

# Книжное обозрение

© 2003 г.

## **СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И СОЦИАЛЬНАЯ РАБОТА В ИЗМЕНЯЮЩЕЙСЯ РОССИИ (Под ред. Е. Ярской-Смирновой, П. Романова). М.: ИНИОН РАН, 2002. 456 с.**

Среди новых изданий по социально-политическо-экономическому анализу исследований по теории и практике современной социальной политики немного. Особенно это заметно в ситуации быстро развивающейся системы подготовки специалистов по социальной работе, которая ведется в более чем 150 вузах России. Коллектив авторов, подготовивший рецензируемую книгу, одним из первых в стране развернул образовательную программу по социальной работе. Нужно отметить, что дисциплина "социальная политика" была включена в государственный образовательный стандарт специальности "социальная работа" лишь с 2000 года. Данный объемный труд написан не по декларативной или декларируемой социальной политике, какой она сформулирована в законах, постановлениях правительства и социальных программах любого уровня. Анализ нормативных документов включен в ткань книги. Но гораздо интереснее то, что предложена широкая картина формирования органов и деятельности нового для нашей страны института социальной работы, учреждений социального обслуживания, различных сервисов и служб, реализующих декларации власти.

Авторы уже во введении заявляют о своей критической позиции, связанной с тем, что "импортируемые модели социальной политики соединяются в России с традиционным видением социальных проблем и способов их разрешения" (с. 6), поэтому отнюдь не праздным является вопрос об их совместимости. В центре исследования - специфический характер социальной политики в России, который обобщенно представляется как процесс объединения различных льгот, выплат и других практик социальной защиты советских времен с новыми социальными сервисами, потребовавшими профессионализации тех, кто пришел туда работать. Отмечено, что существует определенный кризис управления в социальной политике, когда муниципальные органы, как правило, в "пожарном порядке" вынуждены решать проблемы, которые ставят быстро меняющиеся внешняя социально-экономическая и политическая ситуации (с. 16). При этом основные возможности в реализации социальной политики имеют региональные власти, а местное самоуправление перегружено обязанностями, но не имеет ресурсов для их выполнения.

"Структурной" удачей книги является выбор приоритетов социальной политики. Авторы подчеркивают, что, во-первых, антропологический поворот в социальной работе предполагает изменение ценностных мотиваций, ориентацию не на пособие, а на личностное и профессиональное развитие и занятость (с. 21). Во-вторых, рассуждая о любых нуждающихся в защите группах, они ставят проблему бедности, особенно в аспекте социального неравенства, тем более, что до 1990-х годов российское общество было менее стратифицировано. С точки зрения риска социального исключения, право на особое внимание имеют инвалиды и женщины, тем более, что помощь женщинам является, по данным ЮНИСЕФ, наиболее действенной формой помощи детям. Исследуя возникновение новых социальных сервисов, невозможно обойти "геронтологическую тропинку" (с. 167-178), а также возникновение специальных детских служб и выделение "детских проблем" из контекста семейной политики (с. 178-201). Раздел "Этнография социальных служб" представляет особый интерес, поскольку раскрывает реалии функционирования новых социальных институтов с разных позиций. Аналогичных исследований в российской научной литературе нет.

Как отмечают авторы, проблемы социальной политики в переходном обществе сложны, характеризуются новизной, что не всегда осознается исследователями. Эти проблемы рефлексированы отечественной наукой преимущественно в качестве экономических (яркий пример - первый учебник, рекомендованный Минвузом - "Социальная политика", М.: РАГС, 2002) или правовых, но гораздо реже - в качестве социальных. Нельзя не согласиться с тем, что изменение характера социальной политики происходит медленно, что задача приведения социальных

