиенты оценивают профессиональный уровень оказывавших услуги специалистов, оценивается и степень доверия клиентов специалистам (Мониторинг..., 2005. С. 52).

Вместе с тем, в некоторых случаях оценка услуг потребителями затруднена. Речь идет о тех видах услуг, которые оказываются клиентам с низкой степенью дееспособности, которые не способны сами сформулировать и выразить свое мнение по причине психического заболевания или крайней педагогической запущенности, которая выражается в глубокой умственной отсталости (например, дети, проживающие в психоневрологических интернатах или во временных приютах для несовершеннолетних). Именно в таких случаях велика потребность в привлечении независимых наблюдателей, желательно представителей общественных организаций, где есть квалифицированные сотрудники, непосредственно занятые «предоставлением аналогичных или других социальных услуг населению. Органам социальной защиты и руководству соответствующих учреждений в этом случае будет необходимо, во-первых, разработать единую схему листов включенного наблюдения и шкал для оценки наблюдателями услуг по единым

параметрам, а во-вторых, обеспечить наблюдателям беспрепятственный круглосуточный доступ в учреждения без дополнительных согласований (для этого необходимо на начальной стадии согласовать список лиц, имеющих право доступа, дабы не создавать угрозу безопасности клиентов и сотрудников учреждений)» (Критерии оценки..., 2006. С. 68). Независимые наблюдатели, с одной стороны, оценивают качество жизни клиентов и эффективность оказываемых услуг со стороны, а с другой стороны, стараются оценить эти характеристики от лица детей, становясь выразителями их интересов.

Оценка качества и эффективности в социальных службах

Российских исследователей и практиков социального обслуживания вопросы оценки эффективности интересуют уже более десяти лет (Эффективность деятельности..., 1997). Хотя усилия по проведению оценочных исследований в учреждениях системы социальной защиты не раз предпринимались (например, Топчий), это были скорее выборочные попытки, нежели внедрение оценки в качестве элемента системы социального обслуживания. Кроме того, органы управления социальной защитой, учреждения и организации ориентируются при планировании и оценивании работы на такие понятия, как количество обслуживаемых и оказанных услуг, объем потраченных бюджетных средств или привлеченных из внебюджетных источников (Мещанинова, 2005). В существующей системе социальной поддержки и обслуживания населения оценке подвергается, в основном, процесс.

Организация работы по принципу проектов и программ позволяет оценить, насколько успешна деятельность, достигаются ли запланированные результаты и в чем причины неудач, если таковые случаются (Бодунген, 2001; Боровых, Грешнова, 2001). Сегодня уже есть успешный опыт совместной работы местных и региональных администраций с некоторыми зарубежными и отечественными неправительственными организациями (например, Фондом «Институт экономики города») по внедрению результативно ориентированных услуг в области адресной социальной помощи (Ричман, Чагин, 2004; Чагин, 2005), заказа на социальные услуги, целевых потребительских субсидий на определенные услуги, а также по разработке и применению технологий мониторинга результативности социальных услуг, включая надомное обслуживание одиноких престарелых и инвалидов. Это доказывает принципиальную решаемость задачи по переходу на управление по результату, на организацию социального обслуживания по принципу проектов и программ. Оценка результативности социального обслуживания позволяет выявить, какие именно факторы сыграли ключевую роль в достижении конкретного результата, а какие оказались несущественными (Эффективность муниципальных..., 2003). По сути,

речь идет о процессе стандартизации услуг, включая разработку параметров их содержания и предоставления. Стандартизация означает, что каждая процедура детально операционализирована и потому может быть отслежена и оценена (рис. 6).

Все исследования эффективности социальной работы в Европе и США с 1960-х гг. и по сей день, как и современные отечественные исследования, ставили перед собой вопросы о факторах качества, результативности и эффективности обслуживания. Однако стоит задуматься и над тем, насколько успешен сам контроль качества, насколько эффективны инструменты и процедуры оценки (Zigps, 2003). Важно найти такие принципы, методы и процедуры, которые действительно были бы полезными как для работников, так и для их клиентов.

Эффективность социального обслуживания – это степень соответствия цели и результатов при наиболее оптимальном использовании методов и технологий работы, а качество социального обслуживания представляет собой соответствие процесса и результата услуги ее идеальному образу для всех акторов. Материалы кейс-стади позволили сформулировать следующие гипотезы: сотрудники социальных служб не имеют четких определений целей деятельности, поэтому не могут ответить, в чем выражается эффективность их работы; ожидаемые результаты формулируются, исходя из количественных процессуальных критериев, что затрудняет понимание целей, ожидаемых результатов; существует конфликт требований сверху и установок низовых исполнителей в отношении содержания и критериев оценки работы; мотивация работников изменяется в зависимости от типа управления (участвуют ли сотрудники в принятии решений и в оценке, есть ли проектная культура в организации) и вида услуги (с детьми, пожилыми, бытовые, консультирование), стажа работы; участие клиентов в оценке, участие независимых оценщиков пока не реализуется либо его результаты не востребованы в силу отсутствия системы обеспечения качества.

В результате проведения исследования¹ выяснилось, что, по мнению подавляющего большинства респондентов (88,5%), услуги их организаций доступны тем, кому они необходимы. Среди факторов, снижающих доступность социальных услуг, на первом месте «нежелание клиентов что-то делать самим» (56,4%) и «слабая обеспеченность транспортом» (32,4%). Транспортный вопрос возникает, прежде всего, в районах области: ведь здесь расстояния гораздо более масштабные, а инфраструктура общественного транспорта развита весьма слабо. Между

¹ Исследование проводилось в рамках проекта «Новая идеология и практика социальных услуг: региональные модели оценки эффективности в условиях либерализации социальной политики (на материалах Саратова и Самары)» при поддержке Независимого института социальной политики. Руководитель проекта П.В.Романов, грант №SP-06-2-15.

тем, по мнению работников, учреждения, расположенные в крупных областных центрах, доступны населению так же, как и учреждения в райцентрах. Такой фактор низкой доступности социальных услуг, как недостаток квалифицированных кадров в социальных службах, признается лишь каждым пятым опрошенным (20,8%). Квалификация персонала, на взгляд 74,8% респондентов, соответствует возложенным на сотрудников задачам, и хотя их деятельность регулярно оценивается и анализируется (74,3%), однако, не все, а лишь 58% опрошенных, отметили, что в работе они используют современные принципы и технологии.

Несмотря на такую высокую оценку собственной квалификации, более половины заполнивших анкету (54,4%) высказали мнение о необходимости регулярно повышать квалификацию сотрудников, чтобы улучшить социальное обслуживание. Отметим, что квалификация кадров до недавнего времени признавалась болевой точкой отрасли «социальная защита». При этом такой атрибут корпоративной идентичности, как повышение квалификации, лишь недавно занял относительно устойчивое положение в дискурсе социальных служб. Правда, приглашение для консультации исследователей и преподавателей социальной работы лишь для каждого пятого (19,5%) из числа респондентов привело бы к улучшению социального обслуживания. И хотя исследовательской группе хорошо известны факты проведения курсов, тренингов, семинаров для специалистов социальных служб, герметичность этой системы пока еще довольно велика.

Восприятие своей организации как действующей по современным принципам и технологиям коррелирует с образовательным и должностным статусом опрошенных: среди тех, кто имеет среднее образование, использующих современные технологии оказалось 47,8%, а среди работников с высшим образованием – 66,1%. Это закономерно, учитывая тот факт, что среди лиц со средним образованием больше всего низовых социальных работников, у которых мало возможностей применять современные принципы и технологии. Примерно пятая часть опрошенных указала на заявительный принцип оказания услуг (19,6%) как на фактор их возможной низкой доступности. Между тем, именно ввиду заявительности как принципа оказания услуг невозможно просчитать их результативность для общества в целом, ведь доля благополучателей в соотношении к генеральной совокупности нуждающихся остается неизвестной. Отчеты социальных служб и доклады о положении социально уязвимых групп населения наполнены информацией о численности обслуженных, количестве выданных наборов или объемах выплаченных пособий, во-первых, без какого-либо соотношения с потребностями целевых групп, а во-вторых, без анализа эффектов от такого рода услуг. Приведем несколько выдержек из официального доклада о положении детей в регионе:

«За 2005 год в рамках этой программы было трудоустроено 208 безработных из числа одиноких и многодетных родителей. Участники программы отработали в среднем по 2 месяца. Средний размер поддержки доходов составил 1300 руб. в месяц на человека. После завершения участия в программе 81 человек был принят на постоянную работу», – остается непонятным, как классифицировать эти данные в терминах, ведь сравнительные данные не приводятся.

«За 12 месяцев 2005 года в S-ской областной психиатрической больнице пролечено 700 несовершеннолетних, 107 из них были отнесены к категории «безнадзорных», – не указывается общее число безнадзорных детей в S-ской области.

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

По мнению большинства информантов, социальное обслуживание может считаться эффективным, если оно достигает поставленных целей (71,1%), при этом 88,5% опрошенных считают, что услуги, оказываемые их учреждением, в большинстве случаев соответствуют этому критерию. Опрошенные уверены в том, что социальное обслуживание клиентов в их организации «имеет четко сформулированную цель и назначение» (84,1%) и «ведется с учетом индивидуальных потребностей клиентов» (83,2%), в том числе «организовано удобно по времени для клиентов» (73,9 %).

Таблица 4

Распределение утвердительных ответов на список суждений по принципам качественного обслуживания (N=226)

В вашей организации обслуживание клиентов...	%
основывается на уважении к личности каждого клиента	95,1
имеет четко сформулированную цель и назначение	84,1
ведется с учетом индивидуальных потребностей клиентов	83,2
ведется персоналом соответствующей квалификации	74,8
регулярно оценивается и анализируется	74,3
организовано удобно по времени для клиентов	73,9
ведется в соответствии с современными принципами и технологиями	58,0
не вызывает недовольства клиентов	47,8
оказывает заметное положительное влияние на социально-экономическое положение и поведение клиентов	44,7
концентрируется на профилактике	44,2
приводит к переходу трудоспособных получателей услуг и их семей на самообеспечение, они больше не нуждаются в социальной помощи	20,8

Выяснилось, что наиболее безупречно выглядит такая характеристика их работы, как обслуживание на основе уважения личности каждого клиента (95,1%, табл. 4). В свою очередь, самую низкую оценку получил такой параметр, как влияние на изменение статуса получателей услуг. Вариант «обслуживание приводит к переходу

трудоспособных получателей услуг и их семей на самообеспечение, они больше не нуждаются в социальной помощи» получил наименьшее число голосов (20,8%), далеко отстав от таких показателей, как ориентация на профилактику (44,2%) и отсутствие недовольства клиентов (47,8%).

Хотя, по мнению почти половины опрошенных, деятельность их организации «оказывает заметное положительное влияние на социально-экономическое положение и поведение клиентов» (44,7%), характер этого эффекта, очевидно, несистемный, ведь клиенты в четырех из пяти случаев по-прежнему остаются в зависимости от социальной помощи.

Отметим, что в ответах по двум позициям («переход клиентов на самообеспечение в результате обслуживания» и «положительное влияние социального обслуживания на социально-экономическое положение и поведение клиентов») наибольшее количество респондентов затруднились с ответом (40,7% и 43,4% соответственно). На наш взгляд, это говорит о том, что такие цели обслуживания, во-первых, трудно достижимы, ведь изменения в жизни людей нередко носят отсроченный характер по отношению ко времени оказания услуги, да и разнообразие внешних условий может снижать вероятность положительных изменений. Кроме того, изменения в жизни клиентов трудно измерить, и они не всегда отслеживаются социальными службами.

Знание причин и характера социальных проблем оказалось актуально менее, чем для половины опрошенных (48,2%), хотя именно такая квалификация работника позволяет надеяться, что трудности и беды можно не только преодолевать, а предупреждать, не допуская их обострения. Наиболее прогрессивным и эффективным в теории и практике социальной работы считается акцент на профилактике различных социальных проблем. Такие виды социальной интервенции обходятся дешевле и имеют большие эффекты, чем работа с уже проявившимися проблемами (семейными конфликтами, безнадзорностью, низким качеством жизни одиноких пожилых людей).

Вообще, оценка качества в системе социального обслуживания является, безусловно, важной проблемой для 58% опрошенных, к ним присоединяется 36,7% умеренно ратующих за оценку, что оставляет в абсолютном меньшинстве тех, кто считает ее неважной или затрудняется сформулировать свое мнение по этому поводу, однако четко сформулированных критериев качества и эффективности своей работы не имеет половина респондентов (49,6%).

Наиболее четкая и внятная зависимость проявилась в сравнении мнений респондентов с разным образовательным и должностным статусом. В частности, среди работников с высшим образованием (86,4% против 69,6% со средним образованием) больше тех, кто считает, что в их организации учитываются индивидуальные потребности клиентов.

Коллегиальность в качестве принципа оценивания признается респондентами с высшим образованием вдвое чаще, чем людьми со средним образованием (80,5% против 39,1%). Это соответствует распределению ответов по должностям опрошенных: такие формы оценки предпочитают специалисты по социальной работе (75%), социальные педагоги (76%) и особенно – заведующие отделением (96,2%), а вот социальных работников среди сторонников такой демократичной формы оценки гораздо меньше (59%).

Вообще, в целом по опросу работники служб выступают за демократические подходы к оценке социального обслуживания, предлагая привлекать к оцениванию и клиентов (65,2%), и сотрудников учреждений (46,4%). И все же, подход всеобщего управления качеством пока еще не нашел себе сторонников среди работников социальных служб: лишь 15,2% опрошенных указали, что жители района должны принимать участие в оценке социального обслуживания. Между тем современная концепция качества услуг признает местное сообщество в качестве полноценного субъекта управления качеством социального обслуживания, ведь в конечном итоге именно оно выступает обобщенным благополучателем. Кстати, эффективное обслуживание, судя по ответам, не только приводит к улучшению самочувствия клиента (48,9%), но и стабилизирует негативные тенденции в обществе (34,2%).

И хотя оценивать работу сотрудников только внутри самой службы хотела бы только пятая часть всей нашей выборки (21,8%), лишь 13,8% респондентов согласились бы поручить оценку работы специалистам со стороны. В качестве субъектов оценки, кроме самих сотрудников и клиентов, предлагаются непосредственное начальство и министерство.

Чуть более половины опрошенных вынуждены экономить на крупные покупки, хотя им хватает на все жизненно необходимое, а каждому четвертому респонденту денег хватает только на питание, ни на что другое не остается. Низкая заработная плата в бюджетной отрасли «социальная защита» – хорошо известная особенность этого сегмента рынка труда. Тем более актуальным здесь является вопрос о взаимосвязи между качеством работы и вознаграждением. Почти половина опрошенных видит изменение оценки социального обслуживания в этом направлении (вариант «Напрямую связать величину оплаты труда с оценкой качества работы» выбрали 42,7% опрошенных), а среди мер по улучшению социального обслуживания предложение «Повысить зарплату работникам» заняло первое место по числу голосов (68,1%). Лишь 15% респондентов ощущают, что качество их работы в настоящее время сказывается на оплате их труда.

Экономическое измерение эффективности слабо артикулировано в социальной службе: вопросы о стоимости оказываемых услуг здесь не обсуждаются, ведь бюджетное сметное финансирование к этому не

располагает. Позиция «расходы на обслуживание целесообразны» заняла предпоследнее место в определении эффективного социального обслуживания (табл. 5).

Таблица 5

Отношение сотрудников служб с различными критериями эффективности социального обслуживания*

Социальное обслуживание можно считать эффективным, если...	%
обслуживание достигает поставленных целей	70,8
улучшается самочувствие клиента	48,7
стоимость услуг приемлема	36,3
тенденции стабилизируются, ухудшения не происходит	34,0
расходы на обслуживание целесообразны	13,3
удаётся обслужить большое количество клиентов за то же время	12,4

*В таблице отражено согласие респондентов с критерием, можно было выбрать несколько вариантов ответа (N=226)

Стандартизация социальных услуг выходит на повестку дня в учреждениях отрасли «социальная защита». Актуализация этого процесса получила отражение в ответах респондентов, которые полагают, что для улучшения социального обслуживания необходимо распространять положительный опыт работы среди сотрудников социальных служб (35,4 %), давать более четкие инструкции и технологии работы по каждой услуге (35,0 %), более четко оговаривать цели обслуживания и способы их достижения (27,4 %). Правда, особых любителей совещаний по проблемам качества не так много (16,4%).

Социальные услуги в федеральных и региональных нормативных документах, инструкциях и регламентах деятельности, определяющих вопросы социального обслуживания населения, понимаются расплывчато и обобщенно как помощь и всесторонняя поддержка граждан в трудной жизненной ситуации. Это приводит к произволу в определении содержания услуги и ее результата со стороны учреждений и специалистов, резко ограничивает возможности по переходу от оценки результативности учреждения «по валу» к оценке «по результату».

Несмотря на разнообразие форм и методов привлечения клиентов к оценке работы учреждений и сотрудников, эта оценка пока что используется лишь как отчетный инструментарий, но не как механизм изменений и развития. Такой механизм обеспечения качества, как оценка, производимая клиентом, не может использоваться в отрыве от контекста и без учета других показателей. В идеальной концепции всеобщего управления качеством, не только клиенты, а все субъекты системы социальных услуг, включая доноров, спонсоров, заказчиков, потребителей, исполнителей, общественности, принимают участие в оценке.

Как показало исследование, цели и задачи социальных служб пока что определяются в самых общих выражениях, в то время как оценка их деятельности осуществляется почти целиком по количественным параметрам (сколько человек обслужили) и индивидуально определяемым представлениям о достаточности усилий в отношении каждого клиента (необходимое число услуг). В отсутствие четких регламентов и стандартов установка на рост количественных показателей на уровне организации отражается на увеличении нагрузки и характере отчетности работников.

В современной культуре оценки в социальных сервисах преимущество среди агентов оценивания отдается ведомству, самой организации и клиентам при занижении или игнорировании роли независимых оценщиков, местного сообщества, спонсоров, СМИ; редко встречается участие независимых оценщиков. Ряд организаций активно занимается разработкой и применением различных форм оценивания потребностей целевой группы, процесса и результатов своей деятельности, однако при этом практика оценивания характеризуется размытыми представлениями о качестве, эффективности и результативности, низкой степенью надежности инструментария. Хотя сотрудников социальных служб беспокоят разночтения, которые встречаются при внутренних и внешних попытках оценки эффективности деятельности учреждения, они пока что не имеют четких представлений о целях деятельности, поэтому не могут определить, в чем выражается эффективность и результат их работы; ожидаемые результаты формулируются, исходя из количественных процессуальных критериев; существует конфликт требований сверху и установок исполнителей в отношении содержания и критериев оценки работы.

В условиях, когда система управления социальным обеспечением в основном ориентирована на технические процедуры подсчета и количественные критерии, альтернативные представления об эффективности все же постепенно складываются на уровне отдельных организаций, тогда как внешняя оценка сервиса в настоящее время во многом зависит от картины, возникающей из отчетных документов, ориентированных исключительно на количественные показатели. Знание и выработка представлений о качестве по большей части локализованы на уровне администрации. На горизонтальном уровне сотрудники оценивают эффективность своей работы: иногда эта оценка вмонтирована в общую дискуссию о качестве работы, а там, где нет публичной площадки для таких обсуждений, неформальные механизмы оценки надстраиваются над формальными требованиями, спускаемыми сверху. Процесс оценивается по характеру доверительных отношений между работником и клиентом; разное понимание содержания, цели услуги и расхождения в представлениях об идеальном обслуживании у клиентов и работников вызвано тем, что в работе не используется или нечетко проговаривается

контракт между обслуживаемым и специалистом. Наиболее структурированными оценками служат различные виды целенаправленных опросов клиентов, но в большинстве случаев формализованный инструментарий не является надежным. У пользователей пока отсутствует навык рефлексии изменений, что затрудняет конструктивную обратную связь, которая пока используется лишь как отчетный инструментарий, но не механизм изменений и развития.

Отличия НКО (некоммерческих организаций) от муниципальных и государственных социальных сервисов в подходах к оценке эффективности и качества состоят в акцентах на сотрудничестве с другими организациями, масштабности реализованных проектов, выигранных грантов, гибкой и менее формализованной отчетности, приоритете качественной описательной информации над количественной, преимуществе механизма обратной связи. Ряд бюрократизированных НКО, представляющих собой региональные филиалы централизованной иерархической структуры, демонстрируют больше сходств с бюджетными организациями в аспектах формализованных и количественных, процессуальных подходов к оценке. Как для НКО, так и для муниципальных организаций характерны отсутствие системы обеспечения качества, размытость представлений о приемах и понятиях оценки результативности и артикулированная потребность в стандартах, при этом НКО в гораздо большей степени озабочены анализом стоимости оказанных услуг и объемом затраченных для получения услуги усилий.

Задачи по переходу на управление по результату, на организацию социального обслуживания по принципу проектов и программ решаемы; речь идет о процессе стандартизации услуг, включая разработку параметров их содержания и предоставления. Деятельность по разработке социальных стандартов и совершенствованию механизмов мониторинга эффективности лежит в русле общих процессов рыночной рационализации, однако квазирыночные ориентиры сегодня затрагивают лишь способы контроля: идеология оценки качества и эффективности приходит из бизнес-сектора, а стимулы остаются от эпохи госбюджета.

Задания и вопросы для повторения

1. Что такое потребности? Как проводится оценка потребностей клиентов социальной работы?

2. Расскажите об оценке проектов и программ. Для чего необходимо осуществлять оценку деятельности организаций и проектов, которые нацелены на работу с различными группами клиентов, пользователей?

3. Как вы понимаете выражение «оценка эффективности»? Где применяется такая оценка? Какие вам известны формы оценочных исследований?

4. Приведите пример организации, осуществляющей социальное обслуживание инвалидов или семей с низким достатком. Попробуйте составить структуру оценки такой организации.

5. В группе однокурсников набросайте основные идеи проекта, решающего одну из важных проблем социальной интеграции инвалидов. Другая группа пусть разрабатывает проект занятости незамужних матерей. Каковы цели, задачи, ожидаемые результаты разрабатываемых проектов? Предусмотрите параметры, по которым можно отслеживать эффективность того и другого проекта.

6. Раскройте понятие «социальная экспертиза» и приведите примеры подобных исследований.

7. Объясните, что такое гендерный подход. Раскройте содержание этапов внедрения этого принципа в процесс подготовки и принятия решений.

8. Почему и в каких случаях необходимо применять гендерный анализ? Раскройте содержание этапов гендерной экспертизы проектов.

9. Где используются и для чего нужны гендерно чувствительные индикаторы? Приведите примеры.

10. Где применяется и для чего нужна гендерная статистика?

Рекомендуемая литература

1. Абубикирова Н.И. О гендерной экспертизе законодательства / Н.И. Абубикирова, Е.В. Кочкина // Женщина в мире: мифы и реалии. М.: Информация XXI век, 2000. С. 209-237.

2. Баллаева Е. Гендерная экспертиза законодательства о репродуктивных правах: права женщин / Е.Баллаева. М.: МЦГИ, 1998. 360 с.

3. Боденко Б.Н. Проблема оценки эффективности практической социальной работы (к построению теории социальной работы) / Б.Н. Боденко // Работник социальной службы. 1997. № 2. С. 12-13.

4. Воронина О. Гендерная экспертиза законодательства СМИ / О. Воронина. М.: МЦГИ, 1998. 360 с.

5. Гендерная экспертиза социальной политики и социального обслуживания на региональном уровне / под ред. Е. Ярской-Смирновой, Н. Ловцовой. Саратов: Научная книга, 2003. 288 с.

6. Доминелли Л. Гендерно нейтрально? Женский опыт инвалидности / Л. Доминелли // Журнал исследований социальной политики. 2004. Т. 2. №1. С. 145-167.

7. Здравомыслова Е. Государственное конструирование гендера в советском обществе / Е. Здравомыслова, А. Темкина // Журнал исследований социальной политики. 2003. Т. 1. №3/4. С. 77-94.

8. Ильенкова С.Д. Социальный менеджмент: учеб. пособие / С.Д. Ильенкова. М.: Спутник+, 2001. 282 с.
9. Кодекс этики Американской антропологической ассоциации // Журнал социологии и социальной антропологии. 2000. №1. С.173-180.
10. Кулагина Е. Домашний труд по уходу за детьми-инвалидами: проблемы замещения на институциональном уровне / Е. Кулагина // Журнал исследований социальной политики. 2004. Т. 2. №1. С. 137-155.
11. Ловцова Н. «Здоровая, благополучная семья – опора государства»? Гендерный анализ семейной социальной политики/ Н. Ловцова // Журнал исследований социальной политики. 2003. Т. 1. №3/4. С. 244-263.
12. Оценка результативности, эффективности и качества деятельности учреждений социальной защиты населения / под ред. П.В. Романова, Е.Р. Ярской-Смирновой. Саратов: Научная книга; ЦСПГИ, 2007. 130 с.
13. Принцип активизации в социальной работе / под ред. Ф. Парслоу. М.: Аспект-Пресс, 1997. 236 с.
14. Программы обмена шприцев // http://www.drugscene.ru/cgi-bin/get_article4.cgi?idart=1905.07.02 (обращение 27.02.2003).
15. Радина Н. Комплексная экспертиза нормативных документов по защите прав детей без попечения родителей / Н. Радина // Журнал исследований социальной политики. 2004. Т. 2. №2. С. 196-212.
16. Романов П.В. Организационное развитие социальных сервисов в переходный период // Социальная политика и социальная работа в изменяющейся России / под ред. Е. Ярской-Смирновой и П. Романова. М.: ИНИОН РАН, 2002. С. 155-212.
17. Романов П.В. Методология исследований и критического анализа в сфере социальной политики и социальной работы / П.В. Романов, Е.Р. Ярская-Смирнова // Социология. 2005. № 21. С. 51-77.
18. Смурова Т.С. Эффективность танцевальных занятий для повышения уровня физической подготовленности инвалидов по зрению / Т.С. Смурова // <http://www.infosport.ru/press/tpfk/1998N1/p54-55.htm>.
19. Ядов В. А. Стратегия социологического исследования / В.А. Ядов. М.: Омега-Л, 2007. 244 с.
20. Ярская В.Н. Социальное государство, социальная политика, социальный менеджмент / В.Н. Ярская // Социальный менеджмент: опыт, исследования, образование: сб. статей по материалам Междунар. конф. Саратов: Саратов. гос. тех. ун-т, 2001. С. 10-24.

21. Ярская-Смирнова Е.Р. Новая идеология и практика социальных услуг: оценка эффективности в контексте либерализации социальной политики / Е.Р. Ярская-Смирнова, П.В. Романов // Журнал исследований социальной политики. 2005. Т. 3. № 4. С. 497-523.

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

Раздел 4. Менеджмент социального обслуживания

Сравнительный анализ менеджмента в сфере социального обеспечения в России и за рубежом. Проблема эффективности социального менеджмента. Типы социальных служб. «Бюрократия низового уровня»

Сравнительный анализ менеджмента в сфере социального обеспечения в России и за рубежом

С развитием социальной политики в XX веке возрастает роль организаций социальной защиты в европейских странах и США. После Второй мировой войны финансирование социальных программ здесь стало одной из крупнейших статей бюджета, поэтому особенно остро встал вопрос об эффективности государственных организаций (как экономической, так и социальной). Целая серия кейс-стади, направленных на рефлексию управленческих практик и совершенствование методов социальной работы, была осуществлена Национальным институтом социальных служб (National Institute of Social Services) в Британии в 1970-х годах. В связи с обсуждением деятельности социальных служб поднимались вопросы государственной философии социальной работы, влияющей на отношение к клиентам и формирование специфической организационной культуры.

Было обнаружено, что в отличие от бизнес-организаций, где много усилий затрачивается на привлечение клиентов, их информирование и создание в обществе благоприятной репутации о фирме, в организациях социального обеспечения служащие проявляют невнимательность, а часто и грубость, стремятся избавиться от продолжительного общения с клиентами, в ряде случаев – сократить число повторных визитов, избежать сложных ситуаций, не вполне подпадающих под формуляры, а также не слишком заботятся об имидже своей профессии. В основе таких различий между бизнес-организациями и социальными службами в условиях западного общества находятся глубокие исторические, психологические и социальные корни, определяющие особые отношения между теми, кто предоставляет и кто получает социальные услуги.

М. Зальд в свое время выделил три основных различия в отношениях «клиент-организация» между государственными и частными сервисами (Zald, 1965). Во-первых, в государственных сервисах клиент не получает преимуществ от использования монетарных санкций, способных повлиять на повышение качества работы служащих организации. Клиент не имеет возможности выбирать между поставщиками услуг, а если такое и происходит, потеря клиента никак не сказывается на бюджете социальной службы. Во-вторых, существуют различия в статусе клиентов: в государственных службах чаще имеют дело с низкостатусными группами

населения, бедными и безвластными. И, в-третьих, коммуникация специалистов службы с такими клиентами может быть затруднена из-за существующих между ними различий по социальному классу, образованию, культуре и психологическим установкам. Иначе говоря, в государственных службах чаще можно встретить социальные различия между сотрудниками таких организаций и потребителями их услуг, чем, например, в туристическом бюро или частной стоматологической клинике. В совокупности эти организационные особенности способны серьезно повлиять на качество оказываемых услуг на всех этапах осуществления социальной работы: на стадии установления первого контакта, идентификации проблемы, выборе методов помощи и оказания услуг.

Современное состояние российских социальных служб как новых типов организации является переходным, что означает соединение неких традиционных практик деятельности с новыми, в том числе в сфере администрирования.

Социальный проект управления, воплощенный в практиках администрирования в XIX веке, безусловно, был шагом вперед по отношению к предыдущим формам организационной иерархии, и он больше всего соответствовал капиталистической системе хозяйствования. Воспользуемся определением бюрократии по М. Веберу и будем рассматривать данное понятие как формализованный механизм обеспечения организационной эффективности. Более поздние работы, посвященные реальным проявлениям бюрократии, выявили такие ее недостатки, как проблемы контроля вышестоящими уровнями управления нижестоящих, вертикального обмена информации в сложных иерархиях, автономии интересов в различных группах.

Так, в ходе изучения бюрократии американских социальных служб в 1960-е годы П. Блау обнаружил, что те сотрудники, которые были ответственны за первичный прием клиентов, широко использовали свои полномочия в области классификации клиентов, чтобы утверждать власть, и подчас сами участвовали в конструировании неформальных правил в отношении клиентов (Blau, 1963). Такие соображения укладываются в общие представления о бюрократии социального обеспечения, сложившиеся в этот период, как о системе, которая, кроме явных функций, выполняет скрытые, участвуя в процессах утверждения социального неравенства и стигматизации. Исследования латентных функций социального обеспечения сыграли положительную роль в публичной дискуссии об эффективности организаций социальной работы и путей ее совершенствования.

Анализ управления сервисами в России связан с понятием социального менеджмента. Неэффективный менеджмент предприятий является одной из важных причин трудностей, связанных с переходом России на рыночную экономику. Действительно, открытая конкуренция

показала неэффективность многих управленческих моделей, достаточно хорошо зарекомендовавших себя в условиях командной экономики. Применимо ли такое обобщение к реальностям социальных служб? В принципе, да, хотя существование реальной конкурентной среды в этом секторе пока находится в зачаточном состоянии. Приоритеты развития управления обозначены вполне определенно, что можно отнести и к сфере экономики социальной работы, и к управлению персоналом, и к повышению действенности отдельных услуг и видов деятельности. Рассмотрим более подробно вопросы, связанные с определением содержания той специфической функции, которую выполняют администраторы в сфере социальной работы.

Проблема эффективности социального менеджмента

Социальные службы развиваются очень быстро в течение последних лет как в форме государственных, так и негосударственных сервисов. Как эти программы управляются, насколько эффективно и кем? По мнению Р.А. Скидмора (Skidmore, 1990. Р. 2), администрирование подразумевает лидерство в высшем управленческом звене, направленное на улучшение работы агентств и персонала. Компетентный администратор может сделать социальную службу эффективной и достичь поставленных целей, а некомпетентный руководитель способен разрушить работу организации и сделать персонал незаинтересованным в своей работе.

Что такое администрирование социальной работы? Хотя определения различаются, общей для них является идея становления системы управления социальными службами. Дж. Кидней в 1950 году предложил определять администрирование социальной работы как «двусторонний процесс трансформирования социальной политики в социальных сервисах: с одной стороны – превращение решений по социальным вопросам в работу конкретных социальных служб, а с другой стороны – использование опыта служб для рекомендаций в области модификации решений» (Kidneigh, 1950. Р. 58). С. Спенсер считает, что существует общее представление о том, что «администрирование является осознанным направлением внутренних отношений и деятельности предприятия к достижению целей». Она указывает на момент «осознанного вмешательства в сферу взаимодействующих сил, возникающих между агентством и более широким сообществом, частью которого является агентство» (Spencer, 1961. Р. 32). Продолжая эту мысль, Э. Данхэм дает определение администрированию как процессу «поддержания или фасилитации деятельности, которая является необходимой и определяющей для предоставления социальной службой прямых услуг. Административная деятельность варьируется от определения функций и решений, а также лидерства до таких рутинных

операций, как ведение записей, учет, поддержание службы» (Dunham, 1962. P. 42).

Х. Штейн в свою очередь считает, что понятий администрирования множество, но «центральной и той, с которой чаще всего сейчас соглашаются, является концепция администрирования как процесса определения и достижения целей организации посредством системы усилий, направленных на координацию и усиление сотрудничества» (Stein, 1971. P. 24-25). Он объединил принципы администрирования социальной работы, определенные разными авторами, в систему следующих наиболее важных и общих элементов: администрирование является непрерывным, динамическим процессом; процесс организуется так, чтобы выполнить общие задачи или цели; человеческие и материальные ресурсы распределяются так, чтобы могли быть достигнуты общие цели; координация и сотрудничество – это средства, при помощи которых распределяются человеческие и материальные ресурсы; в управлении присутствуют элементы планирования, организации и лидерства.

Обобщая различные теоретические подходы, можно сказать, что менеджмент в социальной работе следует рассматривать как практику администрирования, воплощающую социальную политику на уровне конкретной социальной службы. Эта практика многомерна, в ней участвуют не только руководители, но и рядовые сотрудники, ответственные исполнители. В качестве основных процессов, которые при этом используются, нужно отметить планирование, организацию, рекрутирование персонала, разработку направлений деятельности и контроль за исполнением заданий.

Может показаться, что не существует особенностей управленческого труда в социальной работе. В последние годы все больше утверждается мнение, получившее развитие в международной практике социальной работы: администрирование социальными сервисами – во многом уникальный опыт, требующий специальных навыков и подготовки. Например, М. Тейчер считает, что квалифицированные администраторы по социальной работе предпочтительнее, чем администраторы, не получившие для этого специальной подготовки. Он придерживается точки зрения, что истинной проверкой административного успеха является не только способность создать и поддерживать организационную схему. Большее значение имеет способность предоставить для принятия решений знания и информацию, которые являются определяющими для мудрого суждения. Такие знания и информация могут быть получены посредством образования, опыта и глубокого вхождения в работу социального агентства (Teicher, 1985. P. 49).

Администрирование в сфере социальной работы сейчас, как никогда раньше, нуждается в более высоком уровне профессионализма. В США и Великобритании компетентные лидеры социальных агентств – это, скорее,

«администраторы социальной работы», чем «администраторы, выросшие из социальной работы». Многие руководители агентств и супервайзеры получили на факультетах социальной работы специальную подготовку для тех постов, которые они занимают.

Правительство и муниципальные органы управления, местное сообщество (негосударственные организации ветеранов, инвалидов, пожилых) все чаще выдвигают требования сделать работу социальных служб более эффективной. Такие условия предъявляют ко всем работникам этих сервисов требования не только улучшить организацию работы, но и обратить особое внимание на административный процесс внутри организации. Может показаться, что вся система работает сама по себе, а не благодаря усилиям отдельных работников. Встречаются социальные работники, особенно на должностях, связанных с непосредственным обслуживанием клиентов, которые чувствуют себя полностью безвластными на работе. Такие исполнители не склонны ставить под вопрос или критиковать технические детали своей деятельности и своей организации, улучшать политику организации или качество оказания услуг. Многие из сотрудников отчуждены от управления, особенно от высших руководителей, которые, видимо, считают, что только они одни могут участвовать в процессе регулирования деятельности организации и развивать управленческие технологии. Один из способов разрушить подобные иллюзорные представления об организации и менеджменте заключается в проведении исследований в социальной работе. Такие исследования, направленные на анализ эффективности деятельности организаций, позволяют осмыслить условия работы, адекватность некоторых практик и форм деятельности, их влияние на достижение социально значимых целей.

