Саратовский государственный университет им. Н.Г.Чернышевского

Управление сферой соцзащиты населения на примере Саратовского региона

Дипломная работа

Саратов 2007

СОДЕРЖАНИЕ

Введение

Глава 1. Теоретико-методологические основы управления системой социальной защиты

1.1 Сфера социальной защиты населения региона как объект управления

1.2. Управление развитием социальной сферы

Глава 2. Управление развитием сферы социальной защиты населения региона

2.1. Региональная социальная политика

2.2. Функции органов управления развитием сферы социальной защиты населения региона

2.3. Инструменты и методы управления развитием социальной сферы региона

Глава 3. Управление сферой социальной защиты населения региона (на примере Саратовской области)

3.1. Управление социальной защиты населения в Саратовском регионе

3.2. Оценка эффективности управления сферой социальной защиты населения на примере деятельности социальных служб

Заключение

Список литературы

Приложение

ВВЕДЕНИЕ

*Актуальность* Незавершенность в России социально-экономических преобразований обусловливает необходимость пересмотра подходов к реализации государственной социальной политики.

Отсутствие в течение длительного времени отечественной доктрины в области социальной сферы фактически поставили под сомнение возможность дальнейшего развития российского общества, создания условий для обеспечения достойного уровня жизни российских граждан. Попытки органов власти коренным образом изменить сложившуюся критическую ситуацию пока что не приносят желаемых результатов, поскольку благосостояние населения должно основываться на свободном труде, обеспечивающем получение высоких и гарантированных доходов.

Кроме того, большая часть населения оказалась в условиях негативных проявлений социальных рисков и кризисных жизненных ситуаций. Все это указывает на необходимость реформирования системы социальной защиты населения, ибо существующая ее модель является в значительной степени неэффективной, оставаясь, по сути, советской моделью социального обеспечения. В результате, применяемые к управлению социальной защитой населения подходы, не учитывают специфику ее функционирования в условиях рыночных отношений, демократизации государства и становления гражданского общества.

Данные условия требуют применения к управлению социальной защитой населения системного подхода, рассмотрения ее как сложной системы во всей совокупности составляющих элементов, их свойств, связей и отношений, а также структурных и функциональных зависимостей.

Необходимость разработки новой модели управления социальной защитой населения с учетом отечественного и зарубежного опыта, а также практическая востребованность такой модели на уровне субъекта Российской Федерации определяют актуальность дипломного исследования.

*Степень разработанности.* В настоящее время в отечественной литературе вопросам управления социальной защитой населения уделяется немалое внимание.

Так философско-методологический аспект социальной защиты различных групп населения рассмотрен в исследованиях Е.И. Холостовой, Н.С. Слепцова, А.Н. Авербянова, Г.С. Батищева, Л.П. Буевой, В.Г.Лисовского, Н.И. Ловцовой, В.Н. Ярской, Е.Р. Ярской-Смирновой и др.

Социально-психологический аспект социальной защиты в рамках социальной работы является предметом исследования таких ученых, как А.А.Бодалев, В.В. Давыдов, Д.И. Фильдштейн, А.И. Уманский, А.С.Чернышов и др.

Вопросы организации процесса социальной защиты рассматриваются в работах Р.Х. Шакурова, В.А. Слатенина, А.В. Петровского и др. В исследованиях М.Л. Захарова, Э.Г. Тучковой, М.И. Лепихова, А.Н. Савинова, Л.В. Тихомирова, М.Д. Тихомировой, В.Ш. Шайхатдинова и других ученых представлены правовые аспекты организации и функционирования социальной защиты населения.

Зарубежный опыт формирования моделей социальной защиты населения описывается в трудах В.В. Антропова, С.В. Кадомцевой, Г.А.Кузнецова и других авторов, где анализируется специфика организации системы социальной защиты в условиях развитых рыночных отношений и делаются выводы о возможности учета опыта передовых социальных государств в российской практике.

Особое внимание социальной защите трудоспособного населения уделяли Н.К. Акиншина, З.С. Богатыренко, О.И. Боткин, Н.А. Иванова, А.Я. Кибанов, Р.П. Колосова, Г.И. Мечковский, Е.Е. Мачульская, Ю.Г. Одегов, И.С. Ремизов, Л.С. Бушуева, Н.А. Горелова, Б.М. Генкин, Г.Х. Гендлер, Г.А. Ковалева, В.М. Маневич, Э.Р. Сураханов, Г.Н. Черкасов и др.

Разработке основных концептуальных положений, направленных на повышение эффективности организационного механизма социальной защиты населения, посвящены исследования Е.А. Волосниковой.

В трудах В.Н. Бобкова, Н.А. Волгина, Л.П. Храпылиной, В.И. Жукова, Н.М. Римашевской, С.Н. Смирнова, Т.Ю. Сидориной, Н.И. Ловцовой, П.В. Романова и др. социальная защита населения рассматривается как одно из основных направлений социальной политики государства.