обязательств государства в соответствии с экономическими возможностями страны усложняется реальным падением уровня жизни населения и ростом дифференциации доходов. Более того, макроэкономические реформы были проведены за счет беднейших слоев населения, а меры социальной защиты оказывались неэффективными (с. 120). Концепция адресной помощи обсуждалась и в отдельных регионах внедрялась, начиная с 1992 г., так что стало очевидно, что без активизации ресурсов людей и развития гражданской инициативы государство будет продолжать нерациональные затраты. Дело в том, что лишь 6% российской социальной помощи достигало наименее обеспеченных групп населения, поскольку принцип адресности противоречил сложившейся в советские времена "категориальной" структуре, а подготовленных специалистов, способных оказывать квалифицированную помощь в трудной жизненной ситуации, пока недостаточно. Однако за последнее десятилетие социальная политика была существенно модернизирована. Юридически закреплён принцип равенства всех организационно-правовых форм социальной работы, декларировано право существования негосударственных структур в социальной сфере. Возникли новые органы управления и новые социальные сервисы, началась профессионализация этой деятельности. Огромное значение имеет разработка (в перспективе - принятие Федерального Закона) о минимальных государственных социальных стандартах, касающихся широкого спектра социальных услуг и гарантий.

Стоит согласиться с авторами, которые утверждают, что социальная политика плохо концептуализирована. Многие публикации подчеркивают частные задачи, такие как выплата пособий или недостаточный их размер, и, наоборот, мало акцентов делается на том, что задача социальной политики - не назначение и выплата пособий, а взаимоотношения человека с его окружением, нахождение ресурсов, повышение готовности к переменам, к личностному развитию. Очень важен процесс символического оформления реформ социальной политики, в результате которого, с одной стороны, те или иные явления нашей жизни приобретают общественную значимость и начинают определяться как социальные проблемы, а с другой, - журналисты и общественность, ученые и политики сами переосмысливают и по-новому объясняют ситуации или события (с. 123). Реформаторская деятельность в социально-правовой сфере постепенно начинает давать плоды, хотя многие правовые акты противоречат друг другу или сталкиваются с институциональными, организационными, социально-экономическими и психологическими проблемами. В то же время правы авторы в том, что законы и другие нормативные акты постепенно складываются вместе, подобно фрагментам головоломки (с. 232), а российское социальное государство в целом складывается гораздо быстрее, чем естественно выросшие социальные государства Запада.

Особенно интересными, на наш взгляд, являются материалы третьей части монографии, где авторы предпринимают попытку описания социальных служб с позиций микросоциологии организации. Нам кажется, заслуга авторов как раз и состоит в том, что они преодолели традиционное видение и объяснение рассматриваемых проблем, используя в исследовании метод этнографического кейс-стади. Этнографический вид кейс-стади, - пишут они, - "это всегда динамическое балансирование между детальной описательностью, фокусирующейся на особенностях той или иной социальной практики, и стремление выйти на объяснения каких-либо более широких закономерностей" (с. 240). По-видимому, данное высказывание можно считать задачей практического изучения социальных проблем и их решения в рамках социальной политики и деятельности отдельных организаций. На наш взгляд, авторы справились с поставленной задачей. Следует отметить такие интересные и нетрадиционные направления в изучении деятельности организации как: взаимодействия сотрудников в процессе планирования работы и контроля ее выполнения; выработка идеологии и оправдания в работе с клиентами; внутренний мир организации; внешние связи организации; взаимоотношения персонала и клиентов; отношения между клиентами; душевное состояние сотрудников и исполнение профессиональных обязанностей; конструирование различных видов социальных проблем и т.д. Мы указали только некоторые темы, нашедшие отражение в авторском исследовании. Их перечень значительно шире и опирается на результаты наблюдений и интервью, полученных в социальных службах. Для интерпретации данных, связанных с деятельностью служб по реализации социальной политики, авторы привлекли конструктивистскую теорию, позволившую сделать интересные наблюдения и получить нетривиальные выводы. Назовем лишь некоторые из них.

В монографии вскрывается и достаточно убедительно доказывается взаимосвязь между различными направлениями социальной политики и социальной работы и эффективностью социальных практик по решению актуальных социальных проблем, в результате чего практики социальной работы зачастую вынуждены решать проблемы клиентов методом проб и ошибок,

ибо нет единого мнения по поводу методов решения проблем конкретных категорий клиентов, а также способов взаимодействия с ними при оказании социальной помощи.