Типы социальных служб

К учреждениям социального обслуживания населения, независимо от форм собственности, относятся комплексные центры социального обслуживания населения; территориальные центры социальной помощи семье и детям; социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних; социальные приюты для детей и подростков; стационарные учреждения социального обслуживания (дома-интернаты для престарелых и инвалидов, психоневрологические интернаты, детские дома-интернаты для умственно отсталых детей, дома-интернаты для детей с физическими недостатками) и иные учреждения¹.

В конце 1980-х годов в отечественной истории социальной политики и социальной работы открылась новая страница: появились первые социальные работники, были открыты центры «Милосердие», начато

¹ ФЗ №195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» от 10 декабря 1995 года

обслуживание на дому престарелых одиноких граждан и инвалидов. Тогда же начался экспонентный рост учреждений социального обслуживания населения (рис. 7).

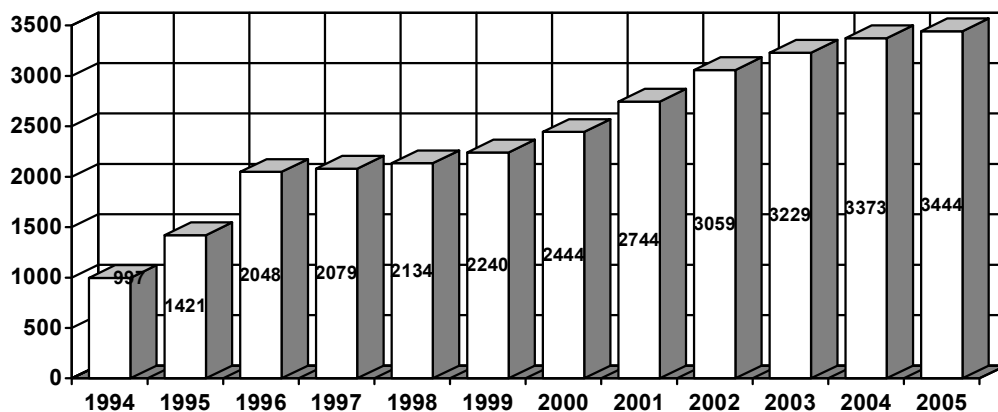


Рис. 7. Динамика количества социальных служб

С 1994 по 2005 год значительно расширился спектр оказываемых услуг социальной работы, многие из организаций были созданы в отдаленных населенных пунктах. Государственная система социальной поддержки была в значительной степени трансформирована, трансформация продолжается до настоящего времени, что отражается на содержании деятельности структур социальной помощи, возникновении новых и реструктурировании старых организаций.

Большей частью социальная работа осуществляется в рамках центров, служб и других организационных форм. Вне социальных служб она может существовать в виде частной практики, например, консультирование, психотерапия. Некоторые социальные работники заняты в учреждениях образования и здравоохранения, в учреждениях системы занятости, профессиональной ориентации и переподготовки.

Основным направлением работы социальных служб в рамках Министерства здравоохранения и социальной поддержки, профильных департаментов по вопросам пенсионного обеспечения, социального обслуживания, по делам семьи, женщин и детей, пожилых и инвалидов является деятельность по повышению уровня жизни населения, социальной и медико-социальной реабилитации (Карелова, 2001). За рамками системы труда и социального развития оказывается помощь пациентам клиник, в том числе и психиатрических, жертвам преступлений в правовой сфере, проводится работа с правонарушителями для предотвращения повторных преступлений, работа с отдельными индивидами и социальными группами, оказавшимися в кризисной ситуации: бездомными, беженцами, незаконными мигрантами, бедными,

одинокими. Эти виды социальной работы стали осуществляться и в рамках других ведомств, относящихся к министерствам здравоохранения и социального развития, внутренних дел, или отдельных благотворительных организаций и фондов. Таким образом, можно говорить о многомерности пространства социальных сервисов, где измерениями являются сферы деятельности, возрастные группы, социальные проблемы и социальные группы.

За рубежом и в России в некоторых учреждениях социальные работники являются ключевыми фигурами, а социальная работа – основным видом деятельности. По терминологии Х. Джонсона, это так называемые первичные агентства (Johnson, 1995). Примерами таких организаций являются центры социального обслуживания населения, управления социальной защиты службы социальной помощи семье и детям, находящиеся в ведомстве Министерства здравоохранения и социальной поддержки.

В других агентствах социальная работа играет подчиненную роль по отношению к профессионалам из других сфер деятельности, таких как медицина, образование или право, и такие организации можно называть вторичными. Эти учреждения, как правило, осуществляют свою деятельность без социальных работников, хотя можно выдвинуть серьезные аргументы в пользу того, что качество их деятельности улучшится в случае активного участия социальных работников: это школы (социальные педагоги), больницы (социальные работники в здравоохранении), суды и правоохранительные органы (социальные работники по работе с осужденными, в том числе и осужденными условно), межведомственные комиссии по делам несовершеннолетних (социальные работники и социальные педагоги), отделы опеки и попечительства, центры по усыновлению.

Одно из ключевых отличий социальных программ заключается в способе финансирования. Некоторые социальные программы финансируются из бюджета, другие поддерживаются частной инициативой: из фондов, на спонсорские деньги и с участием волонтеров. В одних случаях это федеральные средства, в других – средства областного или местного (городского, районного) бюджетов, иногда это комбинации различных источников финансирования. В условиях большого города можно увидеть, что госбюджетное финансирование таких организаций составляет лишь часть ресурсов. К примеру, центр помощи семье и детям, центр социального обслуживания имеют развитую систему спонсорской поддержки: частные лица и организации, в том числе и международные, например, ЮНИСЕФ, Красный Крест, оказывают финансовую помощь, направляют гуманитарные средства (одежду, питание).

Негосударственные организации получают свои средства от спонсоров. Среди таких сервисов выделяют религиозные и светские. С одной стороны, это благотворительные миссии, которые, подобно Хесед Ершалаим (еврейская организация) или Каритас (католическая благотворительная организация), распределяют гуманитарную помощь между пожилыми и одинокими гражданами, в основном, в рамках соответствующей религиозной общины. С другой – светские организации, например, кризисный центр, оказывающий социальную помощь женщинам, пострадавшим от семейного насилия; ассоциация инвалидов-афганцев, где способствуют медицинской и социальной реабилитации инвалидов афганской войны; спортивное общество, где инвалиды занимаются спортом.

Негосударственные организации могут получать и бюджетные средства на свои социально значимые проекты. Однако исследования показывают, что в существующих условиях такие межсекторные контакты нельзя назвать систематическими и регулярными. Некоторые спонсоры и организации-реципиенты стремятся не афишировать акты благотворительности, опасаясь пристального внимания налоговых органов. Бюджетная поддержка негосударственных организаций, занимающихся социальными программами, пока не опирается на такие демократические институционализированные формы взаимодействия, как открытые конкурсы, тендеры, гранты. В результате здесь царит, по преимуществу, административный произвол: партнеры выбирают те организации, которые отличаются особой настойчивостью, имеют хорошие личные контакты среди чиновников, которые приняты в круг «своих».

В целом, в 1990-2000-е годы сфера социального обслуживания активно реформируется. Реализуются национальные программы реформирования социальной сферы. Разрабатываются принципиально новые подходы к финансированию и законодательному обеспечению в этой области. Создаются новые формы социального обслуживания, происходит развитие негосударственных социальных учреждений. Медленно, но происходит адаптация сферы социального обслуживания к рыночным условиям. С принятием в конце 1990-х законодательной базы «О государственном социальном заказе» для государственных, коммерческих и неправительственных организаций в ряде регионов и муниципальных образований появилась возможность участия в процессе распределения бюджетных средств в рамках так называемых квазирыночных процессов. И хотя законодательство о социальном заказе на федеральном уровне до сих пор не принято, эта технология стала уже нормой права и нормой жизни в целом ряде муниципалитетов и субъектов федерации (Зыков, 2006).

Первым субъектом федерации, в котором механизм социального заказа был закреплен законодательно, стала Тюменская область, где в 1997 году был принят закон «О социальном заказе Тюменской области». В дальнейшем по этому пути пошли и другие регионы и муниципальные образования. С 2000 г. в Москве действует закон «О взаимодействии органов власти г. Москвы с негосударственными некоммерческими организациями». В Томске, Перми, Екатеринбурге, Иркутской области действуют положения о социальном заказе. В 2001 г. закон о социальном заказе принят в Оренбургской области, в 2006 г. – в Тамбовской. В общей сложности социальный заказ в тех или иных формах действует более чем в 40 регионах Российской Федерации.

Поскольку социальный заказ – это фактически разгосударствление социальной сферы, задача обеспечения законодательной базы федерального уровня тормозится, в том числе нежеланием и неготовностью федеральных чиновников поделиться своими полномочиями. Социальный заказ выступает тем механизмом, при котором чиновник перестает монопольно распоряжаться средствами, которые выделяет на решение социальных проблем государство (а в конечном счете – граждане, налогоплательщики). «Монопольная схема» крайне не эффективна: ведомства занимаются самоотчетами, федеральное планирование ориентировано на решение проблем больших групп людей, а не предполагает решения проблем конкретного человека в конкретной жизненной ситуации.

Отметим, что формирование квазирыночных отношений между государством и сервис-провайдерами позволило повысить социально-экономическую эффективность социального обслуживания в Великобритании, став одним из аспектов менеджериализации и общего неолиберального тренда в социальной политике. Однако в России либерализация рынка социальных услуг ограничивается отсутствием стандартов обслуживания, слабыми знаниями о способах изучения и регулирования спроса и предложения в этой области, дефицитом навыков по оценке качества и эффективности у многих государственных и неправительственных организаций, знаний о способах продвижения собственных услуг, повышении конкурентоспособности организации и технологии социального обслуживания.

Взаимодействие общественных организаций, государства и бизнеса в решении реальных социальных задач конкретного региона стало возможным, но успешных примеров социального партнерства на уровне города или области крайне мало. Причин тому несколько: слабость структуры некоммерческих организаций (НКО) в большинстве регионов, незнание законодательства представителями всех трех секторов, неумение (а иногда и нежелание) строить взаимодействие, несовпадение приоритетов и оценок социальных проблем региона. Добавим сюда еще

одну немаловажную причину: отсутствие стандартов социальных услуг, которые должны быть неотъемлемым условием реализации социального партнерства, включая механизм социального заказа, а в конечном итоге – формирования рынка социальных услуг. Если стандартов не существует, то гарантирован произвол в отборе поставщиков услуг, поскольку не прописано содержание услуги и отсутствуют критерии ее качества, не представляется возможным оценивать эффекты выполнения заказов или грантов, как и саму стоимость услуги.

Один из факторов рационального развития рыночных процессов в социальной сфере – это способность местной власти понять, что альтернативы демонополизации социальной сферы нет (Зыков, 2006). Реформирование организационно-правовой базы учреждений социальной сферы, перевод государственных муниципальных учреждений в форму автономных организаций представляют собой движение в сторону рынка социальных услуг. Те регионы, в которых движение это тормозится, фактически консервируют неблагоприятную почву для перехода к свободному конкурированию государственных учреждений и негосударственных структур на рынке социальных услуг.

Социальные службы различаются по размеру и масштабу деятельности. В одних из них работают до полутора сотен сотрудников (например, в центре социального обслуживания населения). В других – около десятка человек (в кризисном центре для женщин). В ряде случаев речь может идти о всероссийской или межрегиональной организации, и тогда численность персонала может насчитывать тысячи человек, а масштабы деятельности охватывать всю страну. Это может относиться и к государственным службам (служба занятости), и к негосударственным (пример деятельности федерального масштаба – Всероссийское общество слепых, штаб-квартира которого находится в Москве. Это общество состоит из 74 региональных организаций и владеет 184 предприятиями, обеспечивающими занятость слепых по всей России).

Многие социальные службы имеют продолжительную историю, которая насчитывает многие десятки лет, но есть и сравнительно молодые организации. Такие организации, как Красный Крест, возникнув еще до Октябрьской революции, не прекращали своей деятельности в России вплоть до краха социализма, хоть временами и сильно сокращали свои программы, а также испытывали сильное политическое давление. В 1920-е годы по инициативе Советской власти были созданы централизованные объединения инвалидов: Всесоюзное общество инвалидов (ВОИ), Всесоюзное общество слепых (ВОС) и Всесоюзное общество глухих (ВОГ), которые, являясь общественными объединениями по форме, по существу были государственными организациями, выполнявшими определенный социальный заказ на использование труда инвалидов в социалистическом строительстве. Эти организации, хотя и переживают

определенный кризис в настоящее время, продолжают свою работу и стремятся приспособиться к условиям рыночной экономики.

Теория и практика эффективного управления организациями государственного сектора и частного бизнеса включает вопросы развития операциональных, коммуникативных и концептуальных навыков менеджеров, их разносторонней компетентности. Аналогичные проблемы встают и перед неправительственными организациями во всем мире. Программы подготовки профессионального менеджмента стремятся учитывать подобные запросы со стороны руководителей бизнес-организаций. Но насколько адекватно потребностям растущего некоммерческого сектора сегодняшнее образование менеджеров? Несмотря на то, что литература растет, расширяется сеть электронных ресурсов, руководители филантропических и сервис-организаций третьего сектора в России испытывают дефицит информации и не находят решения своих задач, когда обращаются к пособиям, подготовленным для коммерческих организаций.

Анализируя результаты российских и зарубежных исследований некоммерческих структур, можно кратко очертить специфические потребности высшего и среднего менеджмента таких организаций. Как известно, важную роль в осуществлении социальной поддержки в США играют негосударственные организации. В многообразных программах и проектах, финансируемых частными фондами, принимают участие выпускники факультетов социальной работы, психологи, экономисты, педагоги. Здесь они реализуют свой профессиональный потенциал, а многие включены в управление некоммерческими организациями (НКО) и негосударственными организациями (НГО). Менеджмент социальной сферы, организация социальных служб – относительно новые понятия отечественного образования и профессиональной практики в области социальной работы, и здесь внимание в основном концентрируется на проблемах администрирования государственных агентств.

Российская и американская ситуации, в которых функционируют НГО, отличаются в социально-экономическом и социокультурном отношении. Однако для нас в данном случае важнее сама специфика некоммерческого сектора, поскольку именно это определяет содержание образовательных программ, исследований и самой практики управления. Прежде всего, современным НГО приходится действовать в «пространстве соревнующихся ценностей», на фоне меняющихся приоритетов общества и организации, вновь возникающих или, напротив, исчезающих ресурсов, противоречивых критериев эффективной деятельности. Менеджеры оказываются в таких условиях, когда постоянно ставятся все новые требования к услугам, предоставляемым организацией, растут социальные ожидания и ужесточается конкуренция за финансирование. Тем самым актуализируются такие навыки менеджеров третьего сектора, которые не

во всем совпадают с теми, что применяются их коллегами в государственных и бизнес-организациях. Возможно, наиболее существенное отличие относится к тому, как определять успех работы, поскольку в НГО самым важным мерилom для оценки управления будет качество предоставляемых услуг.

В целом, оценивать деятельность менеджера на предмет эффективности можно по критериям наличия у руководителя навыков, необходимых для успешной работы в быстро меняющемся и противоречивом контексте. Эти навыки можно разделить на четыре типа, каждый из которых будет преобладающим для той или иной менеджерской позиции в структуре некоммерческой организации. Речь идет прежде всего о навыках *преодоления формальных границ* организации: осуществление инноваций, подготовка проекта, фандрайзинг, взаимодействие с масс-медиа, государственным и бизнес-сектором, правительством или администрацией региона, маркетинг. Другой тип менеджерских навыков подразумевает успешное *управление человеческими отношениями* внутри организации: рекрутинг и отбор служащих и волонтеров, создание и поддержание работоспособных организационных команд, нон-дискриминационная кадровая политика, оценка работы служащих, эффективное принятие групповых решений, способность справиться с организационным упадком. Умелый менеджер некоммерческой организации обладает способностями *координации*: владеет навыками эффективной письменной речи, информационными технологиями, принципами финансового менеджмента некоммерческих организаций, знает новейшие подходы к оценке эффективности услуг и осведомлен о потенциальных опасностях, с которыми приходится сталкиваться некоммерческим структурам. Наконец, «директорские», или *прямые управляющие*, навыки касаются оптимизации работы совета директоров, стратегического и тактического планирования, вопросов слияния или интеграции, выбора и использования консультантов. Весь этот спектр знаний, навыков и способностей менеджера волонтерской организации может не только быть предметом специальных курсов или семинаров, которые иногда организуются самими российскими НГО при поддержке международных фондов, но и преподаваться в рамках вузовских образовательных программ на факультетах социальной работы и менеджмента.

«Бюрократия низового уровня»

Понятие бюрократии низового уровня было впервые использовано Майклом Липски, проводившим исследования среди работников школ, полиции и отделов социального обеспечения, правовых и других служб. У этих работников в самых различных промышленно развитых странах есть сходства как в характере выполняемых ими обязанностей, так и в

отношении условий работы. Работа сотрудников социальных служб в низовых структурах организационной иерархии характеризуется высокой автономией и постоянным стрессом от перегрузки и эмоционального характера выполняемых обязанностей. М. Липски обсуждает характер решений, принимаемых низовой (уличной) бюрократией, и их эффект в обществе и приходит к выводу, что по мере возрастания сложности организации возрастает вероятность ошибок в осуществлении услуг и реализации власти низовыми чиновниками (Lipsky, 1980).

Исследования показывают, что к настоящему времени завершается кристаллизация бюрократических структур, оперирующих в сфере социальной работы. Это означает, что темпы трансформации служб постепенно сокращаются, а практики контроля становятся все более стабильными, общепринятыми, независимо от профиля деятельности и места, где они осуществляются. Сложившиеся практики отражают и специфику социальной защиты в современных условиях, и особую организационную культуру, и разнородное влияние международного опыта в сфере социальной работы, примеряемого в качестве моделей развития на федеральном и областном уровне. Это наследие является весьма противоречивым.

Одним из атрибутов организационной культуры является язык. Как правило, достаточно длительное выполнение совместной деятельности способствует «изобретению» таких словечек, терминов, идиом, которые являются маркером принадлежности к определенному «цеху» или коллективу. Особенности языка помогают опытным членам социальной группы узнавать «своих», а для новичков, в ходе усвоения культурного контекста, использование профессионального языка способствует более полной идентификации со «своими», принятию их норм и правил действия. Отметим, что термины, в которых описываются социальные проблемы, являются не только продуктом социальных отношений, но и инструментом их конструирования. Поэтому в последние годы во многих странах клиенты и профессионалы стали бороться против дискриминирующего языка дефектологии, психиатрии, социальной работы, которые имеют дело с инвалидами (людьми с особыми потребностями) или пожилыми. Эти усилия не напрасны и не случайны, они связаны с развитием социальной работы в направлении гуманизации и демократизации. В связи с этим полезно задуматься над тем, как на повседневном языке специалисты говорят о клиентах, профессии, организации и рутине практической деятельности, проанализировать, как выглядит рабочее место и как осуществляются взаимодействия между разными социальными акторами.

Тот факт, что социальная работа слишком часто воспринимается на самом нижнем уровне социальных служб не в качестве специфической профессиональной деятельности, а в виде своего рода оплачиваемого

продолжения семейных, бытовых обязанностей, имеет разнообразные следствия, отражающиеся на трудовой деятельности. В некоторых случаях это позитивный знак, который указывает на преодоление дистанции и социально-классовых барьеров, отделяющих реципиентов социальной помощи от всего общества. Но в целом в такой позиции больше недостатков, чем преимуществ. Во-первых, разрушается дистанция между социальным работником и клиентом, что открывает возможность установления между ними слишком близких (как негативных, так и позитивных) отношений. Это препятствует спокойному, ровному выполнению служебных обязанностей, «домашние» модели отношений со знакомыми и родственниками переносятся в сферу профессии. Во-вторых, начинают доминировать бытовые этические нормы по отношению к клиентам и профессии, что выражается, например, в пренебрежении к сохранению тайны личности при обсуждении проблем клиентов с третьей стороной.

В свое время британская исследовательница Д. Ворхем говорила, что социальные работники в основном проявляют равнодушие к проблемам администрирования (Warham, 1975). Она выражала сожаление, что эти служащие не рассматривают администрирование как творческий процесс и неотъемлемую часть практики социальной работы.

Многие социальные работники и политики чувствуют, что одна из важнейших потребностей и проблем социальной работы сегодня – это развитие более способных, динамичных лидеров, которые могут помочь в формулировании и реализации мер социальной политики, планов и решений, влияющих на население прямым или непрямым образом, с одной стороны. С другой стороны, сегодня вузовские преподаватели социальной работы, так же как и практики, отстаивают мнение, что все студенты факультетов социальной работы нуждаются в большем объеме знаний и умений в сфере администрирования перед тем, как покинуть учебное заведение, чтобы они могли сделать большой вклад в обеспечении социальными сервисами незащищенные группы населения.

Задания и вопросы для повторения

1. Как развивается менеджмент в сфере социального обеспечения за рубежом?
2. Как понимается эффективность социального менеджмента?
3. Какие вам известны типы социальных служб? Какие учреждения социального обслуживания имеются в вашем муниципальном образовании? Регионе?
4. Предложите свою идею исследования организации: социальной службы, школы-интерната, интерната для престарелых, негосударственной организации социальной сферы.

5. Как понимать выражение «бюрократия низового уровня»? Расскажите об исследованиях в этом направлении.

Рекомендуемая литература

1. Виханский О.С. Стратегическое управление / О.С. Виханский. М.: Экономистъ, 2004. 441 с.

2. Оценка проектов и программ: курс лекций. М.: Школа управления НКО, 2003. 238 с.

3. Риддерстрале Й. Караоке-капитализм. Менеджмент для человечества / Й. Риддерстрале, К. Нордстрем. СПб.: Стокгольмская школа экономики в Санкт-Петербурге, 2004. 325 с.

4. Ричман Д. Социальный порядок палаты для психопатов / Д. Ричман // Социологические исследования. 1999. №6. С.113-122.

5. Романов П.В. Власть, управление и контроль в организациях: антропологические исследования современного общества / П.В. Романов. Саратов: изд-во Сарат. ун-та, 2003. 112с.

6. Романов П.В. Стратегия кейс-стади в исследовании социальных служб / П.В. Романов // Социологические исследования. 2005. №4. С.101-110.

7. Советская социальная политика и повседневность, 1940 – 1985 // Советская социальная политика: сцены и действующие лица, 1940-1985 / под ред. Е. Ярской-Смирновой, П. Романова. М.: Вариант; ЦСПГИ, 2008. С. 132-167.

8. Управление человеческими ресурсами: курс лекций. М.: МСоЭС; Центр поддержки некоммерческих организаций, 2002. 312 с.

9. Цинман Ж. Школа-интернат для детей с нарушениями опорно-двигательного аппарата / Ж. Цинман // Социальная политика и социальная работа в изменяющейся России / под ред. Е. Ярской-Смирновой и П. Романова. М.: ИНИОН РАН, 2002. С. 237-441.

10. Шмидт В.Р. Успехи и провалы либерализации здравоохранения (на примере Великобритании) / В.Р. Шмидт // <http://www.healthmanagement.ru/html/N08/Shmidt08.htm>

Раздел 5. Управление персоналом в учреждениях социального обслуживания

Принципы управления учреждением. Организация работы учреждения и контроль за ее качеством. Современная система профессиональной мотивации работников социальных служб. Формы и методы повышения квалификации работников учреждений социальной сферы. Аттестация специалистов и руководящих кадров социальной сферы

Принципы управления учреждением

Многие административные работники, руководители различных учреждений жалуются на катастрофическую нехватку времени, для того чтобы действительно работать на пользу учреждению, клиентам, чтобы работать эффективно, творчески. Все их время уходит на оформление документации, разные планы, отчеты, которые, по мнению руководителей, значительно влияют на ход деятельности учреждения, а иногда и тормозят его. Это сказано о руководстве учреждением социальной защиты, состоящем из трех взаимосвязанных компонентов:

- 1) планирование деятельности;
- 2) организация работы учреждения и контроль за ее качеством;
- 3) учет и анализ результатов деятельности.

Планирование выступает одним из основных этапов реализации управленческой деятельности. Основу планирования составляет детальный анализ, оценка состояния работы или результатов деятельности конкретного специалиста, отделения, службы, подразделения учреждения.

Планирование как процесс предполагает следующие этапы:

- определение цели и задач деятельности;
- выбор средств и необходимых ресурсов для их достижения;
- определение форм организации деятельности;
- создание программы достижения цели;
- определение конкретных сроков и объема ее выполнения;
- прогноз результатов реализации программы и возможных рисков;
- постановка новой цели и новых задач на основе анализа результатов реализации программы.

Наиболее важным выступает первый этап – определение цели.

Целеполагание – это процесс выбора и реального определения цели, которая представляет собой образ будущего / конечного результата деятельности (Технология социальной работы, 2002. С. 30). Планирование всегда начинается с конца – «от пункта назначения». Кроме того, целеполагание обуславливает алгоритм, определяющий порядок и основные требования к результатам деятельности. Любую деятельность можно трактовать как процесс достижения цели.

Планирование как функция управления имеет сложную структуру и реализуется на практике через свои субфункции: прогнозирование, моделирование и программирование.

Прогнозирование – это научное предвидение будущего, предвидение результатов деятельности, определение конечного состояния объекта воздействия (например, клиента) в перспективе его переходных состояний.

Моделирование представляет собой идеальную разработку различных ситуаций и состояний развития объекта в течение всего планируемого периода.

Программирование – выявление этапов последовательного перехода объекта в новое состояние, что предполагает разработку самого алгоритма функционирования системы, определение необходимых ресурсов, средств и методов деятельности.

В практике работы учреждений социальной сферы используют три основных вида плана:

- а) перспективный (стратегический);
- б) годовой;
- в) текущий (полугодовой, квартальный, план на месяц, недельный)¹.

Перспективный план разрабатывается на несколько лет, как правило, на пять, на основе глубокого анализа работы учреждения за последние годы. Такой план иногда называют стратегическим планом деятельности или развития.

Соответственно, стратегическое планирование представляет собой процесс, направленный на прогнозирование миссии определенной социальной организации на основе предвидения возможных изменений и будущих тенденций ее развития, трансформации окружающей действительности, инфраструктуры, формулирование целей организации, определение необходимых ресурсов и принципов взаимодействия с внешней средой, которые позволят достичь поставленных целей.

Использование термина «стратегия» обусловлено необходимостью быстрого и адекватного реагирования на постоянно изменяющиеся социально-экономические и иные условия жизнедеятельности общества, что намного проще делать, имея перед собой план действий в той или иной ситуации. Специфику возможной ситуации просчитывают гипотетически,

¹ Помимо указанных видов планов выделяют: *по охвату содержания*: комплексный план (по всем направлениям), тематический (одно направление или вид деятельности), предметный (одно конкретное дело, например, план конференции); *по длительности*: долгосрочный (более 2 лет), этапный (периодический (например, год, полугодие), краткосрочный (план на месяц, неделю), оперативный (план на день); *в зависимости от субъекта планирования*: индивидуальный (планирует один человек) и коллективный; *по структурным единицам планирования*: общеучрежденческий (например, корпоративный) план, план первичного коллектива (рабочей группы, клуба), план работы методических объединений; *по форме*: текстовые, графические, ленточные.

исходя из перспектив изменения разных объектов и ресурсной базы. Это составляет суть стратегического планирования. Отсюда процесс стратегического (перспективного) планирования представлен следующими этапами: определение цели и задач организации, оценка и анализ внешней среды, прогноз изменений и новых тенденций, анализ сильных и слабых сторон организации, анализ стратегических альтернатив, выбор стратегии, определение путей реализации стратегии.

Наиболее важным этапом в процессе оперативного планирования является этап определения цели (целей), для достижения которых и создается (или функционирует) организация. Цели формулируют, исходя из миссии организации, в которой воплощен смысл ее существования. Общими требованиями к определению и формулированию целей выступают: конкретность, измеримость; достижимость; ориентация на результат; результаты предыдущей работы и выводы, полученные в ходе ее анализа; опыт организации и иных учреждений в сфере деятельности организации; потенциал кадров, общественности, социального окружения, администрации; национальные приоритеты; социально-экономические реалии; специфику деятельности «конкурентов».

Первоначально предполагается, что цель должна достаточно конкретно (четко) определять то, что должно быть достигнуто (например, создать систему учреждений социального обслуживания населения в городе N). Данные требования актуальны и при формулировке задач. Формулировки цели (целей) и задач должны четко показывать конечный результат и то, посредством каких действий, мер он будет получен.

Измерить достижение цели мы можем посредством предварительного (на стадии планирования) определения показателей (например, указанная система будет создана, если будут открыты и начнут работать 10 ЦСОН (центров социального обслуживания населения)). Данное требование ориентирует нас на то, каким образом мы узнаем, что цель достигнута.

Цель – это всегда стимул, мотив деятельности. Поэтому, чтобы осуществлялось социальное развитие, следует ставить цели, требующие для своего достижения мобилизации усилий людей, активизации их творческого потенциала, производства нового знания, новых технологий.

Также цели должны быть ориентированными на результат, то есть мы должны четко отвечать на вопросы. Для чего ставится эта цель? Для кого необходимо ее достижение? Какова социальная / социетальная польза от достижения цели? В целом, деятельность по стратегическому (перспективному) планированию и стратегическому управлению ориентирована на обоснование стратегической позиции организации, которая должна обеспечить ее длительное и динамически устойчивое развитие в изменяющихся условиях посредством реализации определенной

системы решений и действий, своевременного привлечения необходимых ресурсов.

На основе стратегического планирования осуществляется разработка перспективного плана работы организации. Структура перспективного плана работы учреждения может быть следующей: а) цель и задачи учреждения на планируемый срок; б) перспективы контингента по годам; в) перспективы обновления инструментальной базы социально-реабилитационного процесса, внедрение инновационных технологий; г) обеспечение учреждения квалифицированными кадрами; д) повышение квалификации работников посредством реализации различных форм (курсы, семинары, тренинги, стажировки, получение образования); е) развитие материально-технической базы и методического обеспечения учреждения (строительные работы, приобретение оргтехники, пополнение библиотечного фонда, фонда наглядных пособий, оформление кабинетов, обновление производственного и лабораторного оборудования); ж) социальная защита сотрудников и клиентов, улучшение их быта, условий отдыха и труда.

В последнее время наиболее распространенным видом перспективного плана является концепция развития учреждения (ранее – генеральный план развития). Различные федеральные, региональные, муниципальные программы и подпрограммы (например, «Дети России» и ряд ее подпрограмм: «Дети Севера», «Дети-сироты», «Дети-инвалиды») представляют собой своеобразные перспективные планы.

В целом, наиболее актуален перспективный план в случае, когда учреждение находится в режиме становления, а не функционирования. Однако без планирования деятельности учреждения на длительный срок (3, 5 лет) с учетом динамики социальных проблем, изменения контингента, социально-экономической ситуации в стране эффективность работы учреждения может быть сведена к нулю.

Годовой план охватывает время работы учреждения на весь календарный год. Содержание годового плана отражает изменения в нормативно-правовых и инструктивных документах, результаты деятельности подразделений, отделов учреждения, отдельных специалистов и складывается из сбора информации практически от каждого работника организации. Например, зав.отделениями выясняют у подчиненных, кто будет подавать заявление на аттестацию на квалификационный разряд или категорию, кто планирует пройти стажировку, кто может организовать творческую мастерскую, студию и т.п. Коллективно осуществляется разработка перспективных направлений деятельности отделений, подразделений, учреждения в целом, проходит креатив формулировок будущих семинаров, круглых столов, конференций.

Пример: план работы социально-реабилитационного центра для несовершеннолетних (основные содержательные блоки).

*План работы социально-реабилитационного центра
для несовершеннолетних на 2008 год (Извлечение)*

I. Краткий анализ деятельности учреждения за 2007 год:

- результаты социально-реабилитационной работы;
- характеристика изменений, произошедших в коллективе организации (сплоченность, традиции, новые взаимосвязи);
- реализация поставленных задач (какие задачи решены и каким образом, что и как повлияло на их решение, причины невыполнения намеченного);
- анализ проделанной деятельности на приоритетных направлениях работы учреждения, результаты и организация деятельности, достижения, недостатки и их причины.

II. Цель и задачи деятельности центра на 2008 год:

- формулируются на основе анализа работы за 2007 год;
- цель и задачи на 2008 год должны отличаться от задач на 2007 год;
- цель и задачи конкретны и реальны, охватывают все виды деятельности учреждения.

III. План работы учреждения на 2008 год

Содержание мероприятий
<p style="text-align: center;">I. ОРГАНИЗАЦИОННО-МЕТОДИЧЕСКИЕ МЕРОПРИЯТИЯ</p> <p>1. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ (заключение договоров с транспортными предприятиями, проведение инструктажа сотрудников по технике безопасности и противопожарной безопасности, санитарному минимуму, комплектование библиотеки, игротек, оборудование кабинета релаксации, открытие группы, отделения, выявление и уточнение семей, находящихся в социально опасном положении, проведение учебных эвакуаций детей и сотрудников центра на случай чрезвычайной ситуации).</p> <p>2. РАБОТА С КАДРАМИ</p> <p>2.1. Советы специалистов, совещания при директоре и заместителе директора.</p> <p>2.2. Методическая работа (метод объединения, издание методической литературы).</p> <p>2.3. Повышение квалификации специалистов центра (подготовка научно-методических семинаров по подразделениям центра, участие в районных, городских, областных и региональных семинарах и конференция, направление на курсы повышения квалификации, предоставление «ученического» отпуска А.И. Иванову).</p> <p>2.4. Аттестация сотрудников центра на квалификационные разряды и категории (индивидуальные и групповые консультации соискателей, создание стенда «готовимся к аттестации», аттестация на 2-ю квалификационную категорию, аттестация на 1-ю и высшую квалификационные категории).</p> <p>3. ОРГАНИЗАЦИЯ СОЦИАЛЬНО-РЕАБИЛИТАЦИОННОГО ПРОЦЕССА</p> <p>3.1. Приют.</p> <p>3.1.1. Социально-педагогическая поддержка процесса обучения воспитанников приюта в средних школах № 55, 77.</p> <p>3.1.2. Обследование особенностей развития детей и подростков на ПМПК.</p> <p>3.2. Социально-реабилитационное направление.</p>

- 3.2.1. Отделение диагностики социальной дезадаптации:
- исследование особенностей семей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации в Кировском районе;
 - формирование банка семей, находящихся в социально опасном положении (СОП).
- 3.2.2. Отделение реализации программ социальной реабилитации:
- организация социального патронажа семей СОП;
 - проведение консилиума специалистов по семьям СОП.

4. РУКОВОДСТВО СОЦИАЛЬНО-РЕАБИЛИТАЦИОННЫМ ПРОЦЕССОМ

4.1. Разработка системы контроля на уровне учреждения социальной защиты (предупредительный, тематический, персональный, фронтальный, оперативный, итоговый).

5. РАБОТА С РОДИТЕЛЯМИ И ЛИЦАМИ ИХ ЗАМЕНЯЮЩИМИ

- 5.1. Проведение индивидуальных и групповых консультаций по правовым вопросам.
- 5.2. Проведение дня открытых дверей.
- 5.3. Оформление информационного стенда для родителей по проблемам развития, обучения и воспитания несовершеннолетних.
- 5.4. Привлечение родителей в качестве руководителей кружков, студий.

6. РАБОТА С РАЗЛИЧНЫМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ, ОРГАНИЗАЦИЯМИ, СЛУЖБАМИ

- 6.1. Разработка механизма межведомственного взаимодействия в процессе профилактики правонарушений и безнадзорности несовершеннолетних.
- 6.2. Заключение договора с клинической больницей №33 г. Саратова об оказании воспитанникам центра бесплатной медицинской помощи.
- 6.3. Проведение работы по привлечению благотворительной (спонсорской) помощи со стороны коммерческих структур г. Саратова и области.

II. ОРГАНИЗАЦИОННО-ХОЗЯЙСТВЕННЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ

1. Укрепление материально-технической базы учреждения (приобрести лазерный принтер для отдела кадров центра, вязальную машину для кружковой работы).
2. Ремонт помещения первого стационарного отделения.
3. Инвентаризация материальных ценностей учреждения.