В работах А.М. Бабич, Е.В. Егорова, Е.Н. Жильцова, В.Д. Роик, С.В.Шишкина основной и перспективной формой социальной защиты населения в условиях развития рыночных отношений выступает институт социального страхования.

Однако, научные разработки, в которых бы комплексно рассматривались теоретические аспекты управления социальной защитой населения региона, практически отсутствуют, несмотря на объективную необходимость такого рода исследований, что и послужило основанием для выбора темы, а также постановки цели и задач исследования.

Эмпирическое исследование в рамках качественной методологии основано на методологических принципах, разработанных А.Готлиб, М.Киблицкой, И. Масалковым, П. Романовым, В. Семеновой, В.Ядовым.

*Целью работы* является изучение современной политики и практики управления системой социальной защиты населения региона, а также теоретических положений и практических рекомендаций по обеспечению её функционирования.

*Объектом исследования* является социальная защита населения региона. *Предметом исследования* является политика и практика управления системой социальной защиты населения региона.

*Методологической основой* работы послужили общенаучные методы исследования, ситуационный и системный подходы, структурно-функциональный анализ, методы научной абстракции и моделирования, статистические методы и стратегия кейс-стади.

*Теоретическую основу* исследования составили федеральные законы и постановления Правительства Российской Федерации по социально-экономическому развитию и управлению различными отраслями народного хозяйства, труды отечественных и зарубежных ученых, посвященные проблемам социальной защиты населения, законодательные и нормативные документы Российской Федерации по вопросам управления социальной защитой населения; теоретические модели и концепции научных школ по организации управления сферой социальной защиты в целом и региональной социальной защитой, в частности.

В качестве *информационной базы* использованы материалы Федеральной службы государственной статистики, статистические данные, опубликованные в периодической печати, аналитические и программные материалы Совета Федерации и Государственной Думы Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Правительства Саратовской области.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ СИСТЕМОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ РЕГИОНА

1.1 СФЕРА СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ РЕГИОНА КАК ОБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ

Содержание понятия социальная сфера, как и любой научной категории, многопланово. В литературе можно выделить несколько подходов к определению социальной сферы.

Первый понимает ее как совокупность больших социальных групп: классов, наций, народов и так далее, - полагая, что такое представление о социальной сфере отражает глубокий уровень общественной жизни, носит сущностный характер, в отличие от представления о ней как просто суммы локальных социальных образований. В основном понятие социальной сферы в такой трактовке совпадает с понятием социальной структуры общества. Но при такой постановке вопроса социальная сфера утрачивает функциональные признаки и главнейший из них - обеспечение воспроизводства общества. Вторую точку зрения представляют в основном экономисты. Активно используя в научном анализе категорию социальная сфера, они сводят ее к непроизводственной сфере и отраслям услуг и трактуют ее как совокупность отраслей народного хозяйства, в той или иной мере задействованных в процессе удовлетворения социальных потребностей граждан, работники которых получают соответствующие доходы из средств, выделяемых обществом на эти потребности. В данном случае социальная сфера предстает только как социальная инфраструктура, вне деятельности в ней каких-либо социальных субъектов, их связей и отношений[[1]](#footnote-1).

Ряд авторов, полагая, что социальная сфера занимает своего рода промежуточное положение между экономической и политической системами и выступает как бы передаточным звеном от экономики к политике, считают неоправданным выделение социальной сферы как некоторой относительно самостоятельной области общественных отношений. Социальная сфера является частью других сфер жизнедеятельности общества и не представляет собой самостоятельную подсистему общества. Такой подход, с нашей точки зрения, также неправомерен, поскольку только социальная сфера в отличие от других сфер жизнедеятельности общества выполняет функцию социального воспроизводства населения. В основе ее выделения лежит деятельность по воспроизводству населения и отношения, складывающиеся в процессе этой деятельности[[2]](#footnote-2).

Социальная сфера представляет собой целостную, постоянно изменяющуюся подсистему общества, порожденную объективной потребностью общества в непрерывном воспроизводстве субъектов социального процесса. Это устойчивая область человеческой деятельности людей по воспроизводству своей жизни, пространство реализации социальной функции общества. Именно в ней обретает смысл социальная политика государства, реализуются социальные и гражданские права человека.

Социальная сфера представляет собой самобытное, сложноорганизованное, упорядоченное целое, единое в своей сущности, в своем качестве, назначении и вместе с тем многофункциональное в силу сложности и многозначности процесса воспроизводства дифференцированных социальных субъектов с их способностями, потребностями, многообразием интересов. Процессы функционирования и развития социальной сферы обусловлены объективными закономерностями и основываются на определенных принципах социального управления.

Рассматривая структуру социальной сферы, ее основные компоненты, уточним, какие объекты и процессы, на наш взгляд, можно отнести к социальной сфере, а какие - к внешней среде.