Другое интересное и важное для теории и практики наблюдение исследователей касается феномена "болезни бюджетных организаций". В самом общем виде эта болезнь предстает как сверхбюрократизация государственных бюджетных организаций, проявляющаяся в чрезмерной

регламентации (формализации) отношений внутри организации, между представителями различных учреждений, производителями и потребителями услуг. Это порождает волокиту, бездушное отношение к нуждам людей, ненужное бумаготворчество, отчуждение между людьми и т.д. Казалось бы, эти явления достаточно хорошо изучены и описаны в социологической и управленческой литературе. Но авторам удалось показать проблему в новой плоскости. Они рассматривают негативные последствия бюрократизации на первичном уровне организации социума - уровне межличностных взаимодействий: во взаимоотношениях между сотрудниками, между клиентами и работниками социальных учреждений, между представителями общественности, сотрудниками и клиентами, между сторонними наблюдателями, пытающимися отразить практику (в качестве которых выступали сами авторы), и сотрудниками учреждений, между управленческим персоналом и рядовыми работниками и т.д. Они отслеживают "игру интересов", пересечения притязаний отдельных людей, борьбу за власть, конфликты формальных и неформальных предписаний, способы самозащиты и самооправдания сотрудников и т.д. Следует сказать, что они хорошо справились с нелегким делом выявления и рефлексии этих "тонких материй": указанные явления описаны корректно, грамотно и интересно.

Мы остановились только на двух моментах, которые показались нам самыми важными в работе исследователей. Внимательный читатель обнаружит в монографии гораздо больше интересных рассуждений, замечаний, описаний, связанных с проблемами формирования представлений о социальных проблемах и способах их решения. В книге содержится много материала для менеджеров социальной сферы, который позволит им лучше понять механизмы функционирования и развития их собственных организаций.

При проведении исследования упущением, по нашему мнению, является то, что, хотя изучение практик в различных учреждениях проводилось по одной схеме, результаты, представленные в главах третьего раздела, организованы по-разному. Так, в описании деятельности городского центра помощи женщинам, семье и детям раскрыты следующие вопросы: организационная структура и иерархия профессиональных групп, процесс планирования и организации работы, планирование и контроль, перспективы развития и взаимодействие с сообществом. Глава, в которой рассказывается о центре социального обслуживания населения, содержит следующие параграфы: внутреннее пространство центра, его организационная структура, кадровые вопросы, профессионализм и мотивация сотрудников, статистические показатели развития центра, работа диспетчера, работа с клиентами, поиски идеологии работы и оправдания недостатков. При таком подходе исследователи не стремились осуществить сравнительный анализ - сопоставление единообразных, однотипных факторов, влияющих на деятельность организаций по оказанию социальных услуг. Это направление исследований и анализа, известного в западных странах под названием бенчмаркинга, пока не получило достаточного развития в России применительно к социальной сфере. Но оно представляется очень перспективным и актуальным для российской действительности, поскольку может способствовать совершенствованию системы государственных социальных служб, повышению их эффективности и улучшению качества предоставляемой социальной помощи. Мы понимаем, что проведение бенчмаркинга - сложное дело, требующее, во-первых, больших финансовых затрат, во-вторых, наличия группы специально подготовленных исследователей, в-третьих, заинтересованности руководства социальных учреждений в проведении подобного рода исследований. Все эти факторы не всегда совпадают, и, тем не менее, авторской группе, показавшей себя как коллектив единомышленников, в дальнейшем, возможно, удастся заложить основы бенчмаркинга в российской практике социальной работы и провести такое исследование государственных социальных учреждений.

В заключение хотелось бы отметить, что монография предстает как фундаментальное социологическое и управленческое исследование. Работа обладает научной новизной, теоретической и практической ценностью. Она вносит определенный вклад в развитие теории и практики социальной политики, лишена налета "катастрофизма", которым грешат многие публикации на аналогичные темы.

И.А. ГРИГОРЬЕВА,  
Т.В. ШИПУНОВА,  
кандидаты философских наук