Дата

Подпись директора учреждения
Печать

При планировании «внутри года» руководители ориентируются на пункты годового плана и детализируют свою деятельность в их контексте. Таким образом, годовой план выступает основой полугодовых, квартальных планов, планов на месяц и даже неделю. При этом такие планы являются рабочими документами специалиста. В качестве примера рассмотрим еженедельный план работы специалиста. Он обычно имеет следующий вид (табл. 6).

Таблица 6

Еженедельный план работы специалиста
по социальной работе
Областного реабилитационного центра
Фамилия Имя Отчество

Дата	№ п/п	Вид деятельности	Содержание деятельности	Отметка о вып.	Дополнительная информация
15.04.07 Понедельник	1	Социальная диагностика семьи Ивановых	Обследование социально-эконом. положения членов семьи, анализ проблем семьи	роспись	Соц. диагностика прервана в связи с неадекватными действиями клиента
	2	Заполнение карты социального обследования семьи Ивановых	—	роспись	
16.04.07 Вторник	1	Рейд по рынкам города	Выявление несовершеннолетних (бомжей) и передача их в приемник-распределитель	роспись	Выявлено 10 несовершеннолетних. Доставлено в приемник-распределитель 6 чел. Остальные вырвались и убежали. Приметы переданы в милицию. По результатам рейда подготовлен отчет
17.04.07 Среда	1	Участие в заседании КДН (комиссии по делам несовершеннолетних)	Представление дела н/л Кузина М.М., 2000 г.р., по вопросу об определении его социального статуса	роспись	Заседание перенесено на 21.05.07. В связи с этим проведен соц. патронаж многодетной семьи Петровых

Чтобы план действий эффективно выполнялся, он должен быть полным, целостным, скоординированным и сбалансированным по всем ресурсам (кадровым, научно-методическим, материально-техническим, но, прежде всего, финансовым). Всякое планируемое действие должно быть соотнесено с имеющимися ресурсами. Если для решения задачи необходимо специальное финансирование, нужно определить его размеры и источники. Когда средств не хватает, нужно либо искать источники дополнительного финансирования, либо откорректировать программу развития, т.е. отказаться от части задач или сократить их объем. Следует

помнить, что план не является чем-то статичным и неприкосновенным. Не оправдавшее себя в ходе работы нужно снимать, а актуальные новые вопросы включать в план. Кроме того, эффективное планирование должно быть направлено на развитие имеющихся достижений, успехов, сильных сторон организации, на достижение новых высот в профессиональной деятельности.

Организация работы учреждения и контроль за ее качеством

Организация деятельности учреждения, прежде всего, осуществляется посредством реализации комплекса управленческих форм и методов.

Формы руководства (соуправления):

1. Совет учреждения является высшим коллегиальным органом самоуправления. На нем обсуждаются наиболее важные вопросы функционирования организации, принимаются стратегические решения и голосованием принимается план работы на год. Традиционно на совете в начале года (январь) директор отчитывается о результатах деятельности учреждения за прошедший год и озвучивает задачи работы на следующий.

2. Совещание при директоре (проводится для анализа и решения в рабочем порядке проблем, затрагивающих работу учреждения в целом). На совещаниях при директоре выносятся обычно конкретные вопросы локального характера, требующие достаточно оперативного решения. Примерные темы таких совещаний: «Подготовка учреждения к зиме», «Организация питания воспитанников приюта», «Выполнение приказа №777 «О проведении аттестации сотрудников на квалификационные категории и разряды», «Организация патронажной работы с семьями, находящимися в социально опасном положении». Сюда можно отнести и оперативные планерки, регулярно проводимые еженедельно.

3. Совещание при заместителе директора (может проводиться по широкому кругу вопросов, в основном касающихся внутренних проблем организации деятельности в учреждении).

4. Оперативные информационные совещания (оперативки) также выступают организационной формой управления социально-реабилитационным процессом и проводятся периодически, по мере необходимости. Данная организационная форма используется, когда необходимо оперативно решить ту или иную проблему, проинформировать работников, клиентов о каких-либо нововведениях, изменениях.

5. Методическое объединение. Представляет собой систематическое коллегиальное обсуждение вопросов повышения квалификации работников определенного профиля (например, специалистов по социальной работе или педагогов-психологов). Направлено на обсуждение, оценку и отбор социально-реабилитационных программ, технологий, на совершенствование методики, технологии деятельности определенных

специалистов (например, повышение качества психологического обследования детей-сирот или инновационные методы педагогической реабилитации детей-инвалидов).

6. Консилиум специалистов. В зависимости от обсуждаемых проблем, от того, какие специалисты принимают участие в консилиуме, он может называться социальным, педагогическим, психологическим и т.п. Отличием от методического объединения выступает характер проблем. Для обсуждения предлагаются вопросы, связанные с решением насущных проблем клиентов, а не совершенствованием методики работы специалиста.

Методы руководства:

- а) изучение нормативно-правовых документов с сотрудниками (приказы, инструкции, программы, методические рекомендации);
- б) составление графиков работы, дежурств, расписаний, планов;
- в) проведение индивидуальных бесед с работниками;
- г) проведение методических консультаций, собеседований.

Реализация методов руководства на практике в определенной мере представляет собой начальную форму контроля.

Во многом эффективность деятельности организации в целом и каждого сотрудника, в частности, определяется спецификой контроля на уровне учреждения социальной защиты, его систематичностью, глубиной. Контроль – вид управленческой деятельности, призванный выполнять роль обратной связи между субъектом и объектом управления. Главной целью контроля выступает обеспечение постоянного совершенствования, повышения качества деятельности организации и ее персонала.

Контроль – проверка качества деятельности персонала посредством сопоставления фактически достигнутого уровня, конечных результатов и уровня, установленного нормами, нормативными документами или желаемого уровня. Это процесс, обеспечивающий достижение целей организацией и необходимый для обнаружения и разрешения возникших проблем раньше, чем они станут необратимыми.

Систематически осуществляемый контроль стимулирует профессиональную деятельность работников, служит способом получения информации о количественном и качественном состоянии деятельности, ее содержании и организации. Контроль является одним из главных условий повышения качества производственного (социально-реабилитационного) процесса. На основе результатов контроля принимаются управленческие решения.

Основными задачами реализации практик контроля выступают:

1) определение реального состояния социально-реабилитационного процесса, выявление положительного опыта, пробелов в организации и результатах реабилитации;

2) разработка системы мероприятий, направленных на закрепление положительных результатов деятельности, предупреждение негативных явлений и устранение недостатков.

Деятельность администрации учреждений, прежде всего, должна быть направлена на создание условий для творческой работы сотрудников и оказания им необходимой помощи в повышении профессиональной компетенции и, как следствие, на повышение уровня качества производственного процесса. Отсюда вытекает необходимость изменения основной функции, выполняемой администрацией учреждения: из «карательно-проверяющей» она должна превратиться в аналитико-консультативную. При обнаружении каких-либо недочетов в работе сотрудников руководитель всегда должен вести себя тактично и доброжелательно.

Требования к контролю (принципы)

Эффективность контроля зависит от соблюдения определенных требований: целенаправленность контроля, регулярность, непрерывность (например, предварительный, текущий, итоговый контроль), своевременность, систематичность, тщательность, объективность, оперативность, действенность, гласность, формирование личной ответственности и дисциплины, всеобщность/комплексность. Контролирующая функция является неотъемлемой частью должностных обязанностей руководства, разнообразие контролируемых практик (проверка, письменный отчет, журнал учета, картотека, совещание, заседание).

Выделяют следующие требования:

- соответствие содержания контроля принципу рациональности (возможностям, способностям персонала, ресурсам организации в целом). Если уровень требований понизить, уровень качества деятельности также снижается: если повысить – произойдет перегрузка сотрудников;
- соответствие содержания контроля содержанию проверяемых мероприятий, форм деятельности;
- адекватное определение сроков контроля;
- компетентность проверяющих;
- сочетание индивидуальных и коллективных форм контроля.

Итоги представленной работы по контролю, анализу и учету результатов деятельности учреждения и сотрудников оформляются в виде аналитических справок, которые отражают позитивные и негативные моменты, в обязательном порядке содержат выводы и конкретные

рекомендации по улучшению ситуации, оптимизации деятельности. Эти данные представляются на совещаниях, методических объединениях, советах учреждения, отражаются в различных отчетах (за месяц, квартал, полугодие, год). На основе результатов контроля, то есть аналитических справок, руководитель имеет возможность издавать приказы по учреждению с целью исправления недостатков или, к примеру, премирования определенного сотрудника.

Современная система профессиональной мотивации работников социальных служб

Социальными службами, в соответствии с российским законодательством, признаются предприятия и учреждения независимо от форм собственности, предоставляющие социальные услуги, а также граждане, занимающиеся предпринимательской деятельностью по социальному обслуживанию населения без образования юридического лица.

В связи с недостаточностью финансирования деятельности социальных служб, увеличением числа лиц и семей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации или социально опасном положении, ужесточением стандартов социального обслуживания одной из основных проблем функционирования таких организаций выступает повышение качества работы персонала, повышение его квалификации. Система повышения квалификации персонала строится, в первую очередь, на обеспечении высокого уровня мотивации работников к эффективной профессиональной деятельности. Эффективность профессиональной деятельности персонала учреждений социальной сферы обусловлена влиянием множества факторов: от экономических до социальных. Важнейшим из них является мотивация персонала к эффективной деятельности. Определенная модель мотивации существует в каждой социальной службе, в каждом учреждении. Она представляет собой взаимосвязанные принципы и методы, которые применяют представители администрации, руководители для стимулирования сотрудников к профессиональной деятельности с высокой производительностью, что обеспечивает эффективную работу всей системы. Методы, применяемые в тех или иных моделях мотивации, можно образно обозначить как «кнут» и «пряник» (Мотивация персонала: «кнут» и «пряник», 2002).

К поощрению, или прянику (позитивная мотивация), относятся любое выражение благодарности, денежные премии, вознаграждения, повышение по службе. Наказание, или кнут (негативная мотивация), заключается, например, в выговоре, вычете из заработной платы, лишении премии, понижении по службе, увольнении. Методы эти известны давно, но не всегда срабатывают. Почему?

Обратимся к социологическим исследованиям. Поощрения улучшают работу сотрудников в 89% случаев, наказания – в 11%. Угрозы же на 99% игнорируются, и, кроме того, они сами по себе унижительны для обеих сторон. В последнее время наблюдается переход многих управленцев к позитивной системе мотивации персонала. Эксперты в области кадрового консалтинга полагают, что, если начальство не выделяет лучших работников, оно демотивирует подчиненных. Руководство обычно настолько загружено повседневными заботами, что не видит, как самые сильные сотрудники теряют интерес к работе, не видя социального одобрения за нее (Мотивация персонала: «кнут» и «пряник», 2002).

Однако, говоря о системе управления людьми в организации, необходимо понимать, что мотивация – это не столько технологии, процедуры, документы и регламент, сколько искусство, потому что приходится обращаться как к разуму, так и к чувствам сотрудника. Опыт лучших западных и отечественных руководителей показывает, что успеха достигают те, кто не просто ставит задачи перед подчиненными и любыми способами добивается их выполнения, а обладает способностью заинтересовать, зажечь, вдохновить персонал, объединить общей идеей, сформировать команду единомышленников. В широком смысле мотивация – это процесс сознательного выбора человеком того или иного типа поведения, определяемого комплексным воздействием внешних (стимулы) и внутренних (мотивы) факторов.

Основными направлениями профессиональной мотивации сотрудников являются:

- совершенствование материального вознаграждения работников (например, повышение зарплаты, премии);
- разработка мер морального стимулирования сотрудников к труду (например, систематически подчеркивать достижения специалистов, объявлять благодарность, награждать грамотами);
- создание привлекательности трудовой деятельности (например, за счет рационального оборудования рабочего места сотрудников в соответствии с современными реалиями (хорошая мебель, оргтехника);
- гарантирование занятости, карьерного роста, повышения квалификации сотрудников (например, систематичность зарубежных стажировок).

Если провести дифференциацию мер позитивной и негативной мотивации персонала, то можно выделить две группы стимулов: виды поощрения и виды дисциплинарной ответственности.

Виды поощрения

1. Объявление благодарности (устной или письменной – с занесением в трудовую книжку).
2. Благодарственное письмо.

3. Награждение грамотой.
4. Присвоение звания «Лучший социальный работник».
5. Вручение памятного подарка.
6. Премирование (денежное или иное, например, путевка на отдых).
7. Помещение портрета человека или соответствующей записи на доску почета.
8. Опубликование статьи в газете/журнале об успехах и профессиональных достижениях работника.
9. Поздравление работника через СМИ (прежде всего, телевидение, радио).

Виды дисциплинарной ответственности

1. Предупреждение.
2. Выговор по учреждению.
3. Выговор с занесением в трудовую книжку работника.
4. Наложение взыскания.
5. Увольнение по статье Трудового кодекса РФ (допускается после вынесения трех выговоров).

Конечно, каждый руководитель выбирает свою систему позитивной и негативной профессиональной мотивации персонала с учетом доступных ресурсов, особенностей личности каждого сотрудника, целей, стоящих перед организацией.

Формы и методы повышения квалификации работников учреждений социальной сферы

Понимая, что кадры – самый главный ресурс любой организации, что необходимо совершенствовать человеческий капитал, мы сталкиваемся с проблемой, которая заключается в том, что люди – наиболее консервативно настроенная составляющая организации и требуется приложить значительные усилия для продвижения новых идей, их развития, внедрения инноваций. Поэтому целенаправленная и систематическая работа по повышению квалификации сотрудников выступает залогом успешной деятельности учреждения.

Повышение квалификации рассматривается как вид дополнительного профессионального образования в контексте непрерывного образования человека. Оно направлено на формирование готовности работника к выполнению более сложных трудовых функций и предусматривает освоение новых общетеоретических и специально-технологических знаний, расширение спектра умений и навыков.

Традиционно работа по повышению профессионального уровня сотрудников организуется и курируется администрацией учреждения. При планировании данной работы, определении ее направленности и содержания правомерно учитывать индивидуальные особенности сотрудников. Это позволяет значительно повысить эффективность данной

деятельности и ее мотивацию. В качестве начального этапа имеет смысл проанализировать потенциальные личностные и профессиональные возможности работника, его интересы, выявить приоритетные мотивы.

Ответ на вопросы о том, каковы возможности сотрудника, каковы его желания и что необходимо сделать для их удовлетворения, для повышения результативности деятельности, будет способствовать пониманию сущности модели повышения квалификации для конкретного специалиста.

В целом, эффективность системы повышения квалификации сотрудников социального учреждения во многом определяется качеством организации методической работы в нем. Методическая работа, выступая одной из важнейших сторон управления социальным учреждением, направлена на повышение квалификации, профессионального мастерства сотрудников, развитие их творческого потенциала.

Целями методической работы в учреждении социального обслуживания являются:

- освоение наиболее рациональных методов и приемов социального обслуживания, социальной адаптации, реабилитации и интеграции клиентов;

- повышение уровня общетеоретической и методической подготовленности работника к организации и реализации процесса социального обслуживания, социальной реабилитации клиента;

- обмен опытом социального обслуживания, социальной адаптации, реабилитации между работниками, выявление инновационных форм, методов работы и их внедрение, распространение.

Главное назначение всей методической деятельности руководства заключается в обеспечении перспективного развития социально-реабилитационного процесса, его постоянного развития и совершенствования. Это зависит, прежде всего, от профессионализма работника. Поэтому необходимо создавать, по возможности, максимально благоприятные условия для повышения его квалификации, роста профессионального мастерства.

Современное состояние методической работы в учреждениях социальной сферы можно рассматривать по следующим основаниям: содержательному, организационному, процессуальному, мотивационному.

1. Содержательное основание методической работы включает:

- ознакомление работников с результатами исследований по профилю их деятельности;

- ознакомление с новыми тенденциями (концепциями, парадигмами, теориями) в развитии профессиональных знаний (например, концепция гуманизации образовательной деятельности), новыми технологиями (социальными, педагогическими, психологическими);

- информирование сотрудников о новом научно-методическом обеспечении социально-реабилитационного процесса, новинках специальной литературы, новых методических рекомендациях, технических средствах реабилитации, обучения (например, тренажеры, пакеты тематических кино-, видеоматериалов);

- ознакомление с новыми правовыми нормативными актами, решениями, инструкциями, рекомендациями органов управления социальными системами (социальной поддержки и защиты населения, образования, здравоохранения и т.п.), прежде всего, по организации, содержанию деятельности учреждений;

- освещение инновационного опыта организации профессиональной деятельности, реализации новых социальных технологий;

- рассмотрение и анализ наиболее трудных, сложных проблем, с которыми сталкиваются сотрудники в ходе своей профессиональной деятельности.

2. Организационное содержание представлено:

- организацией деятельности различных профессиональных объединений специалистов: советы специалистов, консилиумы, методические объединения, методические комиссии, методические недели, методические сборы (например, на базе других учреждений), творческие микрогруппы, мастер-классы, школа начинающего специалиста (педагога, социального работника, психолога и т.п.), семинары, круглые столы, тренинги, практикумы; организацией ролевых, деловых и организационно-деятельностных игр, моделированием и анализом проблемных ситуаций;

- участием специалистов в работе районных, городских, областных, региональных, краевых методических объединений, семинаров, конференций, конгрессов, а также в исследовательской деятельности;

- участием работников в аттестации на квалификационные разряды и категории.

3. Процессуальное основание предполагает:

- индивидуальные и групповые консультации, анализ деятельности специалистов, методическую помощь молодым специалистам;

- обмен опытом, стажировки, чтения (педагогические, социологические, психологические), конкурсы профессионального мастерства, выставки по различным направлениям профессиональной деятельности, проведение открытых мероприятий, занятий;

- получение среднего специального, высшего и послевузовского образования, дополнительного образования (в том числе посредством дистанционных форм);

- самообразование (в том числе реализация права на «методический день», аспирантура, докторантура).

4. Мотивационное основание включает факторы внутренней и внешней мотивации работников на активное участие в методической

работе, способствующей росту их профессиональной компетентности. Важное значение в обеспечении этого направления имеет глубокое изучение потребностей сотрудников (прежде всего, профессиональных, психологических, социокультурных), формирование благоприятного микроклимата в трудовом коллективе, поддержание и развитие оправдавших себя на практике традиций, инноваций, моральное и материальное стимулирование специалистов, создание условий для самореализации, самоутверждения, развития творческого потенциала.

Отметим, что в рамках методического объединения могут обсуждаться следующие вопросы: отчеты специалистов, результаты проверок, контроля и подготовка к данным мероприятиям, обобщение опыта работы, знакомство с обновлениями законодательства, методологии, методического обеспечения социально-реабилитационного процесса.

Представленные формы организации методической работы обычно объединяют в три группы: фронтальные, групповые и индивидуальные. В настоящее время среди фронтальных форм методической работы наиболее типичными для социальных служб выступают семинары, на которых проводятся лекции, организуются дискуссии, обсуждаются новинки профильной литературы. Основной групповой формой методической работы являются методические объединения, участие в деятельности которых для специалистов является обязательным. Данные объединения создаются, если в учреждении работают три и более специалистов определенного профиля. Содержание деятельности объединения подчинено, в первую очередь, решению проблем совершенствования социально-реабилитационного процесса, решению актуальных проблем комплексной реабилитации клиентов. К индивидуальным формам методической работы на практике относят, прежде всего, работу администрации с конкретным сотрудником (консультирование, оказание помощи в планировании деятельности, посещение занятий, мероприятий работника и их последующий детальный анализ, организация наставничества).

Главной целью всей методической работы должно выступать научение сотрудников новым методам работы, специфике их применения в условиях социально-реабилитационного процесса с различными категориями клиентов. Несомненно, что в данном контексте наиболее эффективными формами повышения квалификации будут выступать практикумы, тренинги, мастер-классы, на которых специалисты освоят и попытаются самостоятельно реализовать какую-либо методику, алгоритм, метод работы. Однако нельзя забывать, что успешность методической работы во многом обусловлена наличием специальных условий для ее реализации: пониманием значимости данной работы руководством учреждения, содействием работникам со стороны администрации в

повышении их профессионального уровня, наличием методического кабинета, библиотеки.

Аттестация специалистов и руководящих кадров социальной сферы

Практика аттестации персонала социальных служб представляет собой процесс оценки результативности деятельности работников за определенный период. Современные профессиональные сообщества имеют свои стандарты деятельности, которые существуют в виде внутренних норм. Степень соответствия деятельности того или иного работника этим нормам выявляется в ходе аттестации для дифференциации оплаты его труда и для определения векторов дальнейшего профессионального совершенствования специалиста.

Целью аттестации является определение соответствия уровня профессиональной компетентности работников учреждений социальной сферы требованиям к квалификации при присвоении им квалификационных разрядов и категорий. Аттестация направлена также на создание эффективной системы дифференцированной оценки и оплаты труда работников, стимулирующей их профессиональный рост, непрерывное повышение квалификации и результативности труда, развитие творческих способностей, повышение продуктивности трудовой деятельности. Главное назначение оценки работы специалиста не в том, чтобы проконтролировать качество работы, а в том, чтобы, опираясь на полученные данные, выявить резервы трудовой, профессиональной продуктивности сотрудника и принять решение о повышении его квалификации, дальнейшем самосовершенствовании.

Появление нормативно-правовой основы для проведения аттестации специалистов по социальной работе в 1994 г. позволило осуществлять профессиональную экспертизу, оценку их деятельности. Аттестационные мероприятия в системе социальной поддержки и защиты населения проводятся аттестационными комиссиями самих учреждений (внутренняя аттестация на 2-ю квалификационную категорию) и государственной аттестационной комиссией регионального министерства социального развития (внешняя аттестация на 1-ю и высшую квалификационную категорию, 15-й и более высокие разряды).

Основными задачами аттестации являются целенаправленное, непрерывное повышение профессионального уровня работников; установление соответствия между качеством работы сотрудника и оплатой его труда; управление качеством производственного процесса с целью его оптимизации и интенсификации процесса развития личности работника. Главными принципами аттестации выступают: добровольность, открытость, коллегиальность, обеспечивающие объективное, гуманное и непредвзятое (доброжелательное) отношение к аттестующимся.

Аттестация проводится на основе экспертной оценки результативности и качества социально-реабилитационного процесса, а также диагностического измерения профессиональной компетентности работника. В качестве своеобразного эталона, которому должен соответствовать соискатель разряда или категории, выступают квалификационные характеристики. В квалификационных характеристиках подробно прописаны функции, основные виды деятельности, типовые профессиональные задачи и профессиональные умения, которые должен выполнять и которыми должен владеть специалист, аттестованный на конкретный разряд или категорию. Аттестация руководящего персонала отличается тем, что предусматривает оценку качества реализации администратором таких функций управленческого процесса, как планирование, организация, мотивация и контроль, так как данные функции составляют сущность механизма принятия управленческого решения и отражают основное содержание деятельности руководителя.

Аттестация проводится по двум направлениям. Первое – обобщение итогов деятельности специалиста. При этом учитывается знание теоретических и методических аспектов социально-реабилитационного процесса, основ психологии, социальной педагогики, дефектологии, социальной работы, специфики реабилитационной работы с различными категориями населения в различных социозащитных учреждениях, уровень практических навыков и умений, оценивается творческая деятельность специалиста. При аттестации руководящих работников учитывается знание основ теории управленческой деятельности, тенденций развития содержания социальной защиты, социальной помощи и поддержки населения, инновационных технологий, уровень управленческих навыков и умений, знание нормативных документов, регулирующих работу социозащитного учреждения.

Второе направление аттестации предполагает экспертную оценку практической деятельности специалистов.

Формами аттестации работников могут выступать: собеседование, творческий отчет о профессиональной деятельности и ее результатах, презентация и защита научно-методической или опытно-экспериментальной разработки инновационного характера.

1. Собеседование проводится с учетом квалификационных требований по 2-й категории. Вопросы, позволяющие оценить знание работником теоретико-методических основ социального обслуживания, социальной работы, доводятся до сведения аттестуемого заранее. Формами собеседования могут выступать самоанализ деятельности, анализ социально-реабилитационного мероприятия, реабилитационного занятия, разбор конкретной проблемной ситуации.

2. Творческий отчет. Формы: устная, письменная или иная (выставка, демонстрация, концерт, праздник, групповое консультирование, тренинг и др.) с представлением необходимых данных и сведений о клиентах, специфике социально-реабилитационного процесса. Возможно использование наглядных материалов и технического обеспечения. Часто творческий отчет представляет собой творческую работу, которую пишет соискатель.

3. Защита разработок представляет собой краткий аналитический отчет в устной форме, который проводится с использованием необходимого наглядного материала (плакаты, таблицы, слайды, кинофрагменты и т.п.) и технического обеспечения (кодоскоп, аудио- и видеоаппаратура, компьютер, мультимедиа).

Аттестация – это серьезный стресс для любого работника, и, соответственно, крайне важными моментами аттестационных мероприятий являются психологические. Любому человеку становится некомфортно, когда проводят оценку, экспертизу его профессиональной деятельности. Работник попадает в ситуацию заложника, когда все знают, что он аттестуется, и все ждут, какой будет итог, сможет он успешно пройти все испытания или нет, победит или проиграет. Соответственно, администрация учреждения, члены аттестационной комиссии должны, по возможности, смягчить этот удар по человеку. К сожалению, не все аттестуемые обладают даром красноречия, могут ярко представить результаты своего труда, быстро сориентироваться в сложившейся ситуации. Если оценка деятельности человека в основном построена на выявлении негативных моментов, погрешностей, ошибок, публичном бичевании работника, то такой подход может спровоцировать не только ряд патопсихологических состояний у человека, но и навсегда «отбить» желание к самосовершенствованию, творчеству, инновациям.

Таким образом, система мотивации работников играет важное место в их профессиональной деятельности и деятельности организации. Именно изменения профессиональной мотивации в определенных ситуациях могут обуславливать качество работы сотрудника, скорость выполнения задания, проявление творческого подхода и т.п. В ряде случаев именно мотивация определяет то, что человек вообще работает в данной организации.

С точки зрения руководителя, мотивирование должно «заставлять» служащих выполнять работу и выполнять ее хорошо. Основной задачей руководства и является то, чтобы сделать персонал лояльным к организации и начальнику. Мотивация каждого сотрудника идет изнутри и является вполне естественной. Это процесс, в ходе которого сотрудник лично выбирает, что лучше или не самое плохое для него, затем он выражает данный выбор своими действиями через свое поведение. В основном, человек сам себя мотивирует личными целями, которые могут быть долгосрочными и зачастую неизвестными руководству, и ведет себя в

соответствии с собственными представлениями о том, что он есть и какова его роль. Поэтому понимание профессиональной мотивации персонала – далеко не простая задача для руководителя. Часто трудно понять собственные процессы мотивации, не говоря уже о процессах мотивации других. Отсюда задача руководства – в том, чтобы работа человека определялась способностью выполнить цели организации и в то же время удовлетворить свои личные цели.

Большую роль может сыграть повышение квалификации сотрудника, его включение в систему дополнительного образования, поддерживаемую организацией. Однако здесь также актуализирован ряд проблем, которые следует прогнозировать. Данное обучение возможно организовать как на базе организации, так и воспользовавшись услугами различных образовательных учреждений, центров. При этом необходимо рассчитать все расходы на обучение сотрудника, потери за то время, когда он проходит обучение. Кроме того, при данном способе мотивации важной проблемой является то, что обученный персонал обычно ищет другую, более высокооплачиваемую работу по своим новым возможностям. Поэтому необходимо заключать с таким сотрудником контракт об обязательности работы в организации, обучавшей его, какое-то время или поощрять новой должностью/деньгами.

Несмотря на такие «минусы», в каждой социальной службе необходимо создавать и постоянно совершенствовать адекватную целям организации систему повышения профессионального уровня работников. Это обусловлено тем, что высокий уровень образования, профессиональной подготовки сотрудников выступает залогом успешной деятельности организации в целом, во многом определяет перспективы ее развития, ее конкурентоспособность на современном рынке социальных услуг.

Задания и вопросы для повторения

1. Какие существуют формы и методы руководства?
2. Каковы основные этапы планирования как процесса?
3. Что представляет собой процесс стратегического (перспективного) планирования?
4. Что понимают под контролем деятельности?
5. Какие виды контроля выделяют?
6. Расскажите о современных способах профессиональной мотивации работников социальных служб.
7. Каково место повышения квалификации и аттестации работников и руководителей в системе управления социальным обслуживанием?

Рекомендуемая литература

1. Виссема Х. Менеджмент в подразделениях фирмы / Х. Виссема. М.: Прогресс, 1996. 315 с.
2. Лавта Дж. К. Эффективность менеджмента организации / Дж. К. Лавта. М.: МГУ, 1999. 336 с.
3. Лебедев А.Г. Основы управления социальной работой / А.Г. Лебедев, Н.А. Орехов, В.В. Лыткин. Калуга: Калужский гос. ун-т, 2005. 213 с.
4. Литвак Б.Г. Разработка управленческого решения / Б.Г. Литвак. М.: МГУ, 2000. 319 с.
5. Менеджмент социальной работы / под ред. Е.И. Комарова, А.И. Войтенко. М.: Прометей, 1999. 322 с.
6. Палехова В.П. Организация, управление и администрирование в социальной работе / В.П. Палехова. М.: РГГУ, 2008. 286 с.
7. Томпсон А.А. Стратегический менеджмент. Концепции и ситуации / А.А. Томпсон, А.Дж. Стрикленд. М.: МГСУ, 2000. 362 с.
8. Фишман Л.И. Основы стратегического менеджмента в социальной сфере / Л.И. Фишман. М.: МГСУ, 2005. 268 с.
9. Фролов П.Т. Школа молодого директора / П.Т. Фролов. М.: МГСУ, 1998. 280 с.
10. Хажински А. Гуру менеджмента / А. Хажински. СПб.: Питер, 2002. 668 с.
11. Шакуров Р.Х. Социально-психологические основы управления: руководитель и коллектив / Р.Х. Шакуров. М.: Академ-Пресс, 1990. 255 с.

Раздел 6. Оценка качества в управлении образованием

Образование и социальный менеджмент. Теоретико-методологические основы управления качеством образования. Понятие «качество образования». Оценивание образовательной деятельности: подходы и критерии. Показатели/индикаторы оценки качества образования. Процедуры оценки качества образования. Контроль деятельности образовательного учреждения в системе менеджмента качества. Бенчмаркинг как технология оценки образовательной деятельности

Образование и социальный менеджмент

Образование отвечает потребности человека определить смысл жизни, социальную роль, нравственные обязательства по отношению к себе и другим. То есть пространство образования идеологически предполагает своим результатом не только разъединение, но и объединение людей по профессии, сопровождая весь жизненный путь человека. Это сопровождение включает официальные форматы дошкольного, школьного, высшего и поствузовского обучения, а также неформальные виды образования: обучение в семье, значимые контакты, образовательные курсы, чтение, прессу и телевидение. Вхождение России в Болонский процесс актуализирует проблему качества образования, которое лежит в основе общеевропейского образовательного пространства.

Фактически на повестку дня по конструированию общенациональной идеологии поставлены вопросы модернизации образования, которые должны быть представлены в комплексе и подразумевают интеграцию академического и корпоративного обучения, форматы исследовательского университета инновационного типа, университета науки и технологий; стремление к совершенствованию умений обучения, мотивации и условий к учебе, реализация творческого подхода, самообразование. Важнейшим фактором здесь как раз и выступает переключение внимания на социальный менеджмент в системе образования.

Университеты встали перед необходимостью не только во все большей степени отвечать на вызовы, связанные с переменами во внешних условиях, но и искать инновационные стратегические решения, проводить радикальные институциональные изменения. Среди этих вызовов: *сокращение финансирования* со стороны государства в связи с необходимостью решения проблем здравоохранения и социальных услуг; *повышение требований к качеству* образовательных услуг, результатов научных исследований; *потеря стабильности*, линейность технологий образования; *необходимость включения* студентов в исследовательскую, инженерную, предпринимательскую деятельность.

Адекватным ответом на эти вызовы является становление и развитие университетов как субъектов рыночных отношений и включение их в качестве важнейшей составляющей инновационного сектора экономики. В этих условиях многие университеты Европы делают попытку стать предпринимательскими, активно ищут инновационные возможности, производят значительные сдвиги в организации, чтобы создать более выгодное положение в будущем, стремятся стать быстро развивающимися университетами. При этом объективной основой организационно-административных методов управления выступают организационные отношения, через их посредство реализуется функция организации, задача координации действий коллектива. Важно определить оптимальное сочетание, рациональное соотношение организационно-административных, экономических и социальных методов.

В традиционном европейском обществе предпринимательские университеты активно занимаются поиском путей, которые помогут избежать диктата со стороны правительства и стандартизации своей деятельности. Они стремятся к особой организационной индивидуальности, рискуют своими отличиями от других учреждений, пробуют свои силы на рынке, придерживаясь мнения, что риск от экспериментальных перемен в отношении университетов должен преобладать над риском от простого сохранения традиционных форм и практики. Сегодня культурные коды менеджмента образования переключены на интеграцию академического и корпоративного, форматы исследовательского университета инновационного типа, университета науки и технологий. Большую роль стало играть понятие организационной культуры, исследования культур конкретных социальных классов, определяющих экономическое поведение, кросснациональные вариации в культурных формах и способах организации работы. При этом модель академического университета меняет привычные коды на основе интеграции ведущих научно-педагогических школ.

Теперь вузы выступают субъектами рыночных отношений в инновационном секторе экономики, новая концепция университета становится стержнем нового дискурса, нет намека на былой негатив термина «предприниматель» в ассоциации с исключительной ориентацией на прибыль – нелинейное мышление оказывается практичным, решая задачу управления стохастическими процессами. Стратегии инновационного университета – введение в хозяйственный оборот результатов научно-исследовательских работ, инновационное образование на базе научных школ; интеграция академических ценностей и предпринимательства, фандрайзинг, корпоративная культура. С этой точки зрения культура экономизирует процесс принятия решений, делая его более эффективным в стабильной среде.

Примеры нелинейного менеджмента, системы обучения и индивидуального подхода к студенту встречаются в молодых вузах, интегрирующихся в международную систему. Бизнес, государство участвуют в процессе, и если есть заказ на образовательные услуги, они должны знать, где его разместить и с кого спросить за выполнение. Интеграция научной, образовательной и инновационной деятельности нужна для сохранения академических традиций, базы университета, стимулирования фундаментальных исследований и инновационной деятельности. Поэтому необходимо организационное оформление взаимодействия университета и институтов академии наук; объединение их научно-технической базы и финансовых ресурсов с целью выполнения совместных проектов через создание учебно-научных центров по приоритетным направлениям развития науки и техники: совместные лаборатории, участие в международных программах; взаимодействие по проведению интеграционных научных исследований; разработка комплексной программы подготовки элитных специалистов.

Новые, более гибкие типы организационных структур, которые по сравнению с традиционными (вертикальными) структурами были лучше приспособлены к быстрой смене внешних условий и появлению наукоемких и инновационных технологий, называются адаптивными, поскольку их можно быстро модифицировать в соответствии с изменениями окружающей среды и потребностями самой организации. Адаптация высших учебных заведений происходит за счет материальных, финансовых и людских ресурсов, давления рынка, современных информационных технологий и государственного регулирования через нормативно-правовые документы.

Таким образом, современные социально-политические и экономические условия, складывающееся многообразие образовательных программ, развитие культуры, науки и техники, динамично развивающиеся отношения России с окружающим миром и новые отношения образования с потребителями образовательных услуг ставят ряд принципиальных проблем в области содержания образования, образовательных технологий и оценки качества образования. По мере того, как знания все в большей степени приобретают свойства товара, обостряется конкурентная борьба между развитыми странами за место на мировом рынке образовательных услуг. В связи с этим актуализировались проблемы повышения качества образования в российских образовательных учреждениях, эквивалентности российских образовательных программ международным стандартам образования, создания адекватной системы показателей оценки качества, а также внедрения такой системы менеджмента качества, которая учитывала бы мировые тенденции развития образования при сохранении лучших традиций национальной образовательной системы.

Создание единого образовательного пространства и включение России в общеевропейскую интеграцию образования и науки предполагают принятие согласованных и эквивалентных с мировыми стандартами требований к обучению, а, следовательно, возникла необходимость в создании системы оценки качества образования и механизмов ее реализации и совершенствования, которые позволяли бы адекватно судить о качестве предоставляемых услуг.