Социальная сфера не имеет жестких пространственных и временных рамок. Она существует не сама по себе, не изолированно, а в определенной взаимосвязи с другими сферами общества: материально-производственной, политической, культурно-духовной и системами природного порядка. Социальная сфера, выражая жизнедеятельность в целостном осуществлении, имеющая своим результатом человека, социальные группы, как бы пронизывает все другие, так как в каждой из них действуют люди, социальные общности. С другой стороны, условием развития социальной сферы является функционирование других сфер, поскольку в них продуцируются материальные, духовные блага и ценности, реализуются функции политического управления обществом. Таким образом, социальная сфера как бы "перекрывается" другими сферами, собирая, как в фокусе, все предпосылки воспроизводства и развития общества. В этом смысле все другие сферы общества могут рассматриваться как среда. По отношению к ним социальная сфера выступает как фактор укрепления и поддержания стабильности социальных отношений и процессов, их относительного равновесия. Это является непременным условием сохранения целостности всей общественной системы[[3]](#footnote-3).

Представляется, что в качестве критерия, позволяющего отграничить системные элементы от среды, следует принять функцию каждого из них в создании системообразующих свойств социальной сферы. В таком случае к социальной сфере относятся все объекты и процессы, которые принимают прямое, непосредственное участие в формировании свойств системы, связанных с воспроизводством и совершенствованием личности (группы), удовлетворением ее витальных и высших потребностей. Их взаимодействие и создает социальную сферу как систему с ее качественными отличиями. Материально-производственная, политическая и культурно-духовная сферы, опосредованно участвуя в формировании интегративных качеств, влияя на социальную сферу через отдельные компоненты, в целом остаются внешними по отношению к системе и потому относятся к среде. Они связаны с ней сетью коммуникаций, каждая из которых имеет неодинаковое значение для функционирования социальной сферы. К среде следует отнести и природно-климатические условия, в которых функционирует социальная сфера[[4]](#footnote-4).

Опираясь на эти рассуждения и учитывая, что в социальной сфере складываются и удовлетворяются потребности во благах, необходимых для самореализации творческого потенциала человека, группы, рассмотрим эту сферу как систему, обладающую необходимым набором компонентов вещного, процессуального, идейного и человеческого характера. Взаимодействие этих структурных единиц должно порождать присущие данной системе качественные особенности. Отнесем к таковым социальную инфраструктуру и производимые ею продукты потребления, процессы образования, медицинского, социального и бытового обслуживания, органы и институты управления социальной сферой, механизмы и нормативную базу регулирования потребительского поведения населения, человека, группы.

Отметим, что каждый компонент социальной сферы не может быть понят сам по себе. Его функция реализуется через деятельность людей, удовлетворяющих тем самым свои потребности. Субстанциональной основой социальной сферы являются совместная деятельность людей по воспроизводству своей действительной жизни и возникающие при этом социальные отношения между субъектами данной деятельности.

Компоненты социальной сферы обладают различной степенью сложности, находятся по отношению друг к другу в иерархической зависимости и являются производными от социальной сферы как целостной системы. Их специфика, возникновение и существование обусловливаются главной функцией социальной сферы – функцией социального воспроизводства людей, как субъектов жизнедеятельности и воссоздания структур, социальных институтов, ресурсов жизнеобеспечения социальных субъектов.

Каждый компонент социальной сферы выполняет определенную функцию, носящую целенаправленный характер. В противном случае компонент выпадает из системы, становится ненужным. Функции обусловливают элементы целостной структуры и материализуются в рамках присущей социальной сфере внутренней организации.

Пределом анализа социальной сферы, ее первичным элементом является понятие "потребность социального субъекта". Первичность данного элемента обусловлена тем, что ему присуще характерное для социальной сферы основное противоречие между растущими потребностями субъектов и возможностями их удовлетворения. Это противоречие, является основным в процессе саморазвития, самореализации каждого социального субъекта. Его характер и направленность детерминируют возможности, реальный уровень развития социальной сферы в целом. Именно потребность и есть концентрация присущих социальной сфере противоречий, которые обусловливают ее специфику. Потребность служит источником самодвижения, саморазвития системы. Выделение и изучение основного компонента системы позволяет нам проанализировать источники, движущие силы ее развития, выяснить главное направление движения, тенденции, которые ей присущи.

Материальные и духовные потребности личности, группы формируются под воздействием экономических условий, социокультурных факторов и характеризуются, с одной стороны, их минимально приемлемым и гарантированным обществом уровнем, с другой - уровнем возможностей и притязаний самих социальных субъектов.

Важной детерминантой социальной деятельности личности, группы являются ценностные ориентации. Они воплощаются в идеалах, интересах, устремлениях людей и определяют поведение субъектов социальной сферы. Ценностные ориентации формируются в ходе социализации, закрепляются всей совокупностью жизненного опыта. Именно поэтому они являются одной из стабильных их характеристик. Система ценностных ориентации имеет многоуровневую структуру, которая включает в себя рациональный, эмоциональный и поведенческий компоненты. Ее вершину составляют ценности, приближенные к идеалу[