Парадигма современного образования, в основе которой лежит практико-ориентированный подход, по-новому ставит вопрос об уровне ресурсного обеспечения учебного процесса, в частности, о состоянии материально-технической базы образовательных учреждений, качестве учебной техники, учебного лабораторного оборудования, технических средств обучения, спортивного оборудования, инвентаря.

В отечественной образовательной практике уделяется значительное внимание разработке систем менеджмента качества, что актуализирует исследования, направленные на определение как концептуальных и методологических подходов к разработке модели управления качеством образования, системы показателей оценки качества образования, так и практических рекомендаций по совершенствованию научно-методического обеспечения оценки качества образования. В этих условиях принципиальное значение приобретает поиск новых подходов к повышению эффективности организации и управления образовательными системами с ориентацией на качественные аспекты и на этой основе осуществление системных реформ в образовании. Эффективность и качество становятся ключевыми параметрами, по которым судят об общественно-экономической значимости сферы образования, традиционно отождествляя понятие эффективности с экономической категорией, а понятие качества, включающее в себя не только экономические, но и социальные, познавательные и культурные аспекты образования, воспринимается как всеобъемлющая интегральная характеристика образовательной деятельности и ее результатов.

Теоретико-методологические основы управления качеством образования

Качество образования имеет определяющее значение для успешного развития России. Революционное изменение технологий, опирающихся на высочайший уровень интеллектуальных ресурсов, связанная с этим геополитическая конкуренция ведущих стран мира за такие ресурсы становятся важнейшим фактором, определяющим не только экономику, но и политику нового века. Безусловно, такая глобальная проблема не может решаться на уровне отдельно взятого образовательного учреждения (ОУ), она требует целенаправленных и скоординированных усилий государства, общества и каждого ОУ.

Актуальность проблем обеспечения качества образования в России в настоящее время определяется рядом аспектов, основными из которых являются:

- реальное снижение качества подготовки специалистов в российских ОУ;
- высокий уровень разработанности категорий «качество», «управление качеством» во многих отраслях научного знания и принципиальная возможность их перенесения в педагогическую теорию и практику;
- политика, направленная на создание государственной системы качества образования и оценки качества образования, в частности, переход к комплексной оценке деятельности образовательных учреждений на базе утвержденного перечня показателей, включающего и показатели наличия внутривузовских систем управления качеством образования, а также систем управления и контроля качества для средних специальных учебных заведений;
- усиление конкуренции между ОУ на рынке образовательных услуг и рынке трудовых ресурсов, включая госзаказ на подготовку специалистов;
- вступление России в общее европейское образовательное пространство (Болонский процесс), которое требует унификации процессов и гарантии качества предоставляемых образовательных услуг.

Позитивно оценивая теоретический и практический опыт в области управления качеством образования, в то же время нельзя не отметить недостаточную его нацеленность на персонификацию в современной управленческой культуре в целом и в образовании в частности. Ретроспективный анализ исследований философов, социологов, политологов, психологов, педагогов и широкой практики управления качеством образования показывает, что объективно существуют противоречия между возросшими требованиями всех сфер российского общества к качеству образования и медленным развитием образовательной системы, доминированием в ней традиционных укладов и подходов; необходимостью осуществления мониторинга качества различных элементов образования и несовершенством оценочных методик и процедур, отсутствием методологии измерений качественных параметров объектов и процессов; наличием в практике ОУ значительных свобод в выборе способов и средств достижения целей подготовки специалиста в определенной области и отсутствием научно обоснованных подходов к стандартизации образовательной деятельности (Кайнова, 2006. С. 5).

Несмотря на огромное количество исследований в области качества образования, до настоящего времени отсутствуют единые научно обоснованные и эмпирически апробированные стандарты и методы управления качеством в российских ОУ в условиях становления рыночной

экономики в нашей стране, не разработана единая научно обоснованная система критериев и показателей оценки качества образования. В связи с этим представляется необходимым и актуальным социологический анализ и разработка концептуальных основ модели внутривузовской системы менеджмента качества образования и системы показателей оценки его качества с учетом международного опыта.

Понятие «качество образования»

Одним из ключевых понятий данного вопроса является категория «качество». Под «качеством» в обобщенном смысле понимается степень соответствия присущих объекту (продукции или услуге) характеристик установленным требованиям. Основу понимания данной категории составил ряд положений, важнейшими из которых являются следующие:

- качество рассматривается как совокупность отдельных свойств образовательного процесса;
- качество динамично и в то же время структурно;
- качество связано с количеством, их единство и взаимосвязь выражаются категорией меры;
- качество социальных объектов (процессов) обуславливает их пригодность для удовлетворения потребностей как обучаемых, так и обучающихся (Кайнова, 2006. С. 5).

При рассмотрении понятия «качество образования» следует учитывать ряд моментов. Особенностью образования является более сложная структура потребления. В качестве потребителей результатов образовательного процесса выступают как сами студенты, так и их семьи, предприятия-работодатели и, наконец, общество и государство в целом, которые будут эффективно (или неэффективно) использовать потенциал выпускников ОУ. В связи с этим качество образования можно определить как сбалансированное соответствие совокупности свойств и характеристик образовательного процесса, его результатов и всей системы образования в целом установленным потребностям, целям, требованиям и нормам (стандартам), которые определяются отдельными гражданами, предприятиями и организациями, обществом и государством в целом. Сложный предметный состав теории управления качеством обуславливает и многообразие подходов к определению самого понятия «управление качеством». Анализ существующих подходов к трактовке данной дефиниции позволил сформулировать определение, которое является наиболее приемлемым для использования в контексте настоящего пособия.

Управление качеством образовательного процесса – это целенаправленное, комплексное, скоординированное воздействие как на образовательный процесс в целом, так и на его основные элементы в целях достижения наибольшего соответствия параметров его функционирования и результатов соответствующим требованиям, нормам и стандартам.

Можно вычленить:

а) внутреннее качество – это трехуровневая структура, включающая:
проектируемый уровень – качество государственных образовательных стандартов;

реализуемый уровень – качество реализуемого содержания и процесса, условий образования, а также управления образовательным процессом;

достигнутый уровень – качество результата, определяемого образованностью выпускников, их трудоустройством, динамикой карьерного роста;

б) внешнее качество – это качество влияния образования на общество, внешнюю среду, определяемое качеством связей образовательных учреждений с их социальными партнерами: производством, социальной сферой, родителями, различными общественными организациями, местной властью, системой высшего, послевузовского, дополнительного образования и др. Это та система взаимосвязей, которая влияет на имидж учебного заведения в целом (Кайнова, 2006. С. 5).

Необходимо создание такой системы качества, в рамках которой описывался бы уровень образовательных услуг, предоставляемых потребителю. Описание образовательной услуги должно включать в себя три раздела:

1) спецификация – нормативные показатели (наименование специальности, срок обучения, форма обучения, сферы применения знаний, перечень знаний и умений, содержание образовательной программы);

2) требования к ресурсам – перечень условий, обеспечивающих образовательный процесс (кадровое обеспечение, требования к контингенту обучаемых, система аттестации выпускников, учебно-методическое обеспечение учебного процесса, характеристика учебно-лабораторной базы, технологии обучения, информационное и библиотечное обеспечение учебного процесса);

3) требования к знаниям и навыкам обучаемых – измеряемые и контролируемые характеристики, определяющие качество оказываемых образовательных услуг (успеваемость студентов, стоимость обучения, психофизические параметры личности после обучения относительно входного уровня).

Оценивание образовательной деятельности: подходы и критерии

Организация социальных и экономических отношений в постсовременную эпоху осуществляется в условиях широчайшего выбора новых технологий, тем самым предъявляются совершенно новые

требования к образованию, актуализируются новые приемы и формы обучения знаниям и навыкам. С одной стороны, это ведет к возникновению более гибких образовательных структур и методов работы преподавателей, с другой стороны, приводит к глобальному распространению централизованного контроля учебных планов с применением стандартизированных критериев оценки. В настоящее время основной тенденцией в области обеспечения качества образования становится перенос центра тяжести с процедур внешнего контроля качества образовательного процесса и его результатов на базе национальных систем аттестации и аккредитации на внутреннюю самооценку вузов на основе тех или иных моделей менеджмента качества: Дж. Бреннан, П. Маассен, П. Скотт (см.: Brennan, 1997; Maassen, 1997; Scott, 1996). Это обеспечивает перенос ответственности за качество и оценку качества туда, где она должна быть: в высшее учебное заведение, – и приводит к существенной экономии материальных и временных ресурсов, выделяемых на проведение внешней экспертизы. Самооценка может проводиться на различных уровнях: на уровне вуза в целом, на уровне факультета или любого иного структурного подразделения.

Оценивание образовательной деятельности учебного заведения – достаточно длительный и трудоемкий процесс. Мировой опыт аккредитации свидетельствует о длительном (до 18 месяцев) и периодичном (каждые 5-6 лет) процессе, состоящем из последовательных этапов внутреннего и внешнего оценивания по единым показателям.

База (основание) оценки связывается с социальной нормой относительно принятой предметной области оценки, используемой субъектом оценки (преподавателем, аттестационной комиссией и т.п.) для сравнения. Сегодня отсутствует четко структурированная объективная (единая, стандартизированная) база (основание) оценки для всех звеньев системы образования. Каждый субъект оценки формирует (явно или неявно) такую базу, как правило, самостоятельно, исходя из некоторых «границ», задаваемых используемым в учебном процессе содержанием образования по отдельным дисциплинам учебного плана (учебной программой).

Оценка качества образования предполагает использование двух основных *подходов*: процессного и системного.

Процессный подход – управление ресурсами и деятельностью как процессом. Управление процессом обучения включает в себя управление учебным (процессами преподавания и обучения) и воспитательным процессами (формированием необходимых профессиональных качеств и качеств, обеспечивающих развитие социально адаптированной личности).

Системный подход к управлению предполагает выявление, понимание и управление системой взаимосвязанных процессов,

направленных на достижение поставленной цели, повышает результативность и эффективность организации.

Критерий оценки качества образования есть мера соответствия объекта предъявляемым требованиям. Конкретные проявления тех или иных свойств объекта или явления – показатели. Каждый критерий, таким образом, может быть представлен совокупностью показателей, позволяющих судить о соответствии качества образования предъявляемым к нему требованиям.

Качество критериев оценки образования необходимо анализировать с позиции:

- коммутации, требующей выбора наименьшего числа элементов, чтобы была возможность управления;
- релевантности, требующей включения параметров, исходя из их функциональной значимости;
- достаточности наиболее существенных параметров, в соответствии с которыми число параметров должно быть достаточным для обоснованного суждения об оценке результативности образования (Инструментарий для оценки состояние образовательных систем и рекомендации по его использованию, 2006. С. 37).

Критерий оценки качества (уровня) подготовки обучаемых всегда связывается субъектом оценки со степенью соответствия фактического уровня подготовки обучаемых некоторой установленной (хотя и, как правило, субъективной) норме (базе) или превышения ее, что задает логику оценки.

Критерии оценки качества могут быть сформированы в две группы: «Потенциал» и «Результат». Критерии, в свою очередь, могут быть разбиты на подкритерии или составляющие. Критерии и их составляющие оцениваются с точки зрения уровня совершенства. Важнейшими показателями, соответствующими принципам международных стандартов качества, являются степень ориентированности на потребителей и другие заинтересованные стороны; степень системности применяемого подхода; степень распространенности в ОУ применяемого подхода по уровням управления, различным подразделениям и процессам; степень документированности процедур процессов; степень ориентированности на предотвращение несоответствий и постоянное улучшение (Константиновский, 2004. С. 31).

Применительно к сфере образования качество результатов образовательной деятельности определяется качеством знаний, навыков и умений выпускников, их активной гражданской позицией, уровнем культуры и нравственности. Понятно, что хорошее качество результатов может быть достигнуто только при хорошем качестве образовательного процесса, которое определяется, с одной стороны, его содержанием, а с другой, его обеспеченностью материально-техническими,

информационными и кадровыми ресурсами. В то же время хорошее качество образовательного процесса может быть обеспечено только при качественном функционировании всей системы ОУ, включая качество менеджмента на всех уровнях управления и качество организации вспомогательных процессов.

Таким образом, для объективной оценки качества результатов любой высокотехнологической продукции или услуги, к которым, несомненно, относятся образовательные и научно-исследовательские услуги высшей школы (кроме оценки степени соответствия результатов технологического процесса предъявляемым требованиям), необходимо иметь и заключение о том, каково качество самого процесса предоставления этих услуг, т.е. насколько он совершенен, упорядочен, организован, устойчив, обеспечен, нацелен на предотвращение появления отклонений, несоответствий. Следовательно, качество результатов деятельности ОУ должно обеспечиваться через управление качеством основных рабочих процессов.

Мерой качества таких процессов обычно является степень гарантии того, что оказанная услуга, в том числе образовательная или научно-исследовательская, будет в точности соответствовать требованиям потребителя. Обеспечение же таких гарантий во всем мире связывают с наличием в организации некоторой системы менеджмента качества.

Показатели/индикаторы оценки качества образования

Эффективно управлять можно только тем, что можно измерить. Поэтому действенная система управления материально-техническим обеспечением образовательного учреждения как рабочим процессом может строиться только на совершенной системе мониторинга и измерения основных показателей качества этого процесса.

Разработка эффективной системы мониторинга процесса, т.е. системы непрерывной оценки (измерения) его параметров и характеристик, начинается с учетом избранной образовательным учреждением модели контроля качества и вытекающих из нее целей и сформулированных критических факторов успеха. Эти факторы находят выражение в выборе критериев степени достижения целей, определении конкретных показателей и индикаторов – непосредственно измеряемых величин (характеристик), позволяющих количественно оценить показатели, и установлении требуемых значений для измеряемых индикаторов (Квалиметрия человека и образования, 2003. С. 10). Для каждого из критериев должны быть очерчены показатели, в совокупности отражающие уровень достижения данного критерия, которые можно оценить путем измерения (оценки) соответствующих индикаторов. Таким образом, индикаторы качества – это оценка степени соответствия услуг требованиям потребителей.

Индикаторы качества помогают оценить разницу между тем, что есть и что должно быть: производительность на данный момент против устойчивых требований потребителя. Они позволяют работать с измеряемыми критериями устойчивых требований, установить текущее положение (базу) и проследить число и/или процентное соотношение ошибок, изменений или улучшений. Следовательно, цель – это желаемое состояние или стандарт, прослеженный через индикатор. Мониторинг позволяет отслеживать ход процесса в динамике и сосредоточивать усилия на проблемных участках. Например, при более 80% соответствий достигнутых показателей требованиям стандарта необходимо сфокусировать внимание на случаях несоответствия для того, чтобы способствовать повышению качества.

На рис.7 символически изображена иерархия величин измерения параметров и характеристик процессов в системе мониторинга процессов образовательного учреждения.

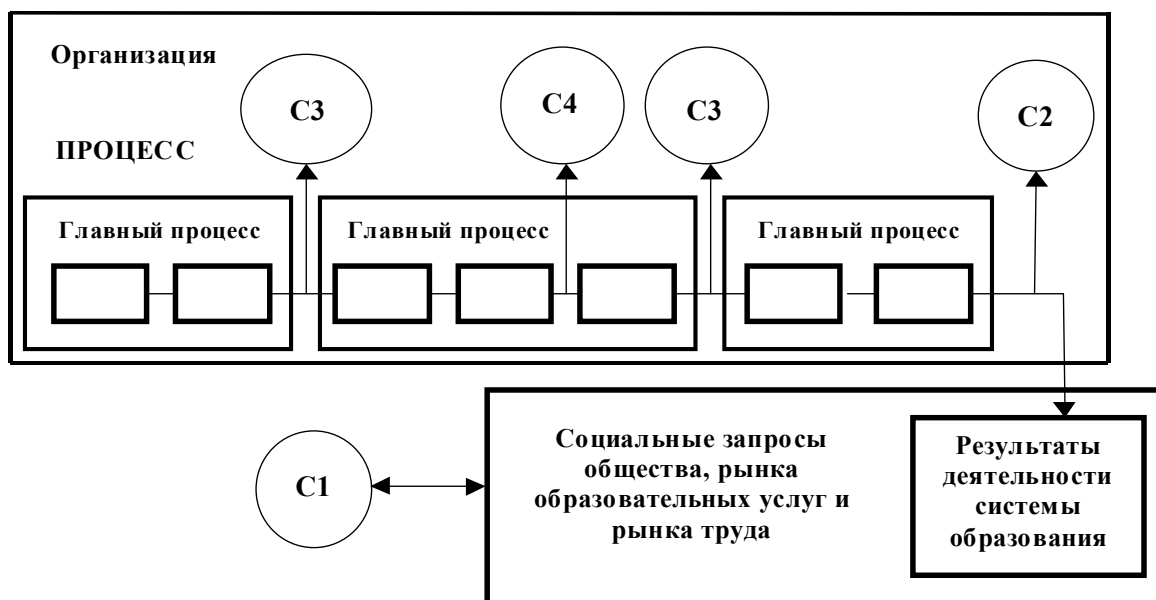


Рис.5. Иерархия величин измерения параметров процессов в системе мониторинга

Исходя из внешних требуемых характеристик (C1) для всего процесса, которые выражаются в конкретных результатах деятельности ОУ и определяются социальными запросами общества, требованиями рынка образовательных услуг и рынка труда (требуемый уровень критериев), последовательно выводятся характеристики более глубокого порядка, отражающие внутренние требования как к образовательному процессу в целом (C2), так и к отдельным его и главным подпроцессам (C3) и их частям (C4):

- C1 – внешняя – требуемая характеристики всего процесса организации с точки зрения потребителей, заинтересованных сторон и соответствующих сегментов рынка образовательных услуг и рынка труда

(например, удовлетворенность потребителей, уровень социальной оценки деятельности вуза, уровень знаний и навыков выпускников);

- С2 – внутренняя – характеристика всего процесса организации с точки зрения самой организации (например, номенклатура специальностей и образовательных программ, методов и технологий обучения, качества образовательного процесса и т.п.);

- С3 – выходные характеристики критичных главных процессов (например, удовлетворенность внутренних заказчиков, уровень материально-технической, дидактической и компьютерной оснащенности образовательного процесса);

- С4 – характеристики качества критичных видов деятельности или работ (например, оценки, получаемые обучающимися на экзаменах).

При выборе характеристик и индикаторов, непосредственно подлежащих измерению или оценке, необходимо учитывать правильное соотношение качественных и количественных показателей, которые в совокупности действительно отражали бы качество процесса и его результатов относительно установленных критериев степени достижения целей (факторов успеха).

Приведенный перечень общих требований к оцениваемым характеристикам (индикаторам) может служить критерием для их выбора в качестве измеряемых, классификации и введения системы измерения процесса:

- измеримость: характеристики должны быть доступны для измерения или оценки;

- объективность: характеристика должна быть определяющей для исследуемого признака и отражать объективную реальность;

- точность и воспроизводимость: измерения должны выполняться с требуемой точностью, несколько измерений одной и той же характеристики должны давать одинаковые или лежащие в пределах установленной точности результаты;

- чувствительность: характеристика должна быть чувствительной к соответствующим изменениям измеряемого признака;

- надежность: характеристика должна быть устойчивой к различным возбуждающим воздействиям и манипуляциям;

- понятность: характеристики и взаимосвязи между ними должны быть понятны и прозрачны для тех, кто их измеряет и использует;

- возможность влияния: использующий измеренные характеристики должен на их основании управлять процессами, предпринимаемыми действиями и мероприятиями;

- время реагирования: между изменениями контролируемого признака и соответствующими изменениями значений измеряемой характеристики не должно быть значительной временной задержки;

- затраты на измерение: затраты на измерение должны быть, по возможности, ограниченными. Затраты должны разумно соотноситься с важностью получаемого результата.

Требования к показателям/индикаторам, подлежащим оценке в процессе мониторингов в системе оценки качества образования, целесообразно дифференцировать на требования к системе показателей и требования к отдельным показателям/индикаторам.

Требования к системе показателей/индикаторов:

- полнота охвата в сочетании с относительной простотой инструментария оценки;

- необходимость и достаточность (система показателей должна быть построена таким образом, чтобы они не дублировали друг друга и в целом обеспечивали получение полной информации по всем блокам системы оценки качества);

- оперативность (система показателей должна обеспечивать быстрый сбор информации в целях принятия управленческих решений);

- экономическая целесообразность (процесс измерения и расчета показателей/индикаторов должен быть относительно дешевым по трудозатратам);

- универсальность (система показателей должна быть инвариантной относительно социально-экономических и других особенностей субъекта РФ в целях технологического обеспечения сравнительного анализа мониторинговой информации на федеральном уровне);

- однозначность интерпретации значений показателей (информация, которую обеспечивают показатели, не должна допускать возможности многозначного ее толкования для эффективного принятия стратегических и оперативных управленческих решений);

- открытость системы показателей мониторинга для пользователей как условие инвестиционной привлекательности региональных систем образования и эффективного использования ее ресурсов.

Требования к отдельным показателям/индикаторам:

- соответствие международным стандартам и национальной системе ОСОКО (при прочих равных условиях содержание и форма представления индикатора/показателя должны обеспечивать сопоставимость и сводимость получаемой на его основе статистической информации);

- доступность (по возможности, индикаторы должны быть представлены в составе регулярных федеральных статистических наблюдений, ведомственной (образовательной) и вневедомственной (других отраслей) статистики, собираемой в регионах).

Очень важно, чтобы система показателей/индикаторов для оценки качества образования была стабильной, то есть воспроизводилась из года в год и имела единый инструментарий расчетов. Только при таком условии

возможен анализ динамических рядов показателей – выявление динамики процессов (тенденций) изменения качества образования (Инструментарий для оценки состояния образовательных систем и рекомендации по его использованию, 2006).

Система мониторинга или измерения состоит не только из характеристик (индикаторов) и единиц измерения, требуется и соответствующий «сенсор» (чувствительный элемент). Именно измерение значений таких «мягких» величин, как удовлетворенность потребителей, удовлетворенность персонала, рекламации и т.д., предъявляют высокие требования к такому сенсору.

Все множество показателей качества образовательного процесса можно условно разбить на 5 групп:

1) Показатели стратегического анализа:

- независимые экспертные оценки перспективности образовательных программ вуза с учетом требований рынка труда, тенденций развития науки, техники, производства и услуг;
- независимые экспертные оценки конкурентоспособности образовательных программ с учетом количества и качества образовательных услуг, предлагаемых другими вузами, и др.

2) Внешние прямые объективные показатели, определяющие рейтинг образовательных программ с точки зрения основных потребителей:

- конкурс абитуриентов (количество подавших заявления по отношению к количеству вакантных мест);
- рейтинг образовательных программ по результатам анкетирования родителей;
- рейтинг образовательных программ по результатам анкетирования обучающихся, включая их удовлетворенность качеством содержания, обеспечения и организацией учебного процесса;
- рейтинг образовательных программ по результатам анкетирования потенциальных работодателей (промышленных предприятий и организаций, органов муниципального и государственного управления, организаций социального сектора и др.);
- количество (объем, выраженный в количестве человек) договоров с потенциальными работодателями о поставке специалистов;
- средний уровень заработной платы, которую согласны платить работодатели выпускникам, пришедшим на работу;
- рейтинг образовательных программ по результатам анкетирования выпускников вуза;
- рейтинг образовательных программ по мнению вышестоящих административных структур (муниципальных органов управления образованием, Министерства образования и науки РФ и др.).

3) Внутренние косвенные показатели:

- удельный объем хоздоговоров, приходящихся на одного сотрудника, для выпускающей по данной специальности кафедры;
- удельный объем работ по госбюджету, приходящихся на одного сотрудника, для выпускающей по данной специальности кафедры;
- удельное количество публикаций с учетом их уровня, приходящихся на одного сотрудника, для выпускающей по данной специальности кафедры, или, что более объективно, индекс ссылок на соответствующие публикации и др.

4) Показатели обеспеченности образовательных программ ресурсами:

- уровень кадрового обеспечения образовательных программ профессорско-преподавательским составом с учетом занимаемых должностей и ученых степеней;
- уровень материально-технического обеспечения образовательных программ;
- уровень информационно-методического обеспечения образовательных программ вуза (удельное количество учебно-методической литературы на одного учащегося, наличие средств дистанционного обучения).

5) Показатели внутреннего качества содержания образовательной программы:

- рейтинг дисциплин, входящих в учебный план данной образовательной программы, умений и навыков, приобретаемых после изучения дисциплины с точки зрения:

а) государственных органов управления образованием (например, структура государственного заказа);

б) работодателей (промышленных предприятий и организаций);

в) учащихся;

г) профессорско-преподавательского или педагогического состава;

- сбалансированность распределения учебной нагрузки по видам занятий (лекции, практические занятия, лабораторные и групповые работы и самостоятельная работа) с точки зрения:

а) работодателей (промышленных предприятий и организаций);

б) учащихся;

в) профессорско-преподавательского или педагогического состава;

- показатели качества реализации образовательного процесса, которые в основном зависят от личности преподавателя и обеспеченности образовательного процесса материальными ресурсами.

С учетом избранной модели менеджмента качества для организации полноценной и объективной подсистемы измерения и контроля каждого из перечисленных показателей необходимо проделать большую работу,

связанную с определением процедур измерения, подготовки соответствующих анкетных или опросных форм, ответственных за сбор и обработку информации.

Процедуры оценки качества образования

Контроль качества является обязательной составляющей системы управления качеством. Управление качеством – установление, обеспечение и поддержание необходимого уровня качества, которое осуществляется путем воздействия на условия и факторы, влияющие на качество. В настоящее время сформирована правовая основа системы оценки качества образования в Российской Федерации: Закон Российской Федерации № 3266-1 «Об образовании» от 10.07.1992 г. (с последующими изменениями и дополнениями), Федеральный закон № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» от 29.08.1996 г. (с последующими изменениями и дополнениями), постановления Правительства Российской Федерации: «Типовое положение об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении) Российской Федерации» № 264 от 05.04.2001 г. (с последующими изменениями и дополнениями), «Положение о лицензировании образовательной деятельности» № 796 от 18.10.2000 г. (с последующими изменениями и дополнениями), «Положение о государственной аккредитации высшего учебного заведения» (от 02.12.1999 г.).

Система контроля качества представляет собой совокупность мероприятий, методов и средств, направленных на установление, обеспечение и поддержание необходимого качества. При этом система контроля должна функционировать таким образом, чтобы обеспечить уверенность в том, что проблемы предупреждаются, а не выявляются после возникновения. Элементами системы контроля качества являются мероприятия, процессы, средства, формирующие и обеспечивающие функционирование системы. Взаимосвязь между ее элементами обеспечивается системой стандартизации, регламентирующей нормы и правила функционирования системы. Следовательно, одним из важнейших средств системы контроля качества является государственная стандартизация. Государственные образовательные стандарты являются условием создания системы контроля качества образования.

Основной проблемой, возникающей при оценке качества образования, является проблема построения адекватной модели учащегося как объекта управления в образовательном процессе, а также самого образовательного процесса, которая отражала бы:

1) критерии оценки уровня качества образования в целом и по отдельным учебным дисциплинам, а также способ измерения значений этих критериев и метод математической обработки данных;

2) факторы образовательного процесса, способы измерения их значений, способы управления ими, их влияние на значения критериев качества образования.

Для установления качества объекта необходимо определить фактическое и эталонное значение показателя качества. Тогда под оценкой качества понимается сравнение фактического значения показателя качества с эталонным, установленным государственными требованиями.

Процедура оценки качества состоит из совокупности следующих операций:

- выбор номенклатуры показателей качества;
- выявление эталонных значений показателей качества;
- выбор метода установления фактических значений показателей качества;
- установление фактических значений показателей качества;
- сравнение фактических значений показателей качества с их эталонными значениями;
- описание результатов оценки качества.

Предполагается, что российские государственные образовательные стандарты учитывают сложившиеся в мировой практике подходы к определению требований, предъявляемых к нормам реализации образовательного процесса и к выпускнику образовательного учреждения. Проблема создания государственного образовательного стандарта, поставленная впервые в начале 90-х годов, оказалась неожиданно сложной. Долго шли споры о методологических подходах к стандартизации, оспаривалась необходимость унификации образовательной сферы как таковой. Сложился три основных подхода к стандарту образования: стандартизация содержания образования, стандартизация качества образования, стандартизация уровня образования.

Формирование системы объективной оценки качества образования поставило задачу проектирования модели аккредитации на основе теоретических и методологических исследований, которые могут быть сформулированы в следующие задачи:

- формализовать существующие и возможные подходы к оценке деятельности образовательных организаций;
- выделить основные компоненты в системе аккредитации;
- разработать обобщенную поликомпонентную модель аккредитации образовательных организаций;
- дать анализ эффективности модели в условиях реформирования отечественной системы образования.

Модель оценивания образовательного учреждения на основе единой системы показателей, включающей показатели условий, процесса и результата может быть представлена следующим образом (рис. 6).

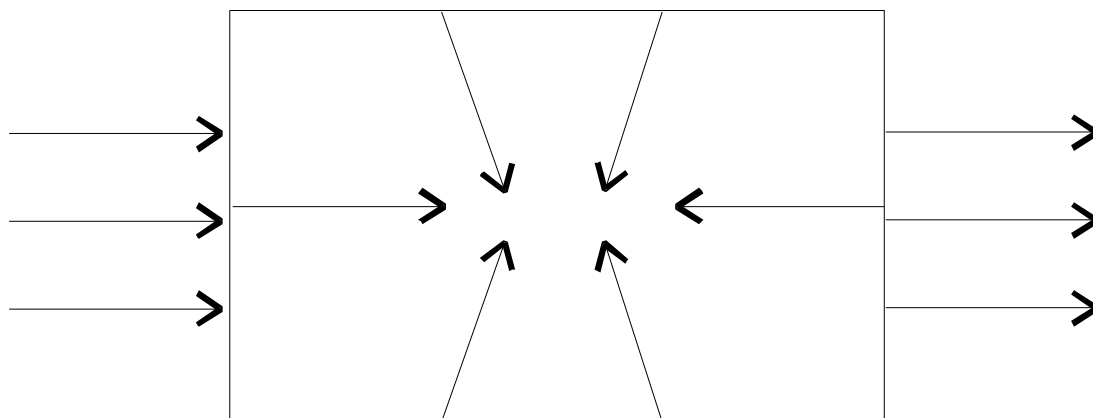


Рис.9. Модель единой системы показателей для оценивания образовательной деятельности

Исторически сложившиеся формы оценки образовательных систем можно представить в виде согласования модели содержания оценивания и модели процедуры оценивания (таблица 7).

Таблица 7

Проектирование систем оценивания образовательных организаций на основе согласования моделей оценивания и моделей процедур оценивания

Модели процедур	Модели оценивания				
	Ценностно-ориентированная	Нормо-ориентированная	Целе-ориентированная	Комплексная	Свободная
Прямого управления	Аттестация педагогических кадров в США, Англии, Германии	Государственный контроль	Система оценки качества образования в Германии	Система оценки качества образования в Италии	
Сравнительного оценивания	Аккредитация в США, Израиле, Японии		Служба тестирования ETS США	Рейтинг образовательных организаций США	
Выборочного оценивания	H. Kells, США				
Мета-оценивания				Метаоценка в Великобритании, Нидерландах	Система оценки качества образования в Гонконге
Циклического оценивания	Система оценки качества образования в Польше		Аккредитация в Румынии	Проектировочная модель	

В качестве основных компонентов классификации моделей оценивания рассмотрим:

- структурно-функциональные свойства системы;
- определяющие факторы выбора показателей;
- цель оценивания и влияние субъекта управления на выбор модели оценивания

Действующая система показателей для ОУ включает в себя качественные показатели, определяющие тип и оцениваемые экспертно в ходе комплексной экспертизы образовательной организации. Прежде всего, это показатели, оценивающие соответствие содержания образовательных программ, представленных к аккредитации, требованиям государственных образовательных стандартов.

Взяв за основу системно-функциональный подход, можно выделить пять основных моделей оценивания образовательных программ и образовательных организаций:

- модель оценки внутрисистемных показателей;
- модель оценки входных показателей;
- модель оценки по результатам деятельности;
- модель комплексного оценивания;
- модель свободной оценки.

Опыт оценивания отдельных составляющих образовательного процесса представлен различными вариантами согласования моделей:

- тестирование учебных достижений (сравнительное оценивание показателей результативности);
- аттестация педагогических кадров (прямое оценивание внутрисистемных показателей).

Выбор моделей содержания и способа оценивания зависит от:

- позиции субъекта управления,
- состояния объекта,
- характеристик внешней среды,
- конкретного исторического периода и культурных традиций.

Для экспертной оценки в данном случае рекомендовано использовать многобалльную квалитетрическую шкалу, которая, с одной стороны, позволяет формализовать субъективные суждения, с другой – предоставляет широкий диапазон выбора для итоговых выводов (табл. 8).

Многобалльная квалиметрическая шкала

Оценка	Описание
0	Информация не представлена
1	Неудовлетворительное состояние. Работа не ведется.
2	Очень низкая оценка. Работа ведется недостаточно.
3	Низкая оценка. Работа ведется на очень низком уровне. Очень много существенных недочетов.
4	Удовлетворительная оценка. Существенные недостатки в работе.
5	Средняя оценка. Работа ведется на относительно приемлемом уровне. Имеются отдельные недостатки.
6	Средняя оценка. Работа ведется на достаточно хорошем уровне. Недостатки незначительны.
7	Хорошая оценка. Работа ведется на достаточно хорошем уровне. Недостатки малочисленны, незначительны и легко исправимы.
8	Достаточно высокая. Практически полностью соответствует предъявляемым требованиям.
9	Высокая. Полностью соответствует предъявляемым требованиям.
10	Очень высокая. Полностью соответствует предъявляемым требованиям. Рекомендуется использовать для распространения опыта.

***Контроль деятельности образовательного учреждения
в системе менеджмента качества***

Говоря о менеджменте качества, прежде всего, необходимо выбрать определенную модель построения системы менеджмента качества. При этом под моделью системы менеджмента качества понимается определенная совокупность принципов, методов, требований к различным аспектам и процессам деятельности организации, критериев, определяющих уровень совершенства этих процессов и способов их оценки, которые в совокупности определяют все процессы деятельности организации, направленные на достижение требуемых результатов по качеству.

В принципе система менеджмента качества вуза может строиться:

- в соответствии с принципами всеобщего менеджмента качества;
- на основе моделей национальных и региональных премий по качеству, считающихся также моделями совершенства организаций и описывающих различные стороны их деятельности: от вопросов стратегического планирования до измерения степени удовлетворенности потребителей результатами деятельности организации. Наиболее известной и широко применяемой является модель Европейского фонда по менеджменту качества, используемая при присуждении Европейской премии по качеству «Совершенство в бизнесе»;
- на базе модели конкурса Минобрнауки России «Внутривузовские системы обеспечения качества подготовки специалистов»;

- на базе модели, получившей премии Правительства РФ в области качества;

- на базе других моделей управления качеством образования, например, модели Британского агентства по обеспечению качества высшего образования, модели Центра исследований политики в области высшего образования, университета Твенте (Нидерланды), модели Ассоциации университетов Нидерландов, бельгийско-нидерландской модели, модели национальной американской премии по качеству «Baldrige National Quality Award» в области образования;

- в соответствии с требованиями и рекомендациями международных стандартов серии ISO 9000:2000 (ГОСТ Р ИСО 9000-2001).

Все исследованные модели в определенной степени перекрываются по своим критериям и подкритериям и коррелированы между собой. Наиболее полно специфика качества в высшем образовании на настоящий момент отражена в бельгийско-нидерландской модели улучшения качества высшего образования, основанной на модели Европейского фонда по менеджменту качества. Эта модель, в свою очередь, во многом совпадает с моделью конкурса Минобрнауки России «Внутривузовские системы обеспечения качества подготовки специалистов». Таким образом, базовые критерии этих моделей могут служить прототипом для построения единой модели систем менеджмента качества дополнительного профессионального образования в российских вузах с учетом положительных сторон других моделей. Модель Европейского фонда по менеджменту качества, как и другие модели, построенные на ее основе и адаптированные для высшего образования, не содержит в явном виде ряд критериев и требований, без которых невозможно адекватно оценить наличие и степень развитости системы менеджмента качества, но которые явно содержатся в требованиях стандарта ISO 9001:2000 (ГОСТ Р ИСО 9001-2001), в том числе:

- внедрение процессного подхода;
- управление документацией;
- построение организационной структуры системы менеджмента качества;

- построение, поддержание и развитие системы измерений и мониторинга;

- планирование рабочих процессов вуза;

- внутренние аудиты и самооценка вуза и его структурных подразделений;

- постоянное улучшение, корректирующие и предупреждающие действия.

Таким образом, рассматриваемые модели и критерии эффективности внутривузовской системы менеджмента качества могут служить, с одной

стороны, основой проведения регулярной самооценки вуза или центров повышения квалификации с целью постоянного улучшения их деятельности, с другой – ориентиром для внешних проверяющих органов при проведении государственно-общественной аккредитации организаций, реализующих программы дополнительного профессионального образования.

В основе всех рассмотренных моделей лежит процессно-ориентированный подход, все они имеют большую степень совпадения, взаимно дополняют друг друга и отличаются только полнотой и глубиной охвата всех рабочих процессов организации и степенью перекрытия системы менеджмента качества с общей системой менеджмента вуза.

Методики оценки качества образования в современных условиях должны включать два этапа:

1) этап оценки качества образования на основе отчетной информации о деятельности вуза;

2) этап оценки качества образования на основе социологической информации о выпускниках вузов и их деловых, творческих и общественных карьерах.

Наложение результатов оценок качества образования по этапам позволяет получить интегральную оценку качества образования в разрезе каждого из вузов региона.

В общей модели управления качеством образования существуют две системы оценки: система оценки качества образовательного процесса и система оценки качества подготовки выпускников (они лежат в основе государственной аттестации, лицензирования и аккредитации учебных заведений, в основе мониторинга качества образования). В первую систему входят такие показатели, как кадровый потенциал, научно-исследовательская работа, материальное обеспечение учебного процесса, качество образовательных программ, а также ряд других показателей, направленных на оценку образовательного процесса, при этом каждый из указанных показателей может быть сложным, состоящим из нескольких отдельных показателей. Такой подход к оценке качества образовательного процесса предполагает, что, чем выше будут показатели данной системы, тем выше будут показатели второй системы, которую чаще всего и отождествляют с качеством образования.

В систему оценки качества подготовки выпускников входят такие показатели, как общеобразовательный уровень выпускника, его специальные знания, умение реализовать эти знания при решении задач проектирования, компетентности, способности к аналитическому мышлению и решению нестандартных задач (изобретения, публикация научных статей), участие в коллективном решении возникающих вопросов (не обязательно только учебных). Если две рассматриваемые системы имеют высокую корреляцию, то можно говорить о том, что затраты на

реализацию первой системы, то есть на образовательный процесс, эффективно используются.

Оценка качества образования в соответствии с представленными направлениями должна далее предполагать обоснование системы критериев, методов расчета комплексной, интегральной оценки, организации и информатизации оценок, являющихся составными элементами мониторинга качества образования.

В методике оценки качества образования весьма важным обстоятельством является выбор шкалы оценки. Качество результатов деятельности высших учебных заведений должно обеспечиваться через управление качеством основных рабочих и вспомогательных процессов вуза.

Мерой качества таких процессов обычно является степень гарантии того, что оказанная услуга, в том числе образовательная или научно-исследовательская, будет в точности соответствовать требованиям потребителя. Обеспечение таких гарантий во всем мире связывают с наличием в организации некоторой системы менеджмента качества.

В настоящий момент, в соответствии с рекомендациями Федерального агентства по образованию, в ОУ внедряются системы качества. Предлагаемая модель в целом соответствует стандартам и директивам Европейского фонда по менеджменту качества, а также требованиям процессной модели системы менеджмента качества, принятой в стандарте ISO 9001:2001 (ГОСТ ИСО 9001–2001). Наличие системы менеджмента качества позволяет эффективнее управлять материально-техническим потенциалом вуза.

Бенчмаркинг как технология оценки образовательной деятельности

Внедрение новых методов управления в образовательных учреждениях: рейтинговых технологий, элементов самообследования, всеобщего управления качеством, бенчмаркинга – рассматривается как условие повышения эффективности и качества образовательных услуг, укрепления репутации образовательного учреждения.

В настоящее время образовательные учреждения все больше беспокоит их дальнейшее существование в условиях перепроизводства выпускников по отдельным специальностям и нарастающего демографического спада. Необходимы дополнительные стимулы для привлечения абитуриентов и финансовых средств.

Понятие «бенчмаркинг» было введено впервые американскими компаниями в сфере бизнеса в 70-х годах XX века, в частности компаниями Xerox и Ford Motor Co, как процесс самооценки и совершенствования своей работы. Сам термин появился в 1972 году в

результате исследований маркетингового инструментария в Институте стратегического планирования Кембриджа (США).

Бенчмаркинг можно отнести к совокупности управленческих методов. Наряду с глобальным управлением качеством, он также ориентирован на качество продукции, процессов деятельности и функций управления.

Мировая практика различает два подхода к оценке деятельности организации:

- оценка соответствия нормативу, стандарту (cost-benefit) – американский подход;
- оценка эффективности (стремление к лучшему) (cost-effective) – японский подход.

В первом случае признается и фиксируется результат деятельности, достижение определенного уровня, удовлетворения. Во втором случае учитывается возможность превышения норматива, количественное или качественное превосходство, этот подход используется в качестве характеристики движения и стимула для дальнейшего развития.

На использовании первого подхода основаны традиционные модели сертификации продукции и услуг, а в сфере образования – традиционная модель аккредитации образовательных учреждений и образовательных программ, которая уже более ста лет используется в США региональными и специализированными аккредитационными агентствами и служит образцом для разработки систем аккредитации многих западно-европейских и азиатских стран. Второй подход рассматривается американскими и японскими исследователями как секрет конкурентоспособности ведущих фирм, многолетнего лидерства и эффективности маркетинговой политики. Именно на втором подходе и основан бенчмаркинг, так как процесс оценки эффективности организации является его необходимым исходным этапом.

В настоящее время широкое распространение и в нашей стране, и за рубежом получил рейтинг учреждений (производственных, коммерческих, образовательных). Принципиальная разница между бенчмаркингом и рейтингом заключается в том, что результаты бенчмаркинга важны, прежде всего, для самого образовательного учреждения, как правило, его результаты являются конфиденциальными, и на их основе принимается управленческое решение, жизненно важное и необходимое для дальнейшей деятельности. Результаты рейтинга становятся достоянием широкой общественности и предполагают формирование (далеко не всегда адекватное) престижа учреждения. Рейтинг рассчитывают общественные органы, в частности, средства массовой информации, и его результаты не влекут за собой управленческих решений.

Для бенчмаркинга не столько важна позиция учреждения среди себе подобных – важно занять прочное место в группе лучших, обрести

широкие связи с другими отраслями промышленности, экономики, социальной сферы, постоянно улучшать не только показатели результата, но и совершенствовать методы его достижения. С этой целью широкое распространение в учреждениях образования получили процедуры самообследования, которые рассматриваются как самостоятельная целенаправленная деятельность по совершенствованию своей деятельности.

Две основные разнонаправленные задачи, которые стоят перед процедурой самообследования, – это:

- стремление к развитию: содействие совершенствованию, конкурентоспособности, внутренним инновационным изменениям;
- сохранение качества: удовлетворение ожиданий, требований и стандартов внешней среды.

Определение бенчмаркинга несколько шире. Бенчмаркинг – это открытая коллегиальная оценка качества услуг и процесса деятельности с целью сравнения и совершенствования лучшей имеющейся практики; бенчмаркинг – это процесс систематического сравнения и оценки практики, процесса деятельности и его результатов с целью совершенствования и саморегуляции.

Основное концептуальное отличие бенчмаркинга от всех известных процедур управления качеством – это процесс обучения организации на основе поиска, сравнения сильных и слабых сторон деятельности, качества продукции, услуг, процесса деятельности: это обучение «как лучше и быстрее» достичь качества деятельности (рис. 9).

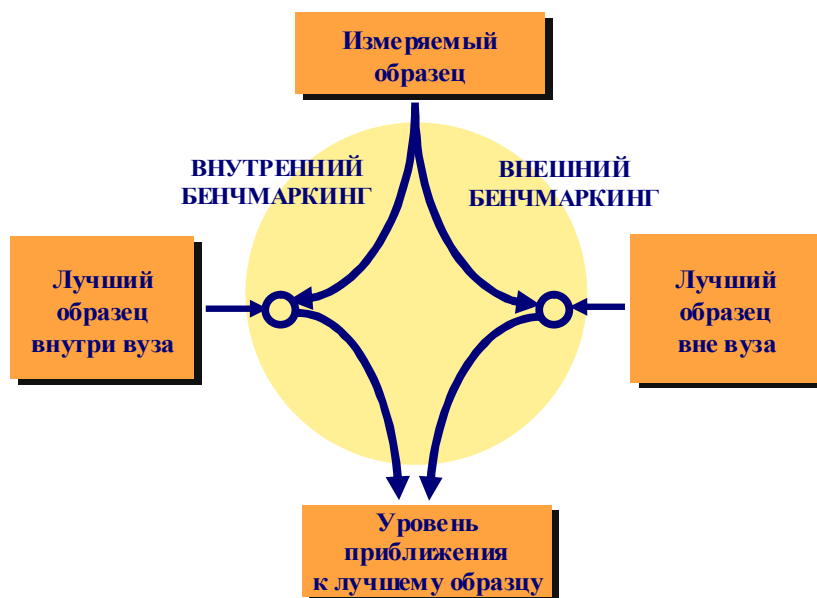


Рис. 9. Бенчмаркинг и измерение качества ресурсов

На основе анализа использования бенчмаркинга в производственной и социальной сферах можно выделить различные типы бенчмаркинга в зависимости от целевой установки:

- сбор всей доступной (полной) информации или выборочной, но наиболее детальной и точной информации;
- абсолютная или относительная (сравнительная) оценка;
- внутренняя или внешняя оценка организации;
- ориентация на процесс в целом (вертикальный бенчмаркинг) или отдельные функции, этапы (горизонтальный бенчмаркинг);
- ориентация на оценку условий, процесса, результатов или их совокупности;
- использование качественных и / или количественных методов.

Этапы проведения оценки качества на основе бенчмаркинга представлены на рис. 10.

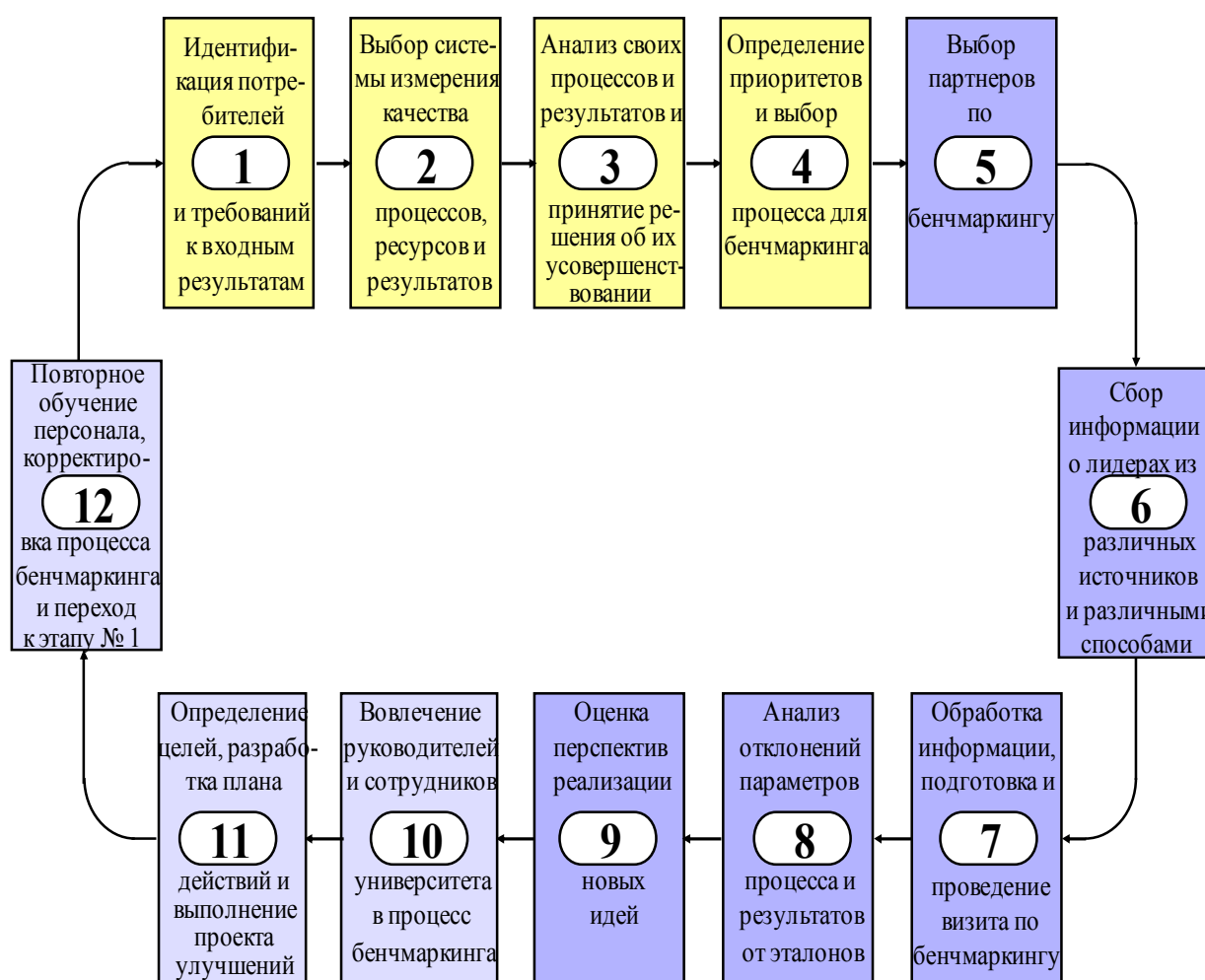


Рис. 10. Этапы бенчмаркинга

В процессе бенчмаркинга, безусловно, необходимо иметь как можно больше информации, как можно более точной и детальной по каждому направлению. Но на практике достичь обе цели – слишком затратный по времени и силам процесс. Как правило, необходимо получение не всей

возможной информации, а только той, которая позволит принять решение о необходимости внедрения лучшего опыта.

Таким образом, методами бенчмаркинга являются:

- изучение,
- сравнение,
- оценка,
- обучение,
- внедрение.

Качество в контексте бенчмаркинга – это не просто соответствие стандартам как результат, это обоснованное (в количественном выражении) достижение и превышение стандарта, направление его непрерывного совершенствования.

Управление качеством образования становится неотъемлемой составной частью и залогом успешного функционирования образовательных систем. Приобретая трансграничный характер, методики оценки качества лежат в основе глобального процесса интернационализации образования. Они обеспечивают ответственность организаций, участвующих в образовательном процессе, всестороннюю оценку образовательных программ, наличие различных процедур сертификации образовательной деятельности.

Единые принципы организации системы контроля образовательной деятельности и стандарты качества образования, формируемые в соответствии с Болонской декларацией, содействуют развитию национальной системы гарантии качества. Она базируется на принципах заинтересованности в хорошем качестве всех участников образовательного процесса, ответственности поставщиков образовательных услуг, прозрачности внешней экспертизы, поощрении культуры качества, многообразии и новаторстве. Болонский процесс предъявляет определенные требования не только к национальной системе гарантии качества образования, но и предполагает создание механизмов внутренней гарантии качества в образовательных учреждениях.

Важнейшими показателями, соответствующими принципам международных стандартов качества, являются: степень ориентированности на потребителей и другие заинтересованные стороны; степень системности применяемого подхода; степень распространенности в вузе применяемого подхода по уровням управления, различным подразделениям и процессам; степень документированности процедур процессов; степень ориентированности на предотвращение несоответствий и постоянное улучшение. Чтобы ввести в образовательном учреждении систему менеджмента качества и постоянно повышать ее эффективность, необходимо идентифицировать все основные и вспомогательные процессы; определить порядок взаимодействия процессов, критерии и

методы, необходимые для обеспечения их эффективности и оценки качества работы элементов и системы в целом; сформировать систему планирования ресурсов во взаимосвязи с распределением ответственности, систему информационного обеспечения, необходимую для поддержки процессов и их отслеживания; документировать систему; измерять и анализировать процессы, применять необходимые меры для достижения планируемых результатов и постоянного совершенствования этих процессов. Реализация основных целей, определенных Концепцией модернизации российского образования, в том числе и ориентация на обеспечение современного качества высшего образования, непосредственно связаны с уровнем профессиональной подготовки и квалификации профессорско-преподавательского состава вузов и руководящих работников органов управления образованием.

Вместе с тем, рост зависимости от рыночных факторов, массификация высшего образования, выразившаяся в росте численности студентов и расширении доступа в вузы, обусловили необходимость еще более четкого рационального управления ограниченными ресурсами, разработки подходов по соотношению стоимости ресурсов с целями и результатами. В высшем образовании распространяется менеджизм как идеология и практика, направленные на достижение результатов, требуемых системой государственного управления в новых условиях глобализации экономики, посредством использования унифицированных процессов принятия решений, что приводит одновременно к большей независимости и большей ответственности и подотчетности управляемых таким образом лиц и организаций. Влияние на профессиональную независимость еще более усилилось после введения процедуры оценки качества преподавания. Стремление к режиму тотального системного управления людьми может привести к риску депрофессионализации и пролетаризации преподавательской деятельности, которая происходит в условиях интенсификации и атомизации интеллектуального труда.

Образовательные учреждения должны быстро реагировать на запросы рынка и сосредоточивать свои ограниченные ресурсы на той деятельности, которая удовлетворяет покупателей образовательных услуг. В первую очередь, это должно относиться к капиталоемким материальным ресурсам. Эффективное использование материально-технического потенциала ОУ, которое может быть обеспечено в большей степени при условии функционирования системы менеджмента качества (СМК), существенно повышает шансы образовательного учреждения на занятие достойного места на рынке образовательных услуг.

К сожалению, в процесс создания систем менеджмента качества в ОУ пока вовлечены, да и то незначительно, лишь вузы. Документы, предлагаемые Рособрнадзором в качестве руководства для разработчиков СМК, в частности, «Методические рекомендации для вузов и ссузов по

проектированию и внедрению систем качества образовательных учреждений», «Практические рекомендации по выбору типовой модели системы управления качеством образования для вузов и ссузов», являются важным подспорьем в работе, но не снимают многих проблем. Более того, намеренно рекомендуя определенную модель, причем до настоящего времени не адаптированную должным образом к особенностям образовательного учреждения, надзирающий орган вольно или невольно ограничивает инициативу образовательных учреждений и сужает границы поиска. Можно с определенной долей уверенности прогнозировать, что данная стратегия не приведет к ожидаемым результатам. Формально внедряя указанную модель, подменяя результат процессом разработки представляемой в рамках сертификации SMK многообразной документации, затрачивая немалые ресурсы на проведение сертификации, образовательные учреждения недалеко продвинутся в решении проблемы повышения качества образовательных услуг. Гораздо важнее для надзирающих органов убедиться в наличии в образовательном учреждении реально действующей и эффективной системы контроля качества, в какой бы форме или модели она ни была реализована. В любом случае каждое образовательное учреждение должно найти собственный способ внедрения SMK. Анализ существующих моделей системы оценки качества образования показал, что требования к материально-техническому обеспечению учебного процесса не в полной мере описаны и не контролируются в должной мере в процессе аудитов различного уровня. Цели в области качества материально-технического потенциала ОУ дополняют другие его цели, связанные с развитием, финансированием, рентабельностью, окружающей средой, охраной труда и безопасностью жизнедеятельности. Различные части системы менеджмента ОУ могут быть интегрированы вместе с SMK в единую систему менеджмента, использующую общие элементы. SMK ОУ является основой постоянного улучшения процессов ОУ и предназначена для практической реализации стратегии ОУ по улучшению качества образования с целью повышения удовлетворенности потребителей.

Осуществление управления качеством ОУ может быть эффективным при условии, если оно базируется на следующих принципах: реалистичность, однозначность, правомерность, соответствие требованиям существующих социально-экономических отношений, рациональность и комплексность, унификация формы и адресности содержания контроля, непрерывность и ритмичность. Кроме того, существенными являются принцип нисходящего управления и восходящей самооценки, независимость экспертизы при различиях ведомственной и региональной структуры ее обеспечения, конфиденциальность и гласность, диагностичности результатов контроля.

В рамках принципа рациональности и комплексности

подразумевается приоритет рационального соотношения достаточного количества и качества контролируемых мероприятий комплексного характера, стимулирующих прогрессивные изменения в системе образования, при сокращении числа необоснованных и неэффективных проверок, при снижении необходимых трудозатрат со стороны учебных заведений, связанных с их проведением и сопровождением.

В рамках принципа унификации формы и адресности содержания предусматривается системная унификация, подразумевающая единую систему контроля качества, цели функционирования которой адресованы частным целям качественного функционирования субъектов образовательной системы, а детализация содержания контроля отражает специфику содержания деятельности каждого из этих субъектов.

В рамках принципа непрерывности и ритмичности подразумевается проведение проверок исключительно на постоянной плановой основе при четком нормировании сроков проверок и связанных с ними способов прямой и обратной связи, при обеспечении регулярности обязательных плановых проверок и системного подхода к выборочным дополнительным проверкам.

Принцип нисходящего управления и восходящей самооценки ориентирован на обеспечении управляемости контроля качества и творческой инициативы, личной ответственности субъектов образовательной системы, выражающейся в повышении значимости самооценки. Иницилируемые нижними звеньями иерархической системы управления мероприятия связаны с развитием системы самоконтроля. Иницилируемые верхними звеньями иерархической системы управления мероприятия связаны с контролем соблюдения установленных норм. Это будет возможно при предоставлении адекватной информации по каждому учебному заведению и по каждой программе, осуществляемой этими заведениями, с целью предоставления полномочным органам возможности удостовериться в качестве образования при одновременном применении в каждом учебном заведении собственных процедур и механизмов внутреннего контроля.

Специфика современной системы образования связана со сложившейся неоднородной структурой управления: федеральной и региональной, с одной стороны, и ведомственной, с другой. Принцип единой независимой экспертизы контроля качества при различиях ведомственной и региональной структуры ее обеспечения подразумевает приоритет единой независимой экспертизы, направленной на контроль качества материальных ресурсов.

Принцип конфиденциальности и гласности. Обеспечение защиты прав и законных интересов личности, для которой гарантия качественного образования декларируется Конституцией Российской Федерации, сегодня одна из самых актуальных задач. Новые информационные технологии

позволяют обеспечить свободу доступа к информации не только для компетентных органов, но и для всех заинтересованных сторон, субъектов, чьи интересы затрагиваются непосредственно, тех, для кого декларированы справедливые и равноправные возможности получения качественного образования.

Нормативная база

1. Закон РФ № 3266-1 «Об образовании» от 10 июля 1992 г. (с изменениями от 24 декабря 1993 г., 13 января 1996 г., 16 ноября 1997 г., 20 июля, 7 августа, 27 декабря 2000 г., 30 декабря 2001 г., 13 февраля, 21 марта, 25 июня, 25 июля, 24 декабря 2002 г., 10 января, 7 июля, 8, 23 декабря 2003 г., 5 марта, 30 июня, 20 июля, 22 августа, 29 декабря 2004 г., 9 мая, 18, 21 июля, 31 декабря 2005 г., 16 марта, 6 июля, 3 ноября, 5, 28, 29 декабря 2006 г., 6 января, 5, 9 февраля, 20 апреля 2007 г.).

2. Федеральный закон № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» от 22 августа 1996 г. (с изменениями от 10 июля, 7 августа, 27 декабря 2000 г., 30 декабря 2001 г., 25 июня, 24 декабря 2002 г., 10 января, 5 апреля, 7 июля, 23 декабря 2003 г., 22 августа, 29 декабря 2004 г., 21 апреля, 31 декабря 2005 г., 6, 18 июля, 16 октября, 3 ноября, 29 декабря 2006 г., 6 января, 9 февраля, 20 апреля 2007 г.).

3. Федеральный закон № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» от 29 декабря 2006 г. (с изменениями от 20 апреля 2007 г.).

4. Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года.

5. Федеральная целевая программа развития образования на 2006-2010 годы (утв. постановлением Правительства РФ № 803 от 23 декабря 2005 г.).

6. ГОСТ Р ИСО 9000:2001. Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь. М.: Госстандарт, 2001.

7. ГОСТ Р ИСО 9001:2001. Системы менеджмента качества. Требования. М.: Госстандарт, 2001.

8. ГОСТ Р ИСО 9004:2001. Системы менеджмента качества. Рекомендации по улучшению деятельности. М.: Госстандарт, 2001.

9. ИСО 10005-95. Менеджмент качества. Руководящие указания по программам качества. М.: Госстандарт, 1995.

10. ИСО 10015-99. Управление качеством. Руководящие указания по обучению. М.: Госстандарт, 1995.

Задания и вопросы для повторения

1. Каковы принципы системного управления в образовании на основе качества?
2. Качество образования как социальная категория. Понятие «система менеджмента качества в образовательном учреждении». Методы и подходы к стандартизации в образовании. Образовательный стандарт.
3. Понятие «модель системы менеджмента качества». Основные модели системы качества.
4. Планирование в образовательном учреждении. Описание политики в области качества.
5. Основные этапы построения системы качества. Ресурсное обеспечение внедрения и поддержания системы менеджмента качества.
6. Процессно-ориентированный подход. Менеджмент процессов в образовательном учреждении.
7. Мониторинг, анализ и измерение процессов. Критерии и методы, обеспечивающие анализ результативности процессов.
8. Инструменты управления качеством.
9. Социальная мотивация на основе оценки качества знаний.
10. Внутренний аудит.
11. Организация социологических опросов по вопросам оценки качества обучения.
12. Совершенствование общественно-профессионального механизма оценки качества образовательных услуг. Социальная функция управления качеством образовательных услуг.

Рекомендуемая литература

1. Багаутдинова Н.Г. Управление качеством в сфере образования: Учеб. пособие / Н.Г. Багаутдинова, Н.Н. Маливанов, Д.С. Новиков. М.: Стандарты и качество, 2003. 254 с.
2. Кайнова Э.Б. Качество образования и способы его измерения / Э.Б. Кайнова. М.: АПК и ППРО, 2006. 336 с.
3. Квалиметрия в образовании: методология и практика / под науч. ред. Н.А. Селезневой, А.И. Субетто. М.: РГСУ, 2002. 231 с.
4. Селезнева Н.А. Качество высшего образования как объект системного исследования: лекция-доклад / Н.А. Селезнева. 2-е изд. М.: Исследовательский центр проблем качества подготовки специалистов. 2002. 95 с.
5. Субетто А.И. Качество образования: проблемы оценки и мониторинга / А.И. Субетто // Образование. 2000. № 2. С. 62-66.
6. Субетто А.И. Качество образования в России: состояние, тенденции, перспективы / А.И. Субетто. М.: Исследовательский центр проблем качества подготовки специалистов, 2001. 250 с.
7. Яковлев Е.В. Внутривузовское управление качеством образования / Е.В. Яковлев. Челябинск: Челябинский гос. ун-т, 2002. 390 с.

Различные подходы к определению социального маркетинга. Технология социального маркетинга. Маркетинговые исследования. SWOT-анализ. Социальная реклама

Различные подходы к определению социального маркетинга

Учреждения образования и культуры, здравоохранения и социальной защиты вступают в настоящее время в отношения конкуренции и вынуждены переходить к новым формам и механизмам управления с целью сохранения жизнеспособности, экономической рентабельности. Переход от административно-распределительной технологии управления социальной и культурной сферой к все более широкому использованию экономических методов, от дотационного бюджетного финансирования структур к финансированию программ, к конкуренции за бюджетные средства, необходимости широкого привлечения внебюджетных средств; идеологический и политический плюрализм; хозяйственная самостоятельность – все это радикально меняет требования к менеджменту в социальных и культурных учреждениях.

В России складывается и интенсивно развивается новый рынок социальных и культурных услуг, что в свою очередь ставит новые задачи перед социальным менеджментом. В настоящее время очевидна тенденция к рационализации и модернизации системы оказания услуг, что находит выражение в разработке более унифицированных и менеджеристски ориентированных подходов и механизмов оценки эффективности работы на уровне отдельных работников и организаций в целом.

На фоне уменьшения финансовых вливаний в социокультурную сферу, общего падения уровня жизни большинства граждан страны (потенциальных потребителей социокультурных благ) можно отметить и неготовность самих социальных и культурных работников к деятельности в рамках новых социально-экономических условий. Произошедшие изменения требуют от организаций специальных инструментов менеджмента. Общие законы рынка сегодня едины и для коммерческих структур, и для организаций с высокими социальными миссиями. Эти законы требуют практической ориентированности в технологии маркетинга в коммерческой и некоммерческой деятельности, экономическую и юридическую грамотность, без всяких скидок на специфику сферы.

В последние годы в России наблюдается расширение проникновения элементов маркетинга в сферу некоммерческой деятельности. Очевидно, что такая практика не носит систематического целенаправленного характера, а скорее является результатом интуитивных эпизодических инициатив руководителей некоторых организаций. Как отмечает С.Н.

Андреев, «...сегодня уже назрела необходимость использования целостной концепции маркетинга некоммерческих субъектов в практике деятельности институтов государственной власти и управления, политических партий и движений, некоммерческих фондов и госбюджетных структур здравоохранения, образования, науки и культуры» (Андреев, 1999. С. 24). Социальный маркетинг, то есть продвижение важных для общества идей, товаров и услуг, у нас в стране развивается довольно медленно. Термин «социальный маркетинг» был впервые использован в 1971 г. Он обозначал попытку применения принципов маркетинга и его техники для содействия решению социальных задач, реализации социальных идей в процессе социальных действий (Горяева, 1998. С. 8). Именно тогда в сферу деятельности организаций все чаще стало вплетаться решение различных общественных проблем. «Изменение социально-экономических отношений через дальнейшее развитие содержания классического маркетинга приводит к возникновению его новейшей концепции: социального маркетинга» (Голодец, 2001. С. 37).

Существует множество подходов к определению социального маркетинга, но в каждом определении ориентиром социального маркетинга становится человек. Так, к примеру, социальный маркетинг, по мнению В.М. Мелиховского (Мелиховский, 1996. С. 16), мы можем рассматривать как маркетинг в социальной сфере. И социальный маркетинг, и классический (экономический) изучают влияние экономических факторов на различные формы социального поведения людей, малых и больших социальных групп. Отличие же в том, что социальный маркетинг изначально ставит потребности людей на первое место по сравнению с потребностями производства. Социальный маркетинг имеет по своей сути дело с социальными идеями, задачами или конкретными действиями. Социальный маркетинг отличается от коммерческого своими целями. Если цель коммерческой организации – получение прибыли и эту цель помогает достичь маркетинговая стратегия, то социальный маркетинг – это новая концепция социальной ответственности всех членов общества, и он ставит своей целью изменить поведение больших групп людей к лучшему для достижения социальной гармонии в обществе. Даже применительно к коммерческим фирмам мы можем говорить о новой фазе маркетинга как социально ориентированного, цель которого не только удовлетворение потребностей платежеспособного потребителя, но и благо общества в целом.

Ф. Котлер определяет социальный маркетинг как «разработку, претворение в жизнь и контроль за выполнением программ, имеющих целью добиться восприятия целевой группой социальной идеи, движения, практики» (Kotler, 1982. Р. 96). Вслед за Ф. Котлером, В.Э. Гордин трактует социальный маркетинг как маркетинг идей и в качестве его характеристик называет следующие: регулирование обществом

социальных перемен методами убеждения, различного рода стимулирования, что соответствует маркетинговому инструментарию; усиление роли неприбыльного сектора в решении большинства социальных проблем. Социальную ответственность маркетинга в контексте управленческого поведения В.Э. Гордин связывает с соединением корпоративного добрососедства, просвещенного личного интереса, долгосрочного планирования, добрососедства индивидуумов, личной этики, рационального менеджмента (Гордин, 1983).

Несмотря на отличия экономического маркетинга от социального, маркетинговые коммуникации, возникшие в секторе бизнеса, применимы и эффективны в социальной и культурной сферах. На самом деле маркетинг как «деятельность, направленная на удовлетворение нужд и потребностей групп людей, по обеспечению наличия нужных товаров и услуг для соответствующей аудитории в соответствующее время в подходящем месте по подходящей цене при осуществлении необходимых коммуникаций и мер по стимулированию сбыта» (Котлер, 2000. С. 9) позволяет показать привлекательность своих предложений на рынке и «продать» товар, даже если это абстрактная идея, модель поведения, социальная или культурная услуга. Как отмечает К. Фокс: «Социальный маркетинг предполагает выполнение ряда шагов для донесения товаров, услуг, программ или информации до общественности или определенной группы людей, его целью является удовлетворение существующей социальной проблемы путем ознакомления людей с нужным продуктом, услугой или программой, кто этим занимается, как и где они могут получить то, что им нужно, как он используется и как помогает им» (Фокс, 1999). Таким образом, социальный маркетинг – это разработка программ в интересах всего общества, в которых сочетаются необходимые исследования, реклама, продвижение, приобретение репутации.

Технология социального маркетинга

На первый взгляд, технологии продвижения социальных идей были идеально отработаны в Советском Союзе, и, следовательно, нет ничего особо нового в понимании социального маркетинга. Тем не менее, не стоит забывать, что вплоть до 90-х годов в России мы имели дело не с социальным маркетингом, а с пропагандой – мощнейшим инструментом убеждения людей. Достаточно вспомнить результаты пропагандистских кампаний: строительство БАМа, поднятие целины, освоение труднодоступных районов Севера и Востока нашей страны. Есть ли отличия между социальным маркетингом и пропагандой? Маркетинговые стратегии могут развиваться лишь при условии конкуренции, наличии альтернативы, права свободного выбора, открытого обсуждения идей, услуг или товаров. Пропагандистская кампания, по мнению Е. Горяевой,

выражает интересы определенной партии или авторитарной группы, представляется как единственное решение проблемы (Горяева, 1998) (табл. 9).

Таблица 9

Различия между социальным маркетингом и пропагандистской кампанией

Социальный маркетинг	Пропагандистская кампания
Направлен на достижение социальной гармонии в обществе	Выражает интересы определенной группы людей, партии
Общество открыто обсуждает идеи и признает их пользу	Побуждает к выгодному авторам действию на основе формирования определенных убеждений
Этичность морали, приоритет общечеловеческих ценностей	Двойная мораль, приоритет личной выгоды
Через рекламу и пресс-релизы, через открытое обсуждение проблем в обществе	Информация распространяется через СМИ монополично, как единственное средство решения проблемы
Возможны альтернативные концепции, привлечение разных групп авторов	Концепции созданы в небольшой авторитарной группе
Не говорить неправды, объективность достоинств	Подчеркивается исключительность объекта

Социальный маркетинг основывается на теории индивидуального выбора, исходящего из принципа приоритета потребителя. Он позволяет, с одной стороны, решать различные социальные проблемы, возникающие в обществе, активно влиять на различные социальные процессы, а с другой стороны, приспосабливаться к требованиям общества: вкусам, запросам, потребностям, намерениям населения. В современных условиях общество проявляет свои интересы путем социального контроля: люди объединяются в группы для достижения коллективных целей, взаимодействуют друг с другом. Активизируется, например, противостояние политике предпринимателей со стороны новой, растущей «уравновешивающей силы» (по терминологии Дж. Гэлбрейта) – субъектов гражданского общества: союзов потребителей, экологических движений, профсоюзов и других общественных организаций и объединений.

Наши информанты, клиенты социальных служб, единодушны во мнении о недостаточном, а в некоторых случаях, полном отсутствии доступной информации о деятельности социальных учреждений и спектре услуг, предлагаемых социальными службами¹. Реклама как один из основных коммуникативных каналов маркетинга часто полезная и даже основная часть маркетинговых программ, один из инструментов, который используют для достижения желаемого результата, но далеко не единственный способ продвижения в области социального маркетинга.

¹ По результатам анализа фокус-групп, проводимых при участии авторов с клиентами социальных служб в ноябре 2007 года

Маркетинговые исследования

Определение проблемы это начало всей программы социального маркетинга. С чего начать исследование проблемы? О. Холмс (Холмс, 1996) предлагает систематизировать информацию о проблеме как ответы на вопросы маркетингового исследования:

- Каково существо проблемы, почему она возникла?
- Для кого это является проблемой?
- Какие решения проблемы были предложены, насколько они успешны?
- Какая продукция, услуги, информация или их комплекс должны быть предложены для ее разрешения?
- Кому, каким образом, где они должны быть предложены?
- Кто и как об этом должен быть оповещен?
- Как, каким языком нужно об этом сообщать? Что должно быть в информационном послании? Какой имидж использовать?
- Кто бы мог оказать поддержку Вашей организации и почему?

Если, получив ответы на эти базовые вопросы, Вы почувствовали, что остались информационные пробелы, нужно проводить первичное исследование: опрос или интервьюирование тех людей, кого затрагивает эта проблема.

Проблема должна быть осознана с точки зрения человека или группы людей, на которых нацелена программа социального маркетинга. Определение проблемы формирует выбор целевых аудиторий (ЦА), то есть той группы людей, на которую непосредственно направлена деятельность организации, услуги, конкретного проекта. Надо изучить интересы клиентов в этой сфере ответить на вопросы: что, кому и на каких условиях Вы хотите предложить, делает ли кто-нибудь что-то подобное в Вашем городе, в других городах. Важно найти ответы на вопросы, как Вашу организацию воспринимают значимые для Вас целевые группы людей и те, от которых зависит реализация ваших идей. Одним из наиболее важных направлений в деятельности любой организации, работающей в социокультурной сфере, является изучение как целевых групп, на которых направлена ее деятельность, так и групп, которые существенно влияют на ее деятельность. «Маркетинговое исследование – это систематический сбор информации о конкретной группе людей, в результате чего появляется возможность понять, кому что требуется получить и кому о чем нужно узнать – так, чтобы люди, являющиеся для Вас целевой маркетинговой группой, знали о Вашем предложении и его преимуществах» (Холмс, 1996. С. 3). Люди принимают предложения, если знают ответы на вопросы, что им предлагают, зачем это может быть им нужно, где и на каких условиях его получить.

В ходе качественных и количественных социологических исследований мы получаем ценное знание об ожиданиях, интересах тех,

ради кого мы осуществляем данную программу. В ходе личных интервью с членами группы и наблюдений мы сможем лучше узнать ее интересы, потребности, отношение к предлагаемой программе, какими средствами информации пользуется группа (для дальнейшей разработки информационной стратегии).

SWOT-анализ

Существует еще один инструмент, позволяющий провести предварительную оценку места организации в обществе, с целью корректировки построения маркетинговых стратегий: SWOT-анализ. Являясь частью ситуационного анализа (сбора исходной информации о проблеме, клиентах и социально-политическом внешнем окружении) SWOT-анализ помогает оценить, в чем сила и слабости организации, намечая, таким образом, перспективы дальнейшего развития организации. Назван он так по первым буквам английских слов: strength – сила, weakness – слабость, opportunities – возможности, threats – опасности. SWOT-анализ – анализ силы, слабостей, возможностей и опасностей.

При анализе полезно использовать предлагаемую некоммерческим партнерством «Фокус» схему «7С», оценивая такие параметры как стратегия, структура, сотрудники, способности, системы, стиль и система ценностей: есть ли стратегия развития организации, понимание среди сотрудников целей и задач; имеет ли смысл существующая структура; есть ли логика в распределении функции среди сотрудников; есть ли профессионалы во всех необходимых областях; каким образом организация способствует росту и самовыражению членов; существует ли система управления ресурсами; каков стиль отношений с клиентами и какая система ценностей принята в вашей организации.

Эффективный план социального маркетинга должен составляться с соблюдением всех норм, свойственных коммерческому маркетингу.

Структура маркетинга состоит из шести ступеней:

- 1) установление маркетинговых целей;
- 2) определение маркетинговых групп;
- 3) разработка стратегии;
- 4) подготовка кадров;
- 5) внедрение проекта;
- 6) оценка эффективности.

План социального маркетинга может включать четыре обязательных компонента, а именно: новый продукт и/или модель поведения, предлагаемые взамен прежних; «цена» этого изменения; где и каким образом человек может получить этот продукт, информацию или любые другие предлагаемые средства; какие меры следует предпринять для поддержки конкретного плана маркетинга (Фокс, 1999). В плане также должны быть реалистично отражены желаемые результаты изменения

поведения, временные рамки и то, каким образом эти результаты будут оцениваться.

Понятие «цена», являясь чисто экономической категорией, приобретает в аспекте социального маркетинга особый смысл. При продвижении социальных идей или услуг в качестве платежного средства (если мы не имеем дело с платной услугой) выступают не деньги, а иные средства платежа, например, кредит доверия, затраченное время, усилия, психологический стресс. Маркетинговый подход подразумевает получение людьми чего-то взамен старого: приобретение продукта или принятие новой модели поведения – в то время как они надеются улучшить свою жизнь или, по крайней мере, не сделать ее хуже, чем было прежде.

До недавнего времени использовались увещевания со стороны общественности, где скорее рассказывали о правильном поведении, чем о важности и легкости его изменения. Социальный маркетинг создает целый ряд инструментов и концепций для реализации программ социальных перемен.

Д. Шульц и П. Данкан ввели в теорию маркетинга понятие «интегрированные маркетинговые коммуникации» (ИМК) (цит. по: Шматов, 2003). ИМК предполагает сведение воедино коммуникативных каналов, используемых для продвижения товара, идеи или услуги: рекламу, стимулирование сбыта (sales promotion, SP), связь с общественностью (public relations, PR), прямой маркетинг (direct marketing, DM), коммуникации в местах предложений, коммуникации знаков идентификации, спонсорство, сувенирную продукцию.

Таким образом, в социальном маркетинге в процессе продвижения услуг и идей прямая реклама, PR-мероприятия и материалы, работа со СМИ, разработка символики, слогана организации или проводимой акции/кампании, наличие сувенирной продукции со знаками идентификации социального/культурного учреждения, личные коммуникации волонтеров и сотрудников с целью информирования о событии, привлечение спонсоров и партнеров к деятельности в рамках социального маркетинга, несомненно, повысят эффективность как деятельности учреждений, так и результатов конкретных проектов. На наш взгляд, существует универсальное правило применения маркетинговых коммуникаций: даже когда материалы фактически правильны, они бесполезны, если целевая аудитория не способна их легко понять и применять.

Социальная реклама

Социальная реклама – все еще относительно новое и неизученное для России понятие. Между тем она имеет достаточно долгую историю.

Общественные организации США впервые занялись социальной рекламой в 1906 году: американская гражданская ассоциация призвала

защитить Ниагарский водопад от бесчинства, творимого электрическими компаниями. А правительство стало использовать социальную рекламу еще в годы гражданской войны, публикуя бесплатные объявления о найме в армию, продаже государственных облигаций, превратив социальную рекламу в мощное средство пропаганды. Когда Америка вступила в первую мировую войну, был образован комитет общественной информации, который разъяснял населению, почему страна ведет войну и что нужно делать, чтобы ее выиграть. В 1942 г. Комитет преобразовался в Рекламный совет, который взял на себя задачу мобилизовать нацию для победы. В послевоенные годы совет занялся планированием работы по социальной рекламе. Вначале Рекламный совет достаточно консервативно выбирал темы для рекламных кампаний, и они не вызывали особых споров и разногласий в обществе: призывал писать письма солдатам, которые воевали в Корее; пристегивать ремни безопасности; спасать лес от пожаров. Но под влиянием общественной критики совет изменил свою политику. Для кампаний стали избирать очень горячие и совсем небезобидные темы, например, войну во Вьетнаме. Рекламный совет оказался первым, кто вынес на обсуждение проблемы неграмотности среди американцев, насилия над детьми, СПИДа.

В России в советское время социальная реклама занимала подавляющую часть рекламной деятельности. Правда, существовала она в несколько ином, чем сейчас, виде. Социальную рекламу можно определить как вид коммуникации, ориентированный на привлечение внимания к самым актуальным проблемам общества и его нравственным ценностям. Известно, что время накладывает отпечаток на взгляд и интерпретацию любых событий. Политическая система влияет не только на политическую сферу, но и на другие секторы общественной жизни. В то же время какие-либо общественно значимые явления также отражают способы и методы управления в государстве.

Согласно статье 18 Закона «О рекламе» социальная реклама представляет общественные и государственные интересы и направлена на достижение благотворительных целей. Федеральный закон № 108-ФЗ «О рекламе», принятый 14.06.95 г. и утвержденный Президентом РФ 18.07.95 г., гласит: «Осуществляемая на безвозмездной основе деятельность юридических и физических лиц по производству и распространению социальной рекламы, передаче своего имущества, в том числе денежных средств, другим юридическим и физическим лицам для производства и распространения социальной рекламы признается благотворительной деятельностью и пользуется предусмотренными законодательством льготами. Рекламораспространители – организации средств массовой информации – обязаны осуществлять размещение социальной рекламы, представленной рекламодателем, в пределах пяти процентов эфирного времени в год (основной печатной площади),

используемого в пределах, установленных для рекламы законодательством РФ о рекламе».

Из истории советской рекламы. Советская власть полностью контролировала среди прочих других сферу рекламной деятельности в Союзе. На четырнадцатый день после Октябрьской революции 1917 года в числе первых распоряжений власти был издан декрет «О введении государственной монополии на объявления». Важнейшей задачей большевиков было запрещение печатать объявления где-нибудь кроме газет, издаваемых Советами в провинции и в городах и центральным Советом в Питере для всей России. Декретом была введена монополия на публикацию за плату объявлений в периодических изданиях печати, сборниках и афишах, а также сдача объявлений в киоски, конторы и учреждения. Во время ранней советской власти социальная реклама полностью сводилась к одному политическому типу. Советская власть использовала ее в целях собственной популяризации, мобилизации населения в Красную Армию, сбора средств и пожертвований. Уже позже, когда проблемы войны и борьбы с белогвардейцами отошли на второй план, темы социальной рекламы стали более разнообразными, хотя носители социальной рекламы были довольно однообразны (в основном это красочные плакаты).

Прославление коммунистических ценностей занимало важное место в деятельности советского правительства. Для продвижения идеалов коммунизма партия часто использовала социальную рекламу. Коммунистические ценности представлялись как нравственные и общезначимые идеалы. Даже рекламируя действительно социальные ценности, правительство придавало им политический контекст.

Социальная реклама во все времена направлена на изменение сознания общественности. В советское время правительство стремилось привить обществу «правильные» взгляды, «подвигнуть» на смелые, нужные обществу виды деятельности, например, переселение на неосвоенные земли. Социальная реклама советского периода была яркая, запоминающаяся, многие слоганы становились крылатыми выражениями. Можно сказать, что директивы и лозунги партии большевиков становились социальной рекламой.

В конце 50-х гг. XX в. при ослаблении режима тональность социальной рекламы несколько меняется, она становится менее идеологизированной, наблюдается смещение смысла в сторону соответствия потребностям граждан, а не только партии. Больше становится неполитической рекламы. Темы касаются физкультуры и спорта, здорового образа жизни, однако политическая тематика все же остается приоритетной.

Итак, реклама советского периода была не слишком разнообразна, большей частью политизирована, идеологизирована, однако, по признаниям специалистов того времени, высокого качества.

Советская социальная реклама выполняла ряд важных функций: информационную (доносила до граждан необходимую информацию), коммуникативную (служила связующим звеном между государством и гражданами, однако не слишком эффективно, так как обратная связь в реальности почти не была предусмотрена), имиджевую (обеспечивала позитивный образ государства, заботящегося о своих гражданах), но особенно можно выделить функции воспитания и пропаганды, которые были одними из главных задач социальной рекламы советского периода. Была ли она эффективна? Если судить по свидетельствам того времени, то да, однако, скорее всего, информация советского времени может быть необъективной. В то же время многие слоганы рассматриваемого периода (в основном второй его половины) узнаваемы и популярны в современном обществе.

История создания и развития социальной рекламы в России значительно короче, нежели за рубежом. Появилась она в нашей стране в начале 90-х гг. XX в. с показа рекламного ролика «Позвоните родителям». В 1993 году был создан Рекламный совет, в обязанности которого входило создание и размещение социальной рекламы. Но на тот момент не было главного двигателя размещения социальной рекламы на общедоступных коммуникационных каналах – закона, регулирующего деятельность рекламы. Лишь в 1995 году был принят закон «О рекламе», в котором отдельно определили социальную рекламу статьей 18.

Основные функции социальной рекламы:

- информирование о социальных услугах;
- формирование новых поведенческих установок (отказ от курения, антиалкогольная пропаганда и т. д.);
- создание положительного имиджа государственных социальных служб и некоммерческих организаций, преодоление отрицательного образа в глазах общественности;
- консолидация усилий социальных учреждений и спонсоров в решении социальных проблем;
- формирование каналов обратной связи между государственными социальными организациями и их клиентами.

В России, в отличие от СССР, можно выделить несколько типов рекламы. Можно выделить так называемую общественную рекламу, некоммерческую, государственную и чистый тип социальной рекламы. Настоящее время, в отличие от советского, диктует несколько другие темы социальной рекламы. Объясняется это, прежде всего, изменившимися ценностями и установками, пришедшими в Россию с Запада. Одна из наиболее популярных тем социальной рекламы – это борьба со СПИДом и

наркоманией. Проблемы современного общества напрямую отражаются в социальной рекламе. Если продолжить список тем, наиболее затрагиваемых в социальной рекламе в современной России, – это:

- насилие в семье;
- алкоголизм и курение;
- аборты;
- профилактика чрезвычайных ситуаций;
- гражданские права и обязанности (налоги);
- профилактика личной безопасности граждан.

Как мы видим, темы – чрезвычайно важные и требующие вмешательства государства, однако в них нет столь явного политического подтекста, какой ощущался в советское время. Темы социальной рекламы в данное время более разнообразны и лежат в сфере деятельности не только государства и государственных органов, но и в сфере межличностных отношений граждан. Многие методы ведения рекламных компаний позаимствованы на Западе, так как после советского времени неидеологизированная реклама практически не могла быть создана.

Современная социальная реклама использует более широкий спектр носителей, она более разнообразна как технически, так и творчески. Отчасти это связано с прогрессом в технических возможностях, отчасти с тем, что ее созданием занимается не только государство (в советское время в виде партии большевиков), а более широкий спектр субъектов (бизнесмены, политики, «третий сектор»). Отношение к социальной рекламе в настоящее время достаточно двойственное. С одной стороны, социальная реклама менее идеологизированная и менее политизированная, однако это не всегда верно. Часто социальными лозунгами пользуются как инструментом для достижения политических, имиджевых или экономических целей. Это не всегда плохо, однако, если фирма, политик, общественная организация, использующая для продвижения социальную рекламу, дискредитирует себя в глазах общественности, люди перестанут доверять социальной рекламе вообще.

Не стоит забывать также, что социальная реклама не может решить проблемы самостоятельно и в дополнение к ней необходимо использовать и другие инструменты. В Советском Союзе призывы некоторых социальных реклам подкреплялись карательными мерами, в России вкупе с социальной рекламой нужно активнее применять методы PR, психологии.

Итак, мы рассмотрели два совершенно разных периода социальной рекламы. Несмотря на то, что современная социальная реклама значительно отличается от рекламы советского периода, цель и в том, и другом случае заключается в привлечении внимания к актуальным проблемам общества, его ценностным установкам, изменении модели поведения граждан в соответствии с этими установками. Разные периоды в

истории нашей страны – разные ценности и привычки, разные политические системы. Отсюда следуют и различия в рекламе. Однако, к сожалению, неизменным остается то, что часто социальную рекламу используют в политических и коммерческих целях. До определенного момента в этом может не быть ничего плохого, однако существует граница, переходя которую, человек или организация вступает на очень скользкий путь морали и ответственности.

Цель социальной рекламы – изменить отношение публики к какой-либо проблеме, а в долгосрочной перспективе – выработать новые социальные ценности. Эмоциональная насыщенность позволяет быстро и корректно включать людей в систему меняющихся социальных отношений и связей, так что нет ничего удивительного, что роль социальной рекламы в вопросе формирования механизмов социальной защиты за последнее время значительно возросла. И здесь найдется место и для интересов бизнеса. Социальная реклама нередко как раз и возникает на пересечении двух видов целей: альтруистических, гуманитарных, общественных и корпоративных, пиаровских. Такое сочетание понятно: прямую рекламу используют для продвижения потребительских брендов широкого спроса: продуктов питания, бытовой техники, автомобилей, а PR-технологии и косвенная реклама чаще применяются для сервисного бизнеса: финансовых, страховых, корпоративных услуг и управления репутацией. Сначала надо рассказать потребителю, как именно работают услуги или в чем выражается общественная ответственность компании или отрасли. Для этого применяется PR, а социальная реклама может выполнять образовательные и PR-задачи. Не будем опускать и тот факт, что социальная реклама, кроме всего, освобождается от традиционного рекламного налогообложения.

В настоящее время в России много внимания уделяется вопросам места и роли социальной рекламы в жизни общества. Необходимость решения социальных проблем в стране повышает значимость данного вида рекламы и ставит задачи ее дальнейшего развития. На основе анализа социальной рекламы в России и за рубежом были выделены несколько групп социальной рекламы.

1. Реклама определенного образа жизни. К ней относится, с одной стороны, реклама, направленная против курения, наркомании, алкоголизма, а также реклама, пропагандирующая защиту от СПИДа, занятия спортом, правильное питание и воспитание (например, поощрение грудного вскармливания), крепкие семейные отношения. В частности, социальная реклама «Не затмевай свое сознание алкоголем» – это попытка обратить внимание каждого гражданина на свое здоровье, призыв к здоровому образу жизни. Другое рекламное обращение – «Позвони родителям» – тоже является социальной рекламой, призывающей не только поддерживать конкретно своих родителей, но и заботиться о

старшем поколении вообще. Отдельное место занимает экологическая реклама, нацеленная на сохранение природы и бережное отношение к животным.

2. *Реклама законопослушания, конституционных прав и свобод человека.* В качестве примеров подобной рекламы можно привести такие телевизионные рекламные ролики, как «Заплати налоги и спи спокойно», «Пора выйти из тени», «Образование будет неполным, если налоги платить наполовину», «Впиши себя в историю России» (реклама о переписи населения). Однако в большинстве случаев такая реклама носит политический оттенок. Например, в Санкт-Петербурге перед городскими выборами 2000 г. был запущен социальный проект «Город устал», обнажающий «темные» стороны городской жизни (грязные улицы и дворы, полуразрушенные жилые дома, нищих) и призывающий изменить жизнь к лучшему. Подобная социальная реклама активизируется либо в сезон уплаты налогов, либо перед выборами, государственными мероприятиями или проведением в Законодательном собрании законопроекта о социальной сфере.

3. *Патриотическая реклама.* К ней относится реклама к праздникам, юбилеям, спортивным событиям, призванная объединять нацию. В частности, реклама к 300-летию Санкт-Петербурга «С праздником, великие люди великого города!». Доля расходов на патриотическую социальную рекламу составляет крайне незначительную величину в общих расходах.

В России социальная реклама входит преимущественно в сферу государственных интересов, хотя за рубежом социальную рекламу активно размещают некоммерческие и коммерческие организации. Коммерческие организации размещают социальную рекламу с целью улучшения своего имиджа. Так, табачные фабрики с помощью социальной рекламы пытаются оправдать вредное для здоровья производство сигарет. Отдельные коммерческие организации размещают социальную рекламу в благотворительных целях как составную часть PR-мероприятий.

Как правило, отследить процесс внимания аудитории к социальной проблеме, использовать метод убеждения, оценить эффективности социальной рекламы почти не представляется возможным. Необходимы большие маркетинговые исследования в области привлечения внимания к рекламе, чтобы грамотно использовать социальную рекламу в целях привлечения внимания и убеждения населения в искоренении проблем социальной сферы. Таким образом, социальная реклама является эффективным коммуникационным методом привлечения внимания общественности к проблемам социальной сферы. Зависимость от государственной структуры и неразвитость российского информационного и коммерческого рынка тормозит развитие социальной рекламы как

социального института, главной целью которого станет привлечение внимания и побуждение к действиям граждан страны.

Социальный маркетинг наглядно демонстрирует свои возможности для усиления эффективности изменений в обществе при условии, что повышение качества и доступности услуг в социальной и культурной сферах потребует развития новых механизмов, конкурентной среды, партнерства с организациями гражданского общества и бизнеса, новых моделей управления социокультурной инфраструктурой. Проблемы образования и воспитания народа, охраны его здоровья, культурного развития, борьбы с алкоголизмом и наркоманией, помощи малоимущим и обездоленным, налаживание межэтнических отношений и миграционных процессов под силу лишь всему обществу с его государственными институтами.

Несмотря на большую широту тематики социологических исследований, в России отсутствуют социологические разработки, на основе которых можно было бы строить на всех уровнях социальной организации общества условия, способствующие успешному развитию организаций социокультурной сферы, повышению доступности услуг, предоставляемых данными учреждениями, эффективной работе механизма социального партнерства и межсекторного взаимодействия. Решение этой задачи невозможно без активизации работы по научно-методическому обеспечению программ социального менеджмента и социального маркетинга, привлечения гражданского общества и различных экспертных сообществ к широкой дискуссии по актуальным проблемам социокультурной политики и последствий ее продвижения, по распространению примеров лучшей практики, выявленных на основе независимых оценок эффективности и результативности.

Задания и вопросы для повторения

1. Каковы общие черты и принципиальные отличия социального маркетинга от коммерческого?
2. Определите цель социального маркетинга на современном этапе развития российского общества.
3. Дайте определение «целевой группы». Предложите описание целевой группы на конкретном примере.
4. Определите основные этапы маркетингового плана.
5. Дайте определение «интегрированных маркетинговых коммуникаций» (ИМК). Аргументируйте значение ИМК в современном социальном маркетинге.
6. Определите цели и задачи социальной рекламы.
7. Проанализируйте деятельность организации, работающей в социальной сфере не менее двух лет, по схеме, в которой обязательно

присутствуют такие компоненты, как ресурсы, клиенты, производство, товар (услуга) и результат. Составьте маркетинговый план для данной организации на ближайшие полгода.

8. Проведите SWOT-анализ организации: разделите лист на 4 части, выпишите в верхней половине внутренние факторы для выбранной Вами организации: в чем ее сила и слабость; а внизу – факторы внешние, возможности и угрозы, которые исходят извне, от внешнего окружения, общества в целом.

9. Проведите кейс-стади в выбранной вами государственной или некоммерческой организации. Опишите социально значимые проекты и программы, реализуемые данной организацией. По каким критериям оценивается эффективность социального маркетинга и социальных инноваций в деятельности организации? Какие методы использует данная организация для исследования поведения потребителей, прогнозирования индивидуального и массового спроса? Предложите пакет рекомендаций для повышения эффективности социального маркетинга в данной организации.

10. Представьте описание целевой группы на примере конкретного социально значимого проекта.

11. Разработайте стратегию PR и рекламной кампании конкретного социально значимого проекта или идеи.

Рекомендуемая литература

1. Андреев С.Н. Основы концепции маркетинга некоммерческих субъектов / С.Н. Андреев // Маркетинг в России и за рубежом. 1999. №5. С. 21-32.

2. Голодец Б.М. Современная концепция социального маркетинга / Б.М. Голодец // Маркетинг в России и за рубежом. 2001. № 6. С. 36-42.

3. Гордин В.Э. Социальная политика и социальный маркетинг / В.Э. Гордин. СПб.: Нева, 1993. 285 с.

4. Горяева Е. Социальный маркетинг или как продвигать общественную организацию / Е. Горяева. Новосибирск: МОФ СЦПОИ, 1998. 253 с.

5. Гэлбрейт Д.К. Экономические теории и цели общества / Д.К. Гэлбрэйт // <http://lib.rin.ru/doc/i/17039p.html>.

6. Искорцева Н.В. Менеджериализация социальных сервисов: основные принципы и проблемы / Н.В. Искорцева // Журнал исследований социальной политики. 2005. Т. 3. № 4. С. 479-496.

7. Kotler P. Marketing for Nonprofit Organizations / P. Kotler. New Jersey: NJ University, 1982. 664 p.

8. Котлер Ф. Основы маркетинга / Ф. Котлер. М.: Наука, 2000. 808 с.

9. Мелиховский В.М. Социальный маркетинг / В.М. Мелиховский. Ярославль: Форум, 1996. 219 с.

10. Панкрухин А.П. Маркетинг образовательных услуг в высшем и дополнительном образовании / А.П. Панкрухин. М.: Интерпракс, 1995. 350 с.
11. Тульчинский Г.Л. Менеджмент в сфере культуры / Г.Л. Тульчинский. СПб.: Лань, 2001. 295 с.
12. Фокс К. Социальный маркетинг / К. Фокс // <http://www.infohome.alt.ru/books-ngo>.
13. Хершген Х. Маркетинговые основы профессионального успеха / Х. Хершген. М.: ИНФРА-М, 2000. 220 с.
14. Холмс О. Маркетинговые исследования: стратегия социального маркетинга / О. Холмс. М.: РОСН, 1996. 390 с.
15. Шекова Е.Л. Менеджмент в сфере культуры / Е.Л. Шекова. СПб.: Алетейя, 2006. 306 с.
16. Шматов Г. Интегрированные маркетинговые коммуникации, медиа-микс и программа ЕМР / Г. Шматов // <http://www.mediaplan.ru/publish>.
17. Шмитт Б. Эмпирический маркетинг. Как заставить клиента думать, чувствовать, а также соотносить себя с вашей компанией / Б. Шмитт. М.: Фаир-пресс, 2001. 520 с.
18. Ярская-Смирнова Е.Р. Новая идеология и практика социальных услуг: оценка эффективности в контексте либерализации социальной политики / Е.Р. Ярская-Смирнова, П.В. Романов // Журнал исследований социальной политики. 2005. Т. 3. № 4. С. 497-523.

Список использованной литературы

1. Абубикирова Н.И. О гендерной экспертизе законодательства / Н.И. Абубикирова, Е.В. Кочкина // Женщина в мире: мифы и реалии. М.: Информация XXI век, 2000. С. 209-237.
2. Адресная социальная помощь: теория, практика, эксперимент / под ред. Н.М. Римашевской. М.: ИСЭПН, 1999. 298 с.
3. Аналитические вестники Совета Федерации РФ, 1992-2007 гг.
4. Андреев С.Н. Основы концепции маркетинга некоммерческих субъектов / С.Н. Андреев // Маркетинг в России и за рубежом. 1999. №5. С. 21-32.
5. Архангельский В. Н. К вопросу о семейной политике и социальной поддержке семей Российской Федерации / В.Н. Архангельский // Семья в России. 1994. № 1. С. 37-48.
6. Ахмади Н. Оценка потребностей с акцентом на семье и детях. Материалы пилотного курса / Н. Ахмади. М.: МГСУ, 1993. 344 с.
7. Бабич А. М. Социальная сфера в условиях перехода к рынку / А.М. Бабич; под ред. Е. Н. Жильцова. М.: Рос. акад. упр.: Центр проблем рыноч. экономики, 1993. 393 с.
8. Балабанова Е. С. Социально-экономическая зависимость и социальный паразитизм: стратегии «негативной адаптации» / Е.С. Балабанова // Социологические исследования. 1999. № 4. С. 19-26.
9. Бедность: альтернативные подходы к определению и измерению: науч. докл. Московского центра Карнеги. Вып. 24. М.: Московский центр Карнеги, 1998. 412 с.
10. Бодунген А. Оценка деятельности НКО / А. Бодунген // Школа по оценке проектов. 2001. 26-30 ноября. С. 122-138.
11. Боровых А. Исследование эффективности проектов и программ благотворительных организаций / А. Боровых, Е. Грешнова // Благотворительность в России. Социальные и исторические исследования. СПб.: Лики России, 2001. С. 25-37.
12. Бородкин Ф.М. Третий сектор в государстве благоденствия / Ф.М. Бородкин // Мир России. 1997. № 2. С. 66-95.
13. Бродель Ф. Время мира / Ф. Бродель. М.: Прогресс, 1992. 822 с.
14. Ваисс К. Оценка. Методы изучения программ и политики / К. Ваисс. М.: Медиа, 2003. 295 с.
15. Взаимосвязь социальной политики и социальной работы. М.: Аспект-Пресс, 1997. 403 с.
16. Викулина Т.Д. Регулирование доходов населения и социальная политика государства / Т.Д. Викулина. М.: Моск. гос. строит. ун-т, 2000. 389 с.

17. Волгин Н. А. Усиление социальной направленности экономики России: Актуальные проблемы, вопросы теории и практики / Н.А. Волгин. М.: Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ, 1998. 210 с.
18. Гендерная экспертиза законодательства в России / под ред. Л. Завадской. М.: БЕК, 2001. 254 с.
19. Гендерные аспекты социальной трансформации. М.: ИСЭПН РАН, 1996. 345 с.
20. Голодец Б.М. Современная концепция социального маркетинга / Б.М. Голодец // Маркетинг в России и за рубежом. 2001. № 6. С. 36-42.
21. Гонтмахер Е. Ш. Принципы и основные элементы социальной стратегии / Е.Ш. Гонтмахер // Территориальные проблемы социальной политики. М.: ГУ ВШЭ, 2000. С. 252-268.
22. Гордин В.Э. Социальная политика и социальный маркетинг / В.Э. Гордин. СПб.: Нева, 1993. 285 с.
23. Гордон Л. Четыре рода бедности в современной России / Л. Гордон // Социологический журнал. 1994. № 4. С. 147-154.
24. Горяева Е. Социальный маркетинг или как продвигать общественную организацию / Е. Горяева. Новосибирск: МОФ СЦПОИ, 1998. 253 с.
25. Григорьев О. Муниципализация социальной инфраструктуры предприятий: перспективы социологического анализа / О. Григорьев, П. Романов. Саратов: АБРИС, 2000. 234 с.
26. Григорьева И.А. Социальная политика и социальное реформирование в России в 90-х годах / И.А. Григорьева. СПб.: Образование – культура, 1998. 411 с.
27. Гурко Т. А. Трансформация института современной семьи / Т.А. Гурко // СОЦИС. 1995. №10. 103-110.
28. Гусякова Л. Г. Исследование стандартизации социального обслуживания: проблемы, перспективы реализации на региональном уровне / Л.Г. Гусякова, Ю.А. Калинина // Журнал исследований социальной политики. 2006. Т. 4. № 3. С. 349-368.
29. Гэлбрейт Д.К. Экономические теории и цели общества / Д.К. Гэлбрейт // <http://lib.rin.ru/doc/i/17039p.html>.
30. Деркачева Т.В. Правовое регулирование государственной социальной помощи (федеральный и региональный аспекты): автореф...канд. юр. наук / Т.В. Деркачева; Московский государственный университет. М., 2002. 18 с.
31. Журженко Т. Старая идеология новой семьи: демографический национализм России и Украины / Т. Журженко // Семейные узы: модели для сборки: сб. статей: в 2 кн. / сост. и ред. С. Ушакин. М.: Новое литературное обозрение, 2004. Кн. 2. С. 270–277.
32. Забродин Ю. М. Кадровый потенциал российской экономики и проблемы развития человеческих ресурсов / Ю.М. Забродин // Социальные

проблемы развития человеческих ресурсов. Саратов: Изд-во Поволж. межрегион. учеб. центра, 1997. С. 272-279.

33. Зиятдинова Ф.Г. Социальные проблемы образования / Ф.Г. Зиятдинова. М.: РГГУ, 1999. 276 с.

34. Зубова Л. Г. Роль общественного мнения в реформировании социальной сферы / Л.Г. Зубова // Территориальные проблемы социальной политики. М.: ГУ ВШЭ, 2000. 227 с.

35. Зыков О. Альтернативы демонополизации социальной сферы нет / О. Зыков // http://www.asi.org.ru/ASI3/rws_asi.nsf/va_WebPages.

36. Инструментарий для оценки состояния образовательных систем и рекомендации по его использованию / В.А. Прудникова, Д.Л. Константиновский, Е.А. Карпухина и др. М.: Логос, 2006. 337 с.

37. Кайнова Э.Б. Качество образования и способы его измерения / Э.Б. Кайнова. М.: АПКиППРО, 2006. 120 с.

38. Как измерить успех программ развития города? Муниципальное экономическое развитие. М.: Фонд «Институт экономики города», 2002. 355 с.

39. Карелова Г. Н. Социальная защита в XXI веке / Г.Н. Карелова // История российских социальных служб. Хронограф / под ред. Г. Н. Кареловой, В. И. Жукова. М.: МГСУ, 2001. С. 170–184.

40. Квалиметрия человека и образования: методология и практика. Проблемы создания комплексного мониторинга качества образования в России: в 2 кн. / под науч. ред. Н.А. Селезневой, А.И. Субетто, Ю.А. Кудрявцева, В.Г. Казановича. М.: Исследовательский центр проблем качества подготовки специалистов, 2003. Кн. II. Ч. 2. 460 с.

41. Константиновский Д. От сбора статистических данных – к информационному обеспечению принятия решений / Д. Константиновский, М. Агранович, О. Дымарская. М.: Прометей, 2004. 620 с.

42. Котлер Ф. Основы маркетинга / Ф. Котлер. М.: Наука, 2000. 808 с.

43. Красноженова Г. Ф. Социальное управление / Г.Ф. Красноженова. М.: Моск. ин-т приборостроения, 1993. 424 с.

44. Критерии оценки качества бюджетных услуг, целесообразности и эффективности производимых расходов; обоснование и методика выбора критериев: материалы исследования Фонда «Институт экономики города». М.: Институт экономики города, 2006. 320 с.

45. Луков В.А. Социальное проектирование / В.А. Луков. М.: Изд-во Моск. гуманитар.-социал. академии; Флинта, 2003. 303 с.

46. Малярова Н.В. Социальная защита детства: концептуальный подход / Н.В. Малярова, М.И. Несмеянова // Социс. 1991. № 3. С. 79-93.

47. Мак-Клелланд Д. Мотивация человека / Д. Мак-Клелланд. СПб.: Питер, 2006. 672 с.

48. Маслоу А. Мотивация и личность / А. Маслоу. СПб.: Евразия, 1999. 105 с.
49. Международная сеть оценки программ (IPEN) // <http://www.ipen21.org/ipen/>.
50. Мелиховский В.М. Социальный маркетинг / В.М. Мелиховский. Ярославль: Форум, 1996. 288 с.
51. Мещанинова Е.Ю. Проблемы определения эффективности социального обслуживания / Е.Ю. Мещанинова // *Работник социальной службы*. 2005. № 4. С. 49-52.
52. Мониторинг социальных программ: практические примеры. М.: Институт экономики города, 2005. 352 с.
53. Мотивация персонала: «кнут и пряник» // <http://www.zarplata.ru/book/articles/189.html>.
54. Мысин Н. В. Теория и история социального управления: Опыт России и зарубежных стран / Н.В. Мысин. СПб.: Изд-во СЗАГС: Образование – культура, 2000. 346 с.
55. Орлов А.И. Современный этап развития теории экспертных оценок / А.И. Орлов // http://sociology.extrim.ru/orlov_ex.htm.
56. Основные направления государственной семейной политики: утв. Указом Президента Российской Федерации № 712 от 14 мая 1996 г.
57. 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. 453 с.
58. Оценка результативности, эффективности и качества деятельности учреждений социальной защиты населения / под ред. П.В. Романова, Е.Р. Ярской-Смирновой. Саратов: Научная книга: ЦСПГИ, 2007. 130 с.
59. Панкратьева Н. В. Изменения социально-экономического потенциала семей и основные направления их социальной защиты / Н.В. Панкратьева // *Семья в России*. 1996. № 3 – 4. С. 168-182.
60. Перспективы социального рыночного хозяйства в России. Тверь: Твер. гос. ун-т, 1995. 366 с.
61. Поленина С.В. Международная защита социальных прав женщин (принцип универсальности и культурного разнообразия) / С.В. Поленина // *Общественные науки и современность*. 2000. №3. С. 123-133.
62. Поленина С.В. Реализация конституционного принципа равноправия полов / С.В. Поленина // *Государство и право*. 1998. № 6. С. 98-105.
63. Права женщин в России: исследование реальной практики их соблюдения и массового сознания: в 2 т. / под ред. М. Малышевой, М. Баскаковой. М.: МФФ, 1998. Т. 1. 297 с.
64. Принцип активизации в социальной работе / под ред. Ф. Парслоу. М.: Аспект-Пресс, 1997. 236 с.

65. Ричман Б. «От пособия к зарплате»: разработка и реализация программы / Б. Ричман, К.Г. Чагин. М.: Фонд «Институт экономики города», 2004. 308 с.
66. Розанваллон П.М. Новый социальный вопрос / П.М. Розанваллон. М.: Просвещение, 1997. 406 с.
67. Романов П.В. Организационное развитие социальных сервисов в переходный период / П.В. Романов // Социальная политика и социальная работа в изменяющейся России / под ред. Е.Ярской-Смирновой и П.Романова. М.: ИНИОН РАН, 2002. С.155-212.
68. Романов П.В. Современное состояние и динамика развития некоммерческого сектора Самарской области. / П.В. Романов, И.Н. Тартаковская. Самара: Поволжье, 1998. 395 с.
69. Синдяшкина Е.Н. Некоторые подходы к проведению социальной экспертизы федеральных целевых программ / Е.Н. Синдяшкина // Территориальные проблемы социальной политики. М.: ГУ ВШЭ, 2000. С. 228–234.
70. Смирнов С.Н. Региональные аспекты социальной политики / С.Н. Смирнов. М.: ГЕЛИОС, 1999. 403 с.
71. Смирнов С. Н. Социальные обязательства государства: сокращение или реструктуризация? / С.Н. Смирнов, И.В. Колосницын // Мир России. 2000. № 1. С. 33-38.
72. Смирнова Е. Р. Семья нетипичного ребенка: экосистемные основания реабилитации / Е.Р. Смирнова // Семья в России. 1996. № 3–4. С. 17-22.
73. Сони́на Н. А. Государственная политика в сфере бесплатного обслуживания: уроки и перспективы / Н.А. Сони́на. М.: Наука, 1994. 163 с.
74. Социальная политика в период перехода к рынку: проблемы и решения: сб. ст. / под ред. А. Ослунда, М. Дмитриева. М.: Моск. Центр Карнеги, 1996. 418 с.
75. Социальная политика, парадигмы и приоритеты / под ред. В.И. Жукова. М.: Союз, 2000. 640 с.
76. Социальная справедливость и проблемы перехода к рыночной экономике: сб. ст. / Рос. акад. наук, Ин-т социологии. М.: ИС, 1992. 209 с.
77. Социальное законодательство России и Великобритании. М.: Хризостом, 2000. 275 с.
78. Социальное обслуживание населения: современное состояние, проблемы и перспективы: материалы III Нац. конф. Ассoc. работников соц. служб. М.: Ассoc. работников соц. служб, 1998. 349 с.
79. Социальное страхование в России: на пути к реформам. М.: Моск. рабочий, 1994. 166 с.
80. Социальные коррекции рыночных реформ: сб. науч. тр. / Кузбас. гос. техн. ун-т. Кемерово: Кузбассвузиздат, 1999. 488 с.

81. Социальные реформы в России: история, современное состояние и перспективы. Вып. 4. СПб.: Петрополис, 1995. 287 с.
82. Социальные реформы в странах с переходной экономикой. Проблемы и опыт / С. В. Кадомцева, Л. Н. Джексебаева, Ж. А. Кулекеев и др. М.: ДИС, 1997. 542 с.
83. Социальные цели и социальная реформа / РАН; Ин-т экономики. М.: РИЦ, 1994. 175 с.
84. Территориальные проблемы социальной политики. М.: ГУ ВШЭ, 2000. 236 с.
85. Технология социальной работы / под ред. И.Г. Зайнышева. М.: ВЛАДОС, 2002. 414 с.
86. Тихонова Н.Е. Феномен городской бедности в современной России / Н.Е. Тихонова. М.: Летний сад, 2003. 247 с.
87. Топчий Л. Оценку ставит клиент / Л.Топчий // Социальная защита. 1998. № 6. С. 6-8.
88. Топчий Л.В. Методика оценки эффективности социальных услуг / Л.В. Топчий // Социальное обслуживание. 2005. № 4. С. 5-25.
89. Трансформация социальных отношений // Россия – национальная стратегия и социальные приоритеты. М.: Союз, 1997. С. 301-319.
90. Узнадзе Д.Н. Психологические исследования / Д.Н. Узнадзе. М.: Наука, 1966. 533 с.
91. Управление социальной сферой / А.А. Бабаджанов, Н.К. Ваганова, В.И. Виленчик и др. СПб.: Изд-во С.-Петербур. гос. ун-та экономики и финансов, 1998. 447 с.
92. Управление социальной сферой в муниципалитете / Ю.Н. Аксененко, О.В. Фадеев, Л.В. Константинова, О.Б. Степанищева. Саратов: Слово, 1998. 232 с.
93. Фокс К. Социальный маркетинг / К. Фокс <http://www.infohome.alt.ru/books-ngo/>.
94. Фонд «Институт экономики города» // <http://www.urbanecomomics.ru/>.
95. Хегай М.Н. Гендерная статистика / М.Н. Хегай // Словарь гендерных терминов / под ред. А.А. Денисовой. М.: РОС, 2002. С. 235-236.
96. Холмс О. Маркетинговые исследования: стратегия социального маркетинга / О. Холмс. М.: РОСН, 1996. 390 с.
97. Холостова Е. И. Нет такой профессии – специалист (социальная работа глазами клиента социальной службы) / Е.И. Холостова, Н.П. Щукина. М.: Соц.-технол. ин-т, 2001. 277 с.
98. Холостова Е.И. Социальная политика / Е.И. Холостова. М.: ИНФРА-М, 2001. 630 с.
99. Чагин К.Г. Новые технологии управления в сфере социальной помощи и социального обслуживания населения / К.Г. Чагин // Журнал исследований социальной политики. 2005. Т. 3. № 4. С. 216-230.

100. Чепляев В.Л. Проект стандарта услуги «Социально-психологическая реабилитация подростка, оказавшегося в трудной жизненной ситуации»: материалы проекта «Модернизация социальных услуг в Российской Федерации», ARCADIS BMB по заказу DFID / В.Л. Чепляев. М.: ВЛАДОС, 2006. 465 с.
101. Шакиро М.А. Семья в структуре государственного управления / М.А. Шакиро // Семья в процессе развития: материалы междунар. науч.-практ. конф. М.: МГСУ, 1998. С. 282-284.
102. Шахназаров О.Л. Адресная социальная помощь – система социальной защиты для решения проблем нерыночного общества / О.Л. Шахназаров // Территориальные проблемы социальной политики. М.: ГУ ВШЭ, 2000. 307 с.
103. Шведова Н.А. Гендерный подход / Н.А. Шведова // Словарь гендерных терминов / под ред. А.А. Денисовой. М.: РОС, 2002. С. 179-180.
104. Эффективность деятельности учреждений социального обслуживания населения. М.: Минтруд России: Ин-т соц. работы Ассоц. работников соц. служб, 1997. 404 с.
105. Эффективность муниципальных социальных программ: возможность и необходимость оценки. М.: Ин-т экономики города, 2003. 234 с.
106. Якимец В. Социальное взаимодействие: партнерство и соцзаказ / В. Якимец // http://www.good.cnt.ru/p7_6.htm.
107. Ярошенко С. Бедные в социальной стратификации постсоветской России / С. Ярошенко // Рубеж. 1998. № 12. С. 158–174.
108. Ярская В.Н. Антропология социальной политики / В.Н. Ярская // Человеческие ресурсы. 1998. № 1. С. 4–6.
109. Ярская В.Н. Благотворительность и милосердие как социокультурные ценности / В.Н. Ярская // Российский журнал социальной работы. 1995. № 2. С. 23-25.
110. Ярская В.Н. Концепция развития человеческих ресурсов: социальное образование и социальный сервис / В.Н. Ярская // Социальные проблемы развития человеческих ресурсов. Саратов: Изд-во Поволж. межрегион. учеб. центра, 1997. С. 166-172.
111. Ярская В.Н. Научно-методическое обеспечение регуляции занятости: объективные и субъективные аспекты / В.Н. Ярская // Занятость и проблемы ее регулирования. Саратов: Изд-во Поволж. фил. Рос. учеб. центра, 1996. С. 176-183.
112. Alford R. R. Powers of Theory: Capitalism, the State and Democracy / R. R. Alford, R. Friedland. New York: Cambridge University Press, 1985. 238 p.
113. Barker R. L. The social work dictionary / R.L. Barker. Washington, DC: National Association of Social Workers, 1995. 281 p.

114. Benhabib S. *Situating the Self: Gender, Community and Postmodernism in Contemporary Ethics* / S. Benhabib. Oxford: Polity, 1986. 382 p.
115. Benhabib S. *Introduction* / S. Benhabib // *Democracy and Difference: contesting the boundaries of the political*. New Jersey: Princeton, 1996. P. 312-330.
116. Blau P. M. *The dynamics of bureaucracy: a study of interpersonal relations in two agencies* / P.M. Blau. Chicago: Chicago University Press, 1963. 279 p.
117. Bohman J. *Public Deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy* / J. Bohman. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1996. 483 p.
118. Brennan, J. *Authority, legitimacy and change: the rise of quality assessment in higher education* / J. Brennan // *Higher Education Management*. 1997. № 9(1). P. 7-29.
119. Braverman H. *Labor and Monopoly Capitalism* / H. Braverman. New York: Monthly Review Press, 1974. 578 p.
120. Burke M.A. *Child Institutionalization and Child Protection in Central and Eastern Europe*, Innocenti Occasional Papers, Economic Policy Series / M.A. Burke. Italy: UNICEF International Child Development Centre, 1993. 443 p.
121. Byars L.L., Rue L.W. *Human Resource Management* / L.L. Byars, L.W. Rue. New York: IRWIN, 1991. 236 p.
122. Calhoun C. *Critical Social Theory: Culture, History and the Challenge of Difference* / C. Calhoun. Oxford: Blackwell, 1995. 280 p.
123. Chandler A.D. *Scale and Scope: the Dynamics of Industrial Capitalism* / A.D. Chandler. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1990. 482 p.
124. Clegg S. *Organization, Class and Control* / S. Clegg, D. Dunkerley. London: Routledge, 1980. 382 p.
125. Cohen J. *Deliberation and Democratic Legitimacy* / J. Cohen // *The Good Polity: Normative Analysis of the State*. Oxford: Clarendon Press, 1989. P. 439-451.
126. Crozier M. *The bureaucratic phenomenon* / M. Crozier. London: Tavistock, 1964. 450 p.
127. Daems H. *The rise of the modern industrial enterprise* / H. Daems // *Managerial Hierarches: Comparative Perspectives on the Rise of the Modern Industrial Enterprise*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1980. P. 35-41.
128. Dallos R. *Social Problems and the Family* / R. Dallos, E. McLaughlin. London: SAGE, 1993. 639 p.
129. Dent M. *Professions, New Public Management and the European Welfare State* / M. Dent, M. O'Neill, C. Bagley. Staffordshire: Staffordshire University Press, 1999. 562 p.

130. Di Stefano C. *Dilemmas of Difference* / C. Di Stefano // *Feminism and Postmodernism*. London: Routledge, 1990. P. 276-283.
131. Drucker P. *The Practice of Management* / P. Drucker. New York: Harper and Row, 1955. 416 p.
132. Dunham A. *Community welfare organization: principles and practice* / A. Dunham. New York: Thomas Y. Crowell Company, 1962. 562 p.
133. Edwards R. *Contested Terrain: The Transformation of the Workplace in the Twentieth Century* / R. Edwards. London: Hienemann, 1979. 207 p.
134. Esping-Andersen G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism* / G. Esping-Andersen. Cambridge: Cambridge University, 1990. 430 p.
135. Etzioni A. *The Spirit of the Community: Rights, Responsibilities and the Communitarian Agenda* / A. Etzioni. London: Fontana.1995. 488 p.
136. Fells J. R. *Exploring the "Need" for Family Centres: The Perceptions of Social Workers and Their Importance for Planning* / J.R. Fells, S. De Gruchy // *British Journal Social Work*. 1991. № 21. 356 p.
137. Ferge Z. *Social Policy in a Changing Europe* / Z. Ferge, J.E. Kolberg. Frankfurt/Main: Campus Verlag, 1992. 227 p.
138. Game A. *Gender at Work* / A. Game, R. Pringle. London: Pluto Press, 1983. 241 p.
139. Garrett P. M. *Getting 'a grip': new labour and the reform of the law on child adoption* / P.M. Garrett // *Critical social policy*. 2002. Vol. 22(2). P. 154-162.
140. Giddens A. *Social Theory and Modern Sociology* / A. Giddens. Oxford: Polity Press, 1997. 810 p.
141. Gough I. *Global Capital, Human Needs and Social Policies*. Hampshire / I. Gough. New York: Palgrave, 2000. 233 p.
142. Greener I. *Agency, Social Theory And Social Policy* / I. Greener // *Critical Social Policy*. 2004. Vol. 22(4). P. 688-705.
143. Habermas J. *Reconciliation Through the Public Use of Reason: Remarks on John Rawls' Political Liberalism* / J. Habermas // *Journal of Philosophy*. 1995. № 52. P. 109-131.
144. Hirst P. *Associative Democracy* / P. Hirst. Oxford: Polity, 1994. 172 p.
145. Hirst P. *Social Welfare and Associative Democracy* / P. Hirst // London: Macmillan, 1998. 484 p.
146. Johnson H. W. *Basic concepts: social welfare, social work and social services* / H. W. Johnson. Itaca, Il.: F. E. Peacock Publisher Inc, 1995. 18 p.
147. Kalberg S. *Max Weber's Comparative-Historical Sociology* / S. Kalberg. Cambridge: Polity Press, 1994. 175 p.
148. Katz N. S. *Dual Systems of Adoption in the United States* / S. N. Katz, J. Eekelaar, M. Maclean // *Cross Currents: Family Law and Policy in the US and England*. Oxford: Oxford University Press, 2000. P. 279-307.

149. Kidneigh J. C. Social work administration – an arena of social work practice? / J.C. Kidneigh // *Social work journal*. 1950. №31. P. 528-533.
150. Kotler P. *Marketing for Nonprofit Organizations* / P. Kotler. New Jersey: NJ University, 1982. 664 p.
151. Lipsky M. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service* / M. Lipsky. New York: Russell Sage Foundn., 1980. 660 p.
152. Maassen P. *Quality in European higher education: Recent trends and historical roots* / P. Maasen // *European Journal of Education*. 1997. № 32 (2). P. 111-127.
153. Marglin S. *The Origins and Functions of Hierarchy in Capitalist Production* / S. Marglin // *Capital and Labour*. Glasgow: Fontana, 1980. P. 71-86.
154. Merton R. K. *Social Theory and Social Structure* / R.K. Merton. New York: Free Press, 1957. 528 p.
155. Neuman L. W. *Social research methods: qualitative and quantitative approaches* / L.W. Neuman. Boston: Allyn and Bacon, 1991. 234 p.
156. O'Brien-Strain M.A. *Designing Outcomes-Oriented Performance Measures for Social Services Presentation* / M.A. O'Brien-Strain // <http://www.sphereinstitute.org/publications/SMOBMDesign.pdf>.
157. Patton M. Q. *Qualitative Evaluation Methods* / M.Q. Patton. Beverly Hills, London: Sage Publication, 1980. 58 p.
158. Peterson E. *Business Organization and Management* / E. Peterson, G. Plowmen. New York: SAGE, 1959. 898 p.
159. Phillips A. *The Politics of Presence* / A. Phillips. Oxford: Clarendon Press, 1995. 385 p.
160. Powell M. *New Labour and the Third Way in the British Welfare State: A New and Distinctive Approach?* / M. Powell // *Critical Social Policy*. 2000. № 20(1). P. 39-61.
161. Reed M. *The Sociology of Management* / M. Reed. New York: SAGE, 1993. 250 p.
162. Scott P. *Internationalization and quality assurance* / P. Scott // *Internationalization and quality assurance. Goals, strategies and instruments* Amsterdam: EAIE occasional, 1996. P. 27-31.
163. Segal E. A. *Social welfare policy, programs and practice* / E.A. Segal. Itasca, Ill.: F. E. Peacock Publishers, 1998. 703 p.
164. Skidmore R. A. *Social work administration. Dynamic management and human relationships*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1990. 184 p.
165. *Social trends in contemporary Russia: a statistical source-book*. New York: St. Martin's Press, 1993. 216 p.
166. Spencer S. W. *The administrative process in social welfare agency* / S.W. Spenser // *Social welfare administration*. New York: Columbia University Press, 1961. P. 123-152.

167. Stein H. Social work administration // Social work administration: a resource book / H. Stein. New York: Association Press, 1971. P. 167-172.
168. Sustaining the transition: the social safety net in postcommunist Europe. New York: Council on Foreign Relations, 1997. 151 p.
169. Teicher M. Who should manage a social agency / M. Teicher // Social administration: the management of social services. New York: The Haworth Press, 1985. P. 52-64.
170. Warham J. An introduction to administration for social workers / J. Warham. London: Routledge and Kegan Paul, 1975. 313 p.
171. Young H. Pious Words that Hide a Double Penalty for the Poor / H. Young // Guardian. 2000. 22 June. P. 12.
172. Young I. M. Justice and Communicative Democracy / I.M. Young // Tradition, Counter-Tradition, Politics: Dimensions of Radical Democracy. Philadelphia: Temple University Press, 1993. P. 202-209.
173. Zald M. N. Social welfare institutions; a sociological reader / M.N. Zald. New York: Wiley, 1965. 233 p.
174. Zirps F.A. Still Doing It Right the First Time. A Model of Quality Improvement for Human Service Agencies. Revised and updated edition / F.A. Zirps. Orlando: The Florida Institute of Quality Improvement Books, 2003. 289 p.

Приложение 1

Глоссарий

Бенефициар, бенефициарий – получатель, лицо, которому предназначена социальная помощь в виде пособий, услуг или льгот.

Выборочная совокупность – в статистическом исследовании, в т.ч. при помощи метода массового опроса: часть генеральной совокупности, отражающая основные ее характеристики с учетом статистической погрешности; совокупность опрошенных. Создается при помощи специальных процедур отбора.

Генеральная совокупность – в статистическом исследовании: совокупность объектов, из которых производится выборка.

Качественные методы исследования – сбор данных, наиболее приближенный по своему характеру к естественным условиям коммуникации людей, в т.ч. гибкое интервью, напоминающее беседу, направленное на сбор историй, рассказов; наблюдение не по жестко заданной схеме.

Качественные характеристики услуги: репутация организации, знания (осведомленность о нуждах клиентов), компетентность и мастерство исполнителя услуги; доступность персонала; доверие к персоналу; эффективность коммуникации исполнителя и потребителя, реакция сотрудников (желание и способность быстро предоставлять услугу), обходительность, вежливость, чуткость персонала; надежность, безопасность, внешний вид сотрудников, физическая обстановка, эстетика интерьера, комфортность условий обслуживания.

Качество услуги – степень соответствия полезных свойств услуги потребностям и предпочтениям потребителей.

Квази-рынок – система распределения бюджетных средств в виде краткосрочного или среднесрочного финансирования (например, грантов) через открытые конкурсы, в которых могут принимать участие как государственные, так и негосударственные организации, оказывающие социально значимые услуги.

Количественные методы исследований – сбор данных по заранее зафиксированной методике, в т.ч. опрос, наблюдение по жестко заданной схеме.

Количественные характеристики услуги – время ожидания услуги; время предоставления услуги; характеристики оборудования, инструментов, материалов; надежность результата услуги; точность исполнения услуги; полнота услуги; безопасность процессов оказания услуги; уровень автоматизации.

Коэффициент надежности – статистический показатель, указывающий на степень согласованности результатов тестирования одного и того же человека одним и тем же диагностическим инструментом. Согласованность результатов можно измерять коэффициентом корреляции Пирсона. Другие, более

Продолжение приложения 1

практичные, методы оценки надежности теста основаны на однократном единственной формы теста (формула Спирмена-Брауна, коэффициент надежности Кьюдера-Ричардсона).

Оценка результативности – это экспертиза организационного процесса и результатов выполнения программы, анализ причин отклонений в реализации программы от намеченных изначально целей.

Оценка эффективности – сопоставление результатов программы с намеченными целями и с затраченными в ходе ее реализации ресурсами.

Параметры качества услуги – полнота предоставления в соответствии с требованиями (стандартами); доступность; своевременность; эффективность и результативность предоставления услуги; степень решения материальных или финансовых проблем клиента, оцениваемая непосредственным контролем результатов выполнения услуги; степень улучшения эмоционального, физического состояния клиента, решения его правовых, бытовых и других проблем в результате взаимодействия с исполнителем услуги, оцениваемая косвенным методом, при этом участии клиента в оценке качества услуги.

Результативность – см. эффективность.

Система качества учреждения – совокупность его организационной структуры, правил, методов обеспечения качества услуг, процессов предоставления услуг, ресурсов учреждения, обеспечивающая осуществление административного руководства качеством услуг как основы формирования условий качественной работы и оценивания ее процесса и результатов.

Сплошной опрос – опрос всех представителей той или иной целевой группы

Фокус-группа (или групповое интервью) – метод социологического исследования, который осуществляется посредством организации круглого стола, где участники разговаривают между собой на заданную тему. Дискуссией руководит ведущий, который следует намеченному плану и одновременно анализирует комментарии, которые делает каждый участник. Участники активно обсуждают все идеи, которые высказывают члены группы.

Целевая группа – в социальной политике: группа населения, на которую направлено воздействие программы.

Эффективность в смысле продуктивности, производительности, экономичности (efficiency) – экономическое выражение эффективности; показатель эффективности деятельности, отражающий сумму выработки на единицу затрат; часто выражается в виде процента от идеальной продуктивности. Чем меньше ресурсов затрачено на достижение запланированных результатов, тем выше продуктивность. Говоря об оптимизации системы социальной поддержки населения, подразумевают более эффективное управление ресурсами, которое бы позволило повысить работоспособность системы при уменьшении затрат.

Эффективность в смысле действенности (effectiveness) – способность производить эффект (результат) неких действий, которая не всегда может быть измерена при помощи количественных показателей.

Окончание приложения 1

Эффективность в смысле результативности (efficacy) – способность производить намеченный результат в желаемом объеме, может выражаться мерой (процентное соотношение) фактически произведенного результата к нормативному/запланированному (например, в этом смысле говорят об эффективности вакцины или вакцинации). Эта мера фокусируется на достижении как таковом, а не на ресурсах, затраченных на достижении желаемого эффекта.

Эффективность услуги – степень успешности деятельности по достижению цели с наибольшей экономией ресурсов, т.е. до какой степени услуга способствовала своевременному и объективному решению стоящих перед клиентами проблем при меньших затратах разного рода.

Приложение 2

Отчетность по курсу «Социальный менеджмент»¹

Курсовая работа

Предмет оценивания	Объем	Срок предоставления	Доля от итоговой оценки
Описание организации	2-2,5 тыс. слов	17.04	30%
Теоретический анализ	1,5-2 тыс. слов	27.04	40%
Активное участие в занятиях			30%

80-100% – отлично, 60-79% – хорошо, 40-59% – удовлетворительно, 39% и ниже – неудовлетворительно.

Экзамен

Предмет оценивания	Сроки	Оценка
Сданная в срок и положительно оцененная курсовая работа	Дата	Допуск к экзамену
Активное участие в занятиях	В течение блока	30%
Тест	Дата	70%

80-100% – отлично, 60-79% – хорошо, 40-59% – удовлетворительно, 39% и ниже – неудовлетворительно.

Для того чтобы написать курсовую работу, необходимо выбрать организацию, которая должна удовлетворять трем условиям: 1) она должна быть вам доступна (руководители и др. преподаватели могут помочь); 2) по ней можно изучать аспекты социального менеджмента²; 3) эти аспекты можно связать с выбранной темой выпускной квалификационной работы.

Описание организации (2-2,5 тыс. слов)

Дата предоставления отчетности _____

Описательная часть должна демонстрировать Ваше знакомство с анализируемой организацией и практикой ее работы. Этого можно

¹ Авторы разработки – П. Романов, В. Шмидт, Е. Ярская-Смирнова.

² Аспекты социального менеджмента в организации: организация или учреждение решает социально значимые задачи (отрасли: образование, здравоохранение, социальная защита, ЖКХ).

Продолжение приложения 2

достичь, только работая в такой организации или посещая ее некоторое время, задавая вопросы сотрудникам и знакомясь с имеющимися документальными материалами. Не стоит приводить обширные дословные заимствования рекламных, информационных или других материалов по организации, опубликованных в Интернет или где-либо еще – эти материалы можно использовать лишь в виде кратких цитат, сопровождая ссылками и комментариями. Ваша задача – выявить проблемы и перспективы для совершенствования практики социального управления. Включите в работу ваши размышления относительно нерешенных еще проблем организации, их причин, источников и путей преодоления. Приводится примерная схема эссе. Если какие-либо вопросы не относятся к вашей организации, можете их пропустить, но постарайтесь все же по максимуму использовать рекомендации. Если какой-то раздел оказывается более приоритетным и важным, остальные сделайте поменьше.

Часть 1. Организационно-правовой статус организации

Опишите основные характеристики организационно-правового статуса организации. В какую систему входит организация? К какому сектору относится: коммерческому, государственному, общественному? Каким инстанциям подотчетна организация? Согласно какому законодательству действует организация? Менялся ли организационно-правовой статус организации с момента ее появления? Менялась ли законодательная база? Определите основные источники материальных ресурсов организации.

Часть 2. Цели организации и основные направления деятельности

Перечислите основные цели (группы целей) (3-4 цели или групп целей) и соответствующие им ожидаемые результаты деятельности организации. На решение каких актуальных проблем направлена деятельность организации? Узнает ли, если да, то откуда организация узнает о существовании таких проблем? Об их интенсивности, количестве, динамике? Насколько цели, поставленные организацией, соответствуют этим актуальным проблемам? Какие цели имеют долговременный, а какие кратковременный характер? Что организация делает для достижения поставленных целей?

Часть 3. Оценка качества и эффективности работы в организации

Что такое «качество работы» в деятельности выбранной организации в целом? Как его определить? Что означает в организации выражение

Продолжение приложения 2

«качественно работать»? Как происходит оценка качества работы внутри организации? Какие критерии оценки качества работы существуют внутри организации? Что является наиболее сложным в оценке качества работы сотрудников организации, работы подразделения, учреждения в целом? Какие решения принимаются на основе оценки качества работы сотрудников? Какие последствия они могут иметь (наказания, поощрения, увольнения, изменение принципов, подходов к работе, пересмотр показателей, перераспределение работы)? Какие есть неофициальные критерии хорошей работы?

Как администраторы и сотрудники организации определяют эффективность своей работы? Что такое «эффективность» деятельности всей организации в целом? Бывает ли так, что какой-то вид услуг организацией перестает оказываться, потому что он «не пошел», было решено, что он не достигает своей цели? Приведите примеры. Есть ли какие-то услуги, которые, на ваш взгляд или на взгляд вашего информанта, сотрудника организации, по каким-то причинам не приносят желаемого результата? По каким причинам?

Как организация отслеживает выполнение целей и достижение ожидаемых результатов? Постарайтесь заполнить таблицу (или соотнесите эти параметры в тексте):

Цель	Виды (направления) деятельности	Ожидаемый результат	Как оценивается?

Какие изменения внешней среды влияют на изменения целей, видов деятельности, ожидаемых результатов, способов оценивания? Какие из целей более успешно достигаются, а какие – менее? Попробуйте в общих чертах определить желательные направления деятельности, те направления, которые пока не развиты, но должны быть усилены.

Часть 4. Клиенты (потребители услуг) организации и преобладающие виды деятельности

Как со временем менялось количество клиентов или пользователей (потребителей) услуг организации и как менялись их характеристики? Разговаривая с сотрудниками организации, постарайтесь разделить историю ее существования на несколько периодов, попробуйте построить таблицу или график.

Продолжение приложения 2

Каким образом со временем менялся запрос со стороны потребителей услуг? С какими запросами или проблемами обращались раньше и теперь, какие проблемы наиболее распространены и актуальны. По возможности сделайте это относительно каждой группы клиентов.

Различаются ли как-то основные виды деятельности, которые осуществляет организация по отношению к каждой категории потребителей? Если это возможно и важно для описания организации, укажите историю появления и укоренения каждого из видов деятельности, насколько росла популярность того или иного вида услуг.

Часть 5. Специалисты и преобладающие виды деятельности

Определите, какая группа специалистов самая многочисленная. Какие программы используются этими специалистами? Существует ли единая программа работы, или каждый специалист свободен в выборе программы деятельности? Какова профессиональная подготовка специалистов? Определите возрастной и гендерный состав данной группы специалистов. Влияют ли эти характеристики на жизнь организации?

Есть ли в организации социальные работники, социальные педагоги, психологи, логопеды, врачи, правозащитники, педагоги? Кратко опишите их профессиональный уровень. Есть ли проблемы разделения обязанностей между ними, и если да, то в чем они состоят? Кто оказывает помощь потребителям, если эта помощь не является основным видом предоставляемых организацией услуг?

Опишите существующие способы повышения квалификации специалистов в организации, в т.ч. упомянутых выше специалистов. Насколько программы содействия профессиональному росту соответствует запросам специалистов?

Часть 6. Администрирование

Попробуйте указать всех (наиболее значимых) администраторов учреждения (можете зашифровать их фамилии), укажите кратко их функции, подразделения, которыми они управляют.

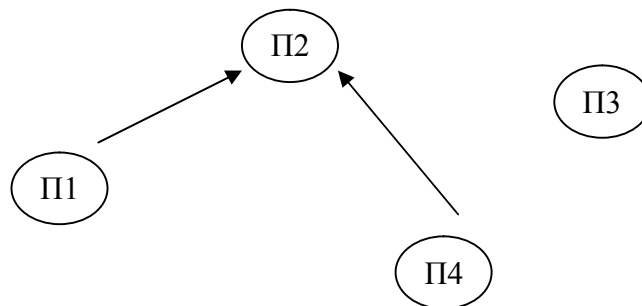
Администратор	Подразделения и функции управления	Кому подчиняется	Кем руководит

Продолжение приложения 2

Часть 7. Система административных и профессиональных связей в организации

Определите, по какому правилу (правилам) выделены подразделения организации. Существует ли эффект дублирования деятельности? В чем он проявляется? Попробуйте описать, как взаимодействуют подразделения организации.

Нарисуйте схему взаимодействия различных подразделений организации. Стрелками укажите взаимосвязи (обмен информацией, совместное выполнение профессиональных задач, контроль и др.).



Постарайтесь перечислить как можно больше задач, решение которых предполагает участие разных подразделений.

Как взаимодействуют различные подразделения? В рамках каких задач осуществляется это взаимодействие? Укажите существующие организационные формы взаимодействия различных подразделений (собрания, консилиумы, совещания). Как часто проводятся подобные мероприятия? Кто из управленцев осуществляет организацию такого взаимодействия?

Опишите командное взаимодействие специалистов. Существуют ли команды специалистов одного профиля, например, взаимодействие педагогов, работающих в одном классе? Каковы основные цели команд специалистов одного профиля? Как цели командного взаимодействия вписываются в общие цели деятельности организации? Как осуществляется обмен информацией, выполняет ли такая команда функции взаимоконтроля, взаимообучения? Какова форма взаимодействия такой команды? Задается ли она административным путем или складывается спонтанно? Если формальной организации командного взаимодействия нет, нужно ли оно? Обоснуйте свою точку зрения.

В рамках решения каких задач взаимодействуют специалисты разного профиля? Насколько регулярно происходит междисциплинарное

Продолжение приложения 2

взаимодействие? Какие проблемы взаимодействия разных специалистов существуют? Как они решаются? Каким образом организовано взаимодействие разных специалистов? Существуют ли постоянные команды специалистов, или они формируются в зависимости от конкретного случая?

Часть 8. Местное сообщество и внешняя социальная сеть организации

Существует ли ресурс местного сообщества? Если да, то на каком уровне? Как в деятельность организации вовлечено ближайшее окружение клиентов? Какие приемы вовлечения ближайшего окружения используются организацией? Насколько интенсивно происходит взаимодействие организации и различных объединений, существующих на той же территории?

Какие организации являются партнерами анализируемой организации? В рамках каких задач происходит взаимодействие с партнерскими организациями? Какой характер носит это взаимодействие: регулярный, временный, разовый? Насколько характер взаимодействия соответствует цели взаимодействия?

Каких организаций в качестве партнерских не хватает? Как можно оценить динамику развития внешней среды организации? Применимо ли относительно организации понятие «конкуренция»? Кто является конкурентами организации?

Часть 9. Обобщение опыта работы организации

Определите, насколько уникален опыт организации. Каким образом производится обобщение опыта организации? Какую часть опыта организации важно обобщить для развития социальной сферы? Что может препятствовать обобщению опыта организации?

Существует ли информационный ресурс организации (сайт, публикации и программы СМИ, презентации деятельности)? Насколько это содействует развитию организации?

Теоретический анализ (1,5-2 тыс. слов)

Дата предоставления отчетности _____

Цель этого раздела – применить те или иные теории из области социального менеджмента, теории организаций, ссылаясь на источники, к анализу выбранной вами организации. Теоретическая рефлексия вполне может прозвучать и при комментировании каких-либо аспектов

Продолжение приложения 2

деятельности организации в рамках описательного раздела, в различных его частях. Если в описательной части вам не удалось осмыслить собранные материалы, восполните эти пробелы сейчас. В данном разделе проведите теоретическое обсуждение набранных в предыдущем разделе материалов.

Каковы убеждения работающих в организации людей, руководителя, как объясняются социальные проблемы, современные реформы, как оцениваются перемены, как говорят о клиентах (потребителях услуг)? Какова система взглядов организации или ее частей? В организации может быть несколько идеологий, конфликтующих между собой. Идеология руководства не всегда разделяется всем коллективом. Как эти ценности, убеждения дают о себе знать в работе с клиентами? Как связана идеология организации (или несколько идеологий, смесь или набор идеологий) с главенствующими ориентирами государственной политики, реформами отрасли (образования, здравоохранения, социальной защиты)?

Какие процессы внешней среды влияют на функционирование, развитие, кризисы организации? В каком контексте работает организация, что в этом контексте заставляет руководство пересматривать стратегию, искать новые способы развития? Попробуйте проинтерпретировать организацию в терминах «рациональной системы», «естественной системы» и «открытой системы». Что преобладает в объяснениях сотрудников организации, на чем делается акцент: рациональные цели и технологии, человеческие отношения или связи с внешним миром? Почему?

Оцените управленческую культуру организации. Определите, что преобладает (варианты: бюрократическое управление, классический менеджмент, информационный менеджмент, жесткое директивное управление и др.). На основании каких признаков вы делаете такой вывод? Соответствует ли стратегия управления типу организации? Определите, какой стиль взаимодействия между руководителем и подчиненными реализуется чаще всего. По каким признакам вы пришли к такому выводу? Какой метафорой вы могли бы воспользоваться, чтобы определить тип управления этой организацией? Смогли ли вы уловить идеологию корпоративной и организационной культуры, идеологию управления (т.е. каковы ценности, разделяемые руководителями, ценности, разделяемые разными группами сотрудников и пользователей, каково кредо руководства?).

Какие проблемы вы выявили в ходе анализа организации? К какому типу организационных проблем относятся эти проблемы? Кто и как из отечественных и зарубежных авторов изучал такие проблемы в прошлом?

Окончание приложения 2

Как такие исследования могут помочь для анализа данной конкретной ситуации, данного случая? Какие методы решения таких проблем можно рекомендовать, учитывая подходы, представленные в литературе: отечественной и зарубежной?

Особое внимание следует обратить на разнообразие используемых литературных источников и их объем; умение применить теоретические положения к практике конкретной организации; правильность использования научного аппарата, оформления ссылок, правильность цитирования. Возможно, вы придете к выводу о недостатке каких-либо данных. Тогда напишите, на какие еще вопросы следует ответить в дальнейшем исследовании.

Анализ кейсов организаций социальной сферы

Цели: на конкретных примерах в ходе коллективного обсуждения развить навыки анализа особенностей структуры, функционирования и развития структуры; рассмотреть проблемы, связанные с ростом, развитием или упадком организации, и перспективы, связанные с усилением формализации; развить навыки анализа властных отношений в организации; особенностей взаимодействия организации с внешней средой; проблемы, связанные со стратегией принятия решений организациями в контексте изменяющихся условий внешней среды.

Подготовка: Разработайте по своей курсовой (кейс стадии организации социальной сферы) демонстрационный кейс для анализа в группе. Объем кейса, предлагаемого для изучения в группе, – 300-400 слов. Составьте задание из 3-5 вопросов для обсуждения вашего кейса.

Пример задания:

Внимательно прочитайте кейсы, приведенные далее. Обсудите в группе проблемы (любые вопросы, близкие Вашему видению, Вашему анализу) этой организации (подготовьте результаты для презентации на флипчарте). Примеры формулировок вопросов-заданий:

1. Составьте список проблем организации, с которыми она столкнулась, когда ...
2. Охарактеризуйте причины, вызвавшие эти проблемы.
3. Каков стиль управления организацией? В чем состоят его достоинства и недостатки?
4. Почему, по мнению директора организации, ... способствует эффективности...?
5. Какие рекомендации по выходу организации из кризиса (развития организации) вы могли бы сформулировать в отношении изменения ее структуры, стиля управления?
6. Что составляет информационную среду организации, и насколько эта среда действенна?
7. Какие трудности можно ожидать в организации в ближайшей перспективе? С каким этапом развития структуры могут быть связаны проблемы организации, какие в кейсе есть подтверждения этому?
8. Охарактеризуйте особенности внешней среды, в которой действует Как эти характеристики среды, ее развитие повлияли на структуру организации?
9. В чем проявились признаки проблем в организации, которые потребовали реформ? На что были направлены проведенные реформы,

Продолжение приложения 3

реорганизация? На какие именно социальные процессы, отношения, климат они повлияли?

10. Охарактеризуйте особенности внешней среды, в которой действует организация. Как эти характеристики среды, ее развитие повлияли на ее структуру?

11. Каким образом организация могла бы улучшить свою деятельность, используя приемы социального маркетинга, социальной рекламы?

Выполнение: Преподаватель отбирает нужное количество заготовленных студентами кейс-стади. Вся группа делится на несколько подгрупп по 3-4 человека. Каждая подгруппа получает текст кейс-стади и несколько вопросов для анализа. В течение 20 минут подгруппы готовят выступления, затем выступают.

Примеры кейс-стади, разработанных магистрантами программы «Социальная работа» (Саратов)

Надежда Шипилова
«Директор всему голова... И везде...»

Н-ский Центр социального обслуживания населения (ЦСОН) является государственным учреждением системы социальной защиты населения, подведомственной структурой Министерства здравоохранения и социальной поддержки правительства С-кой области. Основными целями Центра являются: выявление граждан, нуждающихся в социальном обслуживании; определение необходимых для них видов социальных услуг, их предоставление, оказание качественных услуг населению, привлечение различных государственных, муниципальных и негосударственных структур к решению вопросов оказания социальной помощи населению. Учреждение для достижения этих целей осуществляет деятельность по оказанию социальных, педагогических, психологических, медицинских, бытовых, консультативных и других видов помощи. Структура организации представлена отделениями, выделенными на основе вида оказываемых услуг: отделение срочной социальной помощи, отделение социально-медицинской помощи на дому; отделение социально-бытового обслуживания на дому; отделение дневного пребывания. Подразделения делятся по территориальному признаку на городские и сельские.

В Центре большое внимание уделяют проблеме управления персоналом. Для повышения квалификации сотрудников организуется обучение на базе центра (лекции, тренинги) и обучение в вузах.

С каждым годом число клиентов по объективным причинам уменьшается, а количество услуг увеличивается (в соответствии с законодательством РФ). Центр ведет успешную деятельность по созданию социальных проектов и

Продолжение приложения 3

занимает лидирующие места в областных конкурсах. Для финансирования своей деятельности Центр активно привлекает спонсоров.

Важным направлением является взаимодействие со средствами массовой информации. Все мероприятия, проводимые на базе Центра, освещались в газетах. Центр имеет свою страничку на сайте Министерства здравоохранения и социальной поддержки правительства С-кой области. ЦСОН осуществляет партнерские отношения с государственными, общественными, коммерческими предприятиями, организациями и учреждениями, оказывающими социальную поддержку населению.

В организации преобладает авторитарный стиль руководства. «Директор всему голова... и везде...» (из интервью). Все решения принимаются единолично директором, о решениях сотрудники узнают через приказы, распоряжения. Принятые решения иногда зависят от настроения директора. Взаимодействие управленцев низшего уровня (заведующих отделениями) и непосредственно специалистами отделов и социальными работниками строится на более лояльных условиях.

К проблемам организации относятся: недостаточная мотивация персонала, проблема психологического климата. Проблемы мотивации персонала и психологического климата в Центре выражаются в следующих показателях: текучесть кадров, незаинтересованность сотрудников в результатах работы, натянутые отношения в рабочем коллективе, конфликт возрастов, безответственная халатность социальных работников по отношению к документации.

Задания и вопросы:

1. Предположите, к каким проблемам может привести уменьшение количества клиентов. Возможно ли возникновение положения в обслуживаемом районе, когда необходимость существования Центра исчезнет? А существование какого-либо отделения?

2. Почему, по мнению директора, его стиль руководства способствует эффективной работе сотрудников Центра? В чем его достоинства и недостатки?

3. Есть ли в организации проблемы, требующие серьезных реформ? Предположите, как решение этих (этой) проблем(ы) отразится на работе Центра. К чему может привести игнорирование данных(-ой) проблем(-ы)?

4. Предположите, как отражается на сотрудниках применение различных стилей руководства вышестоящими начальниками. Предположите, как можно было бы сгладить эти различия.

5. Можно ли назвать Центр успешной организацией? По каким критериям?

6. Какими нематериальными методами можно решить указанные проявления проблем мотивации сотрудников и формирования здорового психологического климата?

Ирина Соснина «Покровители и подопечные»

Центр предназначен для временного проживания вынужденных переселенцев. Основными целями работы Центра являются обеспечение права размещенных лиц на временное проживание; организация содействия размещенным лицам в их социальной адаптации.

Продолжение приложения 3

В деятельности данной организации «качество работы» определяется качеством оказываемых услуг. Выражение «качественно работать» в данной организации определяется как выполнение работы в соответствии с требованиями организации, руководства. Неофициальным критерием оценки качества работы Центра сотрудники выделяют «отсутствие жалоб от клиентов». Сотрудники организации и руководство Центра определяют «эффективность» своей деятельности как *«достижение поставленных перед организацией целей, при полном выполнении профессиональных обязанностей»* (из интервью).

Сотрудники в организации в основном пассивны и скованны в принятии решений, всю ответственность за свои действия тем самым перекладывая на руководителя. Клиенты Центра находятся в полной зависимости от работы организации, так как не имеют собственного жилья, доходов. В общении с клиентами руководитель организации и сотрудники применяют покровительственный тон общения. В большинстве своем сотрудники Центра – это женщины предпенсионного возраста. Сотрудники не обмениваются мнениями с руководством, не выражают собственной точки зрения, в основном получая разрешение на какой-либо вид деятельности, решения руководителя не оспариваются.

В ходе анализа деятельности организации были выявлены следующие проблемы: скрытые конфликты, проблема мотивации сотрудников, проблема эффективности деятельности. Единственным способом мотивации сотрудников является материальная мотивация. В организации сотрудники не привлекаются к участию в управлении, принятию решений, не проявляют творческой активности в профессиональной деятельности.

Задания и вопросы:

1. Какие существуют недостатки в определении «эффективности» и «качества» деятельности сотрудниками и руководством организации? К каким последствиям могут привести такие упущения?

2. Определите идеологию социального менеджмента, реализуемую в организации. Предположите, с какими трудностями могут столкнуться клиенты организации, сотрудники, руководство и организация в целом, вследствие реализации такой идеологии. Влияет ли на характер деятельности организации половозрастной состав коллектива?

3. Определите стиль руководства, реализуемый директором Центра. Связаны ли выявленные проблемы организации с таким стилем руководства? Каким образом? Предложите возможные пути решения проблем организации, при сохранении существующего коллектива.

Татьяна Ахметвалиева
«Каждый сам за себя»

Профессиональный лицей – государственное образовательное учреждение, которое является структурным подразделением N-ского университета. Целями лицея являются: подготовка и переподготовка специалистов начального и среднего профессионального образования; удовлетворение потребности личности в получении профессионального образования; удовлетворение потребностей общества в рабочих кадрах с начальным и средним профессиональным образованием; распространение знаний среди населения; непрерывное образование и др.

Продолжение приложения 3

На сегодняшний момент в лицее существует ряд нерешенных проблем: конфликты между сотрудниками; уменьшение контингента; проблема старения кадров; проблема выпуска готовой продукции и ее сбыта на рынке; отсутствие контроля со стороны руководства; отсутствие мотивации для привлечения молодых специалистов; низкое качество знаний. Также к проблемам можно отнести отсутствие высшего профессионального образования у мастеров п/о и мастеров-воспитателей или отсутствие профессионального образования вообще. Многие сотрудники совмещают несколько должностей, чтобы заработать.

Руководство лицеем осуществляется директором и его заместителями (по учебно-производственной, учебно-методической, учебно-воспитательной работе).

Управленческая культура складывается в основном из бюрократического управления. Директор очень редко напрямую общается с простыми служащими. В основном общение с коллективом проходит на педсоветах. Чаще всего даются какие-то установки заместителям, а от заместителей идет распределение обязанностей сотрудникам. Иногда информация искажается. Например, замы в своих целях перекалывают работу с себя на кого-нибудь, представив, что так распорядился директор. В лицее складывается демократичная культура власти, но все-таки иногда можно наблюдать элементы авторитарной культуры.

Информация до простых сотрудников доходит вертикально, т.е. непосредственно от заместителей директора и старших мастеров. Нет устойчивых горизонтальных связей между заместителями. Каждый из них преподносит информацию, как ему выгодно. Между заместителями существует соперничество и скрытый конфликт. Они как бы «подставляют» друг друга. Многие из них практически не выполняют своих функций. Это сказывается и на работе коллектива. В лицее нет команды, здесь каждый сам за себя. Или же существуют группировки, в основном, по личным интересам.

Лицей является открытой организацией, ее деятельность во многом зависит от изменений внешней среды (котируемость профессий на рынке труда, демографическая ситуация в стране, финансирование).

Прослеживается и информационный менеджмент в создании проспектов, видеофильма о лицее, стендов для школ.

Задания и вопросы:

1. Предложите, как решить проблему конфликта между сотрудниками и проблему выпуска и сбыта готовой продукции. Как привлечь молодых преподавателей, не используя материальный стимул?

2. Каким образом лицей мог бы улучшить свою деятельность, используя приемы социальной рекламы, социального маркетинга?

3. Какие трудности можно ожидать в ближайшей перспективе? Как избежать этих трудностей?

4. Какие рекомендации для развития профессионального лицея вы могли бы сформулировать в отношении изменения структуры, стиля управления.

5. Как вы думаете, повлияли ли бы кадровые перестановки на деятельность лицея? Каким образом? В какую сторону? От чего это зависит?

6. Предложите, как повысить качество знаний, если изначально у абитуриентов очень слабая базовая подготовка.

Продолжение приложения 3

Елена Седлецкая «Успешные показатели»

ГУ «Центр занятости населения (ЦЗН) района N» – важная составная часть организационной структуры администрации района N, решающая проблемы занятости населения в районе. Центр является государственным учреждением, образованным в соответствии с приказом Министерства труда и социального развития РФ. Центр занятости находится в ведении комитета по занятости населения области, который в свою очередь входит в систему Федеральной государственной службы занятости населения (СЗН).

Основной целью Центра является повышение эффективности государственной политики занятости: снижение социальной напряженности на рынке труда района; сдерживание уровня безработицы; содействие сбалансированности между предложением рабочей силы и спросом на нее; решение проблемы занятости граждан, испытывающих трудности в поиске работы; социальная поддержка безработных граждан.

Основная задача Центра – содействие занятости населения, т.е. трудоустройство и профессиональное обучение безработных граждан профессиям, конкурентоспособным на рынке труда.

В основе работы Центра лежит «Технология работы специалистов ЦЗН с незанятым населением», согласно которой специалисты оказывают гражданам комплекс услуг: консультирование, постановка на учет, выдача направления на работу, признание безработным, оказание социальной поддержки и т.д. Можно сказать, что данная организация ведет свою деятельность успешно, о чем свидетельствуют показатели отчетов и 100%-я реализация плана по участию безработных в различных программах.

Организационная структура данного Центра занятости: директор, 2 заместителя директора, главный бухгалтер, 4 начальника отдела, ведущие инспектора, инспектора. Деятельность специалистов данного центра ведется по нескольким направлениям, в связи с этим в структуре ЦЗ выделяются 5 отделов: бухгалтерского учета и социальных выплат, регистрации и трудоустройства безработных граждан, социальных программ, административно-правовой, взаимодействия с работодателями.

Система управления в организации следующая: директор Центра отдает распоряжение своему заместителю, он – начальникам (или начальнику) отделов, которые, в свою очередь, исходя из цели распоряжения (поставленной задачи), его отдают тому или иному специалисту. Практикуется и иная форма движения информационных потоков: директор Центра – начальник отдела – специалист. *Очень часто* директор центра напрямую отдает распоряжение специалисту центра. Директор сам выбирает схему донесения информации до специалистов.

Основные проблемы организации: неудовлетворенность персонала авторитарным стилем руководства; отсутствие дополнительных материальных стимулов (благодарности преимущественно в виде грамот); отсутствие взаимозаменяемости специалистов отделов «социальных программ» и «регистрации и трудоустройства», т.е. специалисты отдела «программ» владеют навыками ведения приема и регистрации безработных граждан, а инспектора отдела «регистрации и трудоустройства» с принципами работы в отделе «социальных программ» незнакомы.

Окончание приложения 3

Задания и вопросы:

1. В качестве способа решения одной из проблем ЦЗ можно предложить обучение инспекторов отдела «регистрации» принципам работы в отделе «программ». Как Вы считаете, какой способ решения этой проблемы предложили сами специалисты?

2. Что именно, на Ваш взгляд, не устраивает сотрудников ЦЗ в авторитарном стиле руководства?

3. Существуют ли достоинства стиля управления в данной организации?

4. Представьте себя в роли директора этого Центра. Какой стиль руководства Вы сочли бы оптимальным для данной организации?

План услуги

Дата составления плана _____

Период планирования _____

Следующий контроль к _____
дата

Краткая информация об имеющихся ресурсах и потребностях

Ресурсы	Потребности

Цель 1	Деятельность	Кто / Когда	Планируемые измеряемые результаты	Что достигнуто, когда
	1)			
Ресурсы, которые можно использовать для достижения цели	2)			
	3)			
	4)			

Цель 2	Деятельность	Кто / Когда	Планируемые измеряемые результаты	Что достигнуто, когда
	1)			
Ресурсы, которые можно использовать для достижения цели	2)			
	3)			
	4)			

Продолжение приложения 4

Цель 3	Деятельность	Кто / Когда	Планируемые измеряемые результаты	Что достигнуто, когда
	1)			
Ресурсы, которые можно использовать для достижения цели	2)			
	3)			
	4)			

Цель 4	Деятельность	Кто / Когда	Планируемые измеряемые результаты	Что достигнуто, когда
	1)			
Ресурсы, которые можно использовать для достижения цели	2)			
	3)			
	4)			

Цель 5	Деятельность	Кто / Когда	Планируемые измеряемые результаты	Что достигнуто, когда
	1)			
Ресурсы, которые можно использовать для достижения цели	2)			
	3)			
	4)			

Планируемые участники

_____ имя _____ что делает
 _____ имя _____ что делает

Окончание приложения 4

Роль клиента в реализации плана	
Цель 1	
Цель 1	
Цель 1	
Цель 1	
Цель 1	

Подпись клиента _____

Роль родителя / лица, выполняющего родительские обязанности в реализации плана	
Цель 1	
Цель 1	
Цель 1	
Цель 1	
Цель 1	

Подпись родителя / лица, выполняющего родительские обязанности, _____

Даты, когда план проходил оценку

_____ (дата) _____ (тип оценки: оценка ведения записей, обновление, 90 дней, супервизия)
 _____ (дата) _____
 _____ (дата) _____
 _____ (дата) _____
 _____ (дата) _____

Форма обеспечения качества

Дата _____

<input type="checkbox"/> Инцидент/экстраординарное событие или жалоба клиента	<input type="checkbox"/> Оценка удовлетворенности клиентов
<input type="checkbox"/> Оценка программы	<input type="checkbox"/> Оценка ведения записей
<input type="checkbox"/> Проект улучшения качества	<input type="checkbox"/> Управление безопасностью / рисками

Краткие сведения

План действий

Действие	Кто ответственный	Даты выполнения	Как выполнено

Подпись секретаря _____

Форма для сообщения об инциденте

Пострадавший _____
Кто сообщил _____
Дата события _____
Социальный работник, который работает с клиентом (если применимо)

Описание
инцидента: _____

Что было предпринято по случаю инцидента:

Подпись лица, сообщившего об инциденте, _____ (дата)
Подпись социального работника _____ (дата)
Подпись заведующего отделением _____ (дата)

Копия протокола поступает в Журнал обеспечения качества отделения.

Окончание приложения 6

Комментарий. Работа с инцидентами/событиями в организации

- Список экстраординарных событий, в отношении которых применима форма обеспечения качества, может быть составлен или изменен в учреждении.
- Учреждение должно иметь формальные, зафиксированные правила и процедуры протоколирования и разрешения инцидентов, конфликтов, или ситуаций, когда происходит что-то из ряда вон выходящее, необычное.
- Сотрудники должны быть в курсе правил и процедур, которые должны быть запущены.
- После того, как произошел инцидент, сотрудники должны действовать по разработанному плану: собирать консилиум, принимать решения.
- После обсуждения инцидента, каждый из сотрудников, участвовавших в обсуждении, разрешении конфликта, получает копию протокола «Форма оценки качества».
- Если инцидент имеет важное значение для всех сотрудников, копия формы должна быть предоставлена всем сотрудникам службы, чтобы они были информированы и имели возможность изучать опыт аналогичной работы.
- При распространении информации из формы обеспечения качества следует помнить, что все имена сотрудников и клиентов должны быть из нее удалены, чтобы обсуждение фокусировалось не на том, кто хороший и плохой, а на самой проблеме и способах ее разрешения.
- Команда по обеспечению качества анализирует такие инциденты и отчеты о них, чтобы понять тенденции их возникновения, предотвращать инциденты в будущем.
- Команда по обеспечению качества может поставить в план по улучшению качества задачу по сокращению процента аналогичных инцидентов в работе службы.

Инцидент – необычное, экстраординарное, т.е. из ряда вон выходящее событие, происшествие, которое может стать источником опасности для клиента или социального работника. Опасность может быть физической или эмоциональной

Примеры:

Ребенок бросил камень в телевизор в приемной семье.

Воспитанник в приюте социально-реабилитационного центра угрожал сотруднику ножом.

Клиент устроил скандал и обругал сотрудника отдела регистрации.

Во время посещения состоящей на патронаже семье социальный работник подверглась нападению пьяного клиента и его собутыльника.

Приемный родитель написал жалобу на оскорбительное поведение социального педагога центра.

Сотрудница социальной службы поскользнулась на коврике перед квартирой клиента, упала и повредила руку.

Клиент поскользнулся на обледенелом крыльце социальной службы, упал и повредил ногу.

Ребенок в приемной семье был обожжен приемным родителем во время приема ванны.

Плановая оценка записей

Первый уровень. Оценка наличных записей, документации

Отсутствуют ли какие-либо записи, документы?

Приложить список документов, отчетов, которые требуется доделать, переделать или приложить

Второй уровень. Качество услуги

	Да	Нет
1. Включена ли оценка качества в дело клиента?		
2. Обновляется ли план услуги на регулярной основе?		
3. Действительно ли услуга, предложенная в плане услуги, необходима для ребенка /семьи?		
4. Соответствует ли услуга, предложенная в плане услуги, особенностям ребенка / семьи?		
5. Являются ли цели, установленные в плане услуги, четким и ясным?		
6. Являются ли цели, установленные в плане услуги, доступными измерению?		
7. Доступны ли или можно ли применить менее затратные услуги?		
8. Доступны ли или есть ли возможность применить менее жесткие формы контроля?		
9. Улучшается ли состояние клиента в результате оказания услуги?		
10. Есть ли какие-то потребности / проблемы клиента, которые можно рассматривать, как неудовлетворенные /нерешенные?		

Комментарий: достоинства ведения записей

Другие комментарии

Оценка выполнена

Дата

Подпись, расшифровка подписи

Приложение 8

Опросный лист получателей конкретного вида услуг

Код района

Дата

Мы высоко ценим Ваше мнение! При ответе на вопросы не нужно указывать имя, Ваши личные данные нигде не прозвучат. Для того, чтобы сделать наше обслуживание лучше, мы просим Вас ответить на вопросы, связанные с работой Центра ХХХ. Все данные опроса будут рассматриваться только в обобщенном виде, Ваше имя и личное мнение нигде не прозвучит. Внимательно прочитайте вопрос, выберите подходящий вариант ответа и обведите его в кружок шариковой ручкой. Заполненную анкету положите в конверт, который к ней прилагается, заклейте и опустите в почтовый ящик.

1. Выберите один вариант ответа на каждый вопрос

1	Услуги Центра ХХХ мне помогли.	Да	Нет	Не знаю
2	Сотрудники Центра ХХХ озабочены моей безопасностью.	Да	Нет	Не знаю
3	Сотрудники Центра ХХХ вежливы и дружелюбны.	Да	Нет	Не знаю
4	Правила и содержание программы для меня понятны.	Да	Нет	Не знаю
5	Мое мнение учитывается при планировании услуги.	Да	Нет	Не знаю
6	Я бы порекомендовал услуги Центра ХХХ своим родственникам или знакомым.	Да	Нет	Не знаю
7	Я воспользуюсь услугами Центра ХХХ, если у меня еще раз возникнут проблемы.	Да	Нет	Не знаю

2. Как бы вы оценили степень своего знакомства с деятельностью Центра ХХХ?

- 01. Очень хорошее
- 02. Хорошее
- 03. Удовлетворительное
- 04. Слабое
- 05. Очень слабое

3. Как можно улучшить обслуживание в Центре? Дайте, пожалуйста, два совета.

Окончание приложения 8

4. Что Вы хотели бы добавить?

5. Ваш возраст _____

6. Ваш пол: 01. Мужской 02. Женский

7. Семейное положение:

1. Женат (замужем)
2. Не замужем (не женат)
3. Незарегистрированный брак
4. В разводе
5. Вдовец (вдова)

8. Какой доход приходится на одного члена семьи? _____

9. Как давно вы имеете дело с Центром ХХХ? _____ месяцев

10. В связи с чем Вам оказывается помощь в Центре ХХХ?

1. Проблемы детско-родительских отношений
2. Проблемы в браке
3. Проблемы с алкоголем, наркотиками
4. Домашнее насилие
5. Другое (что?) _____

Большое спасибо!

Оценка программы обслуживания

Особенности клиента и среды	Главные виды деятельности программы	Деятельность в рамках программы	Определенные результаты программы	Насколько долговременными будут результаты для клиента
Почему эти клиенты нуждаются в услуге?	Что может программа им предложить? 1) 2) 3)	Что будет осуществляться внутри каждого вида деятельности?	Чего достигнет клиент, когда программа закончится?	Какие долговременные изменения или результаты мы ожидаем от клиента?
На какие изменения условий их жизни направлена программа?	Когда? В течение какого времени?	Как увидеть или зафиксировать успешность выполнения программы?	Как будет выглядеть «успешный клиент»?	Что мы имеем в виду, говоря «долговременные»? Дополнительные результаты, которые не планировались заранее, но были достигнуты клиентом

Определение программы 1

Что это за группа? Что мы знаем о тех, кого мы обслуживаем?	Какая деятельность осуществляется по программе?	Какие результаты должны быть достигнуты в результате этой деятельности?

Определение программы 2

Как мы можем измерить или зафиксировать изменения? Как часто мы должны это делать? Какие техники измерения здесь требуются? Что еще мы бы хотели узнать о процессе и результатах услуг, которые мы оказываем?	Какое участие клиента мы ожидаем? Как часто и в каком виде? Какой временной график мы имеем для выполнения намеченного в программе? Как и когда мы узнаем, что выбились из графика?	Как мы бы хотели улучшить программу?

Примерный список критериев качества услуг социальной защиты¹

Наименование услуги	Возможные результаты	Источник информации для оценки результатов	Критерии эффективности
Устройство детей на семейные формы воспитания	1. Недопущение попадания детей в интернатные учреждения 2. Получение детьми полноценного семейного воспитания и развития	Административные данные	Соотношение количества детей в интернатных учреждениях и на семейных формах воспитания Соотношение подушевых расходов на различные формы воспитания: опеку, патронат, семейную воспитательную группу, интернат, детский дом и пр. Необходимо рассчитывать отдельно для детей-инвалидов и других детей с особыми потребностями
Центры временного пребывания	Удовлетворение базовых жизненных потребностей (в жилье, убежище, питании, гигиене) лиц, попавших в трудную жизненную ситуацию	Административные данные	Защищенность и обеспеченность базовыми жизненными благами лиц, находящихся в центрах временного пребывания Разброс подушевой стоимости стандартного набора услуг центров временного пребывания на территории региона и в сравнении с другими регионами
Обслуживание в стационарах	1. Поддержание общественно приемлемого качества жизни (измерение весьма затруднительно)		Стоимость услуги в расчете на одного обслуживаемого в стационаре в месяц в сравнении со стоимостью надомного обслуживания по аналогичному составу услуги Стоимость однотипной услуги в расчете на одного клиента для разных типов поставщиков (государственные учреждения, негосударственные некоммерческие организации, индивидуальные предприниматели)

¹ Критерии оценки качества бюджетных услуг, целесообразности и эффективности производимых расходов; обоснование и методика выбора критериев. Материалы исследования Фонда «Институт экономики города», 2006.

	2. Сохранение или увеличение продолжительности жизни		Показатели качества жизни в стационарных учреждениях в сравнении со средними по группе граждан с социально-демографическими характеристиками, сходными с характеристиками находящихся на стационарном обслуживании
Социальное обслуживание на дому граждан пожилого возраста и инвалидов	<p>1. Решение социально-бытовых проблем</p> <p>2. Предотвращение попадания пожилых граждан и инвалидов на стационарное обслуживание</p> <p>3. Поддержание/увеличение продолжительности жизни</p>	<p>По результату 1 Источник информации – независимые опросы клиентов¹, а также результаты независимых обследований их текущего положения по параметрам (например, своевременность уплаты коммунальных платежей, чистота в квартире, наличие необходимых лекарств и т.п). Результат 2 может оцениваться приблизительно посредством анализа динамики поступлений в стационары и на домашнее обслуживание</p>	<p>Доля перешедших с домашнего обслуживания в стационар</p> <p>Индекс удовлетворенности (оценивается по набору показателей, соответствующих составляющим услуги)</p> <p>Расходы в расчете на 1 клиента</p> <p>Продолжительность жизни пожилых граждан и инвалидов (отдельно для мужчин и женщин)</p>

¹ Методология опросов, позволяющих получить не общие оценки удовлетворенности, а конкретные параметры качества получаемых услуг, была разработана фондом «Институт экономики города» и внедрена в Саратовской области. См.: Мониторинг результативности социального обслуживания на дому граждан пожилого возраста и инвалидов: Руководство по применению / сост А.В. Федорец, К.Г. Чагин. М., 2005.

<p>Реабилитация и адаптация инвалидов</p>	<p>1. Поддержание минимальных стандартов потребления/благополучия инвалидов различных категорий</p> <p>2. Обеспечение доступности образования, семейного воспитания и трудовой деятельности для инвалидов</p> <p>3. Повышение/поддержание продолжительности жизни инвалидов</p>		<p>1. Доля работающих от числа инвалидов трудоспособного возраста.</p> <p>2. Доля инвалидов, проживающих в семье (по разным группам клиентов, в т.ч. по детям-инвалидам – доля проживающих в собственной или замещающей семье и не стоящих в очереди на размещение в стационарных учреждениях).</p> <p>3. Доля трудоспособных инвалидов со среднедушевым доходом домохозяйства выше 50% и выше 100% прожиточного минимума.</p> <p>4. Доля нетрудоспособных инвалидов, проживающих в семье и не стоящих в очереди на размещение в стационарных учреждениях.</p> <p>5. Доля детей-инвалидов школьного возраста, получающих образовательные услуги.</p> <p>6. Продолжительность жизни инвалидов, частота суицидов, заболеваемость сопутствующими и общими заболеваниями.</p>
<p>Комплексные услуги социального патронажа</p>	<p>1. Сохранение семей</p> <p>2. Вывод семей или одиноко проживающих граждан из трудных жизненных ситуаций</p>	<p>Административные и статистические данные</p>	<p>1. Доля повторно обратившихся от общего числа обслуженных в течение года по видам учреждений.</p> <p>2. Соотношение административных расходов центра временного пребывания (центра помощи семье и детям, центра комплексного социального обслуживания и т.п.) и общей стоимости оказанных центром услуг.</p> <p>3. Стоимость услуг центров (по подвидам услуг) в расчете на одного обслуживаемого, а также – в случае, если однотипные услуги предоставляются разными поставщиками – подушевая стоимость услуг по типам поставщиков (государственные учреждения, негосударственные некоммерческие организации).</p> <p>4. Жизнеустройство несовершеннолетних, получивших помощь в центрах временного пребывания (учреждениях социального обслуживания семьи и детей), доля устроенных в различные семейные формы воспитания, а также в государственные интернатные учреждения.</p>

			<p>5. Доля трудоспособных взрослых лиц из числа получивших услугу, излечившихся от заболеваний, мешающих их трудоустройству.</p> <p>6. Из числа лиц группы 5 – доля занятых трудовой деятельностью.</p> <p>7. Доля несовершеннолетних, от которых отказались родители.</p> <p>8. Доля несовершеннолетних, страдающих токсикоманией или наркоманией.</p> <p>9. Доля несовершеннолетних, занимающихся бродяжничеством или попрошайничеством.</p> <p>10. Количество несовершеннолетних, совершивших суицид или попытку суицида, на 1000.</p> <p>11. Доля детей школьного возраста, совершивших преступления.</p>
Социальная поддержка и реабилитация участников боевых действий	Снижение социальной напряженности, повышение адаптируемости бывших участников боевых действий		<p>1. Доля бывших участников боевых действий, страдающих наркоманией или алкоголизмом.</p> <p>2. Количество бывших участников боевых действий, совершивших суицид или попытку суицида, на 1000 человек данной группы.</p> <p>3. Количество разводов семейных пар, где супругом является бывший участник боевых действий, на 1000 таких пар.</p> <p>4. Доля бывших участников боевых действий, совершивших преступления.</p> <p>5. Доля бывших участников боевых действий, имеющих доходы ниже прожиточного минимума.</p>

Примерный перечень критериев качества социальной услуги¹

Критерий	Источник информации
Наличие целеполагания, соответствующего задачам системы социальной защиты населения	Положения об отраслевых органах исполнительной власти, нормативно-правовые документы регионального уровня
<p>Наличие формализованной методики предоставления, включая следующие параметры:</p> <ul style="list-style-type: none"> • частота, интенсивность, другие количественные параметры предоставления услуги по всем составляющим, по которым эти параметры можно формализовать; • требования соответствию стандартам (где разработаны для составляющей услуги в целом или приняты для индивидуального клиента, как, например, медицинские ограничения в структуре питания) и потребностям клиентов; • механизмы адаптации услуги к специфической ситуации клиента и его семьи/родственников; • механизмы максимально быстрого реагирования на обращения клиентов по поводу объема, сроков и других аспектов оказания услуг. 	Желательный источник – региональный стандарт предоставления услуги.
Своевременность, систематичность и регулярность оказания услуг	Данные выборочных телефонных опросов получателей
Соответствие практики предоставления услуги формализованной методике (по каждому компоненту)	Данные независимого мониторинга (осуществляемого, например, в ходе периодических проверок качества оказания услуг либо специальными подразделениями региональных министерств/департаментов, либо общественными наблюдателями); Данные выборочных анкетных опросов получателей услуг

¹ Критерии оценки качества бюджетных услуг, целесообразности и эффективности производимых расходов; обоснование и методика выбора критериев. Материалы исследования Фонда «Институт экономики города».

Соответствие принципу социальной интеграции	Административные данные о полном наборе видов помощи, входящих в состав услуги (по каждому получателю)
Влияние на поведение получателей, их стремление к выходу на самообеспечение	Административные данные о составе семей, получающих услугу; Выборочные анкетные или телефонные опросы, предоставляющие данные о взаимосвязи занятости трудоспособных членов семьи/родственников и оказания услуг
Значимость для получателя	Данные анкетных опросов получателей
Наличие системы мониторинга	Данные региональных органов исполнительной власти по отрасли «социальная защита»
Предоставление заявителям и получателям максимальных удобств обращения и получения услуг	Административные данные, оценки получателей, блиц-опросы на выходе из органов и учреждений, где оформляется право получения услуги

Содержание

Предисловие.....	3
Раздел 1. Социальный менеджмент: истоки и определения.....	6
<i>Возникновение менеджмента. Административные теории менеджмента. Концепция бюрократизации. Социологические объяснения менеджмента. О разных толкованиях понятия «социальный менеджмент». Контекст расцвета социального менеджмента. Оценка – инструмент социального менеджмента.....</i>	<i>6</i>
Раздел 2. Социальная политика как контекст социального менеджмента.....	31
<i>Социальная политика, социальное государство и социальный менеджмент. Социальная политика на местном уровне. Проблемы управления в социальной политике. Принципы управления государственной семейной политикой: реальность и перспективы. Согласование интересов семьи и государства.....</i>	<i>31</i>
Раздел 3. Оценка как инструмент социального менеджмента.....	67
<i>Оценка потребностей. Оценка уровня доходов получателя социальной помощи: проверка нуждаемости. Оценка программ и проектов. Дизайн оценочных исследований. Формы оценки программ. Понятие социальной экспертизы. Гендерная экспертиза в социальной работе. Понятия качества, результативности и эффективности. Цели и задачи программы социального обслуживания. Цели и задачи оценки результативности. Критерии эффективности социальной работы. Обеспечение качества социального обслуживания. Проведение оценочного исследования. Привлечение потребителей к оценке услуг. Оценка качества и эффективности в социальных службах.....</i>	<i>67</i>
Раздел 4. Менеджмент социального обслуживания.....	139
<i>Менеджмент в сфере социального обеспечения за рубежом. Проблема эффективности социального менеджмента. Типы социальных служб. «Бюрократия низового уровня».....</i>	<i>139</i>
Раздел 5. Управление персоналом в учреждениях социального обслуживания.....	154
<i>Принципы управления учреждением. Организация работы учреждения и контроль за ее качеством. Современная система профессиональной мотивации работников социальных служб. Формы и методы повышения квалификации работников учреждений социальной сферы. Аттестация специалистов и руководящих кадров социальной сферы.....</i>	<i>154</i>

Раздел 6. Оценка качества в управлении образованием.....	175
<i>Образование и социальный менеджмент. Теоретико-методологические основы управления качеством образования. Понятие «качество образования». Оценивание образовательной деятельности: подходы и критерии. Показатели/индикаторы оценки качества образования. Процедуры оценки качества образования. Контроль деятельности образовательного учреждения в системе менеджмента качества. Бенчмаркинг как технология оценки образовательной деятельности.....</i>	<i>175</i>
Раздел 7. Социальный маркетинг.....	207
<i>Различные подходы к определению социального маркетинга. Технология социального маркетинга. Маркетинговые исследования. SWOT-анализ. Социальная реклама.....</i>	<i>207</i>
Список использованных источников.....	223
Приложения.....	234
<i>Приложение 1. Глоссарий.....</i>	<i>234</i>
<i>Приложение 2. Отчетность по курсу «Социальный менеджмент».....</i>	<i>237</i>
<i>Приложение 3. Анализ кейсов организаций социальной сферы.....</i>	<i>245</i>
<i>Приложение 4. План услуги.....</i>	<i>252</i>
<i>Приложение 5. Форма обеспечения качества.....</i>	<i>255</i>
<i>Приложение 6. Пример формы для сообщения об инциденте.....</i>	<i>256</i>
<i>Приложение 7. Плановая оценка записей.....</i>	<i>258</i>
<i>Приложение 8. Опросный лист получателя конкретного вида услуг.....</i>	<i>259</i>
<i>Приложение 9. Оценка программы обслуживания.....</i>	<i>261</i>
<i>Приложение 10. Примерный список критериев качества услуг социальной защиты.....</i>	<i>262</i>
<i>Приложение 11. Примерный перечень критериев качества социальной услуги.....</i>	<i>266</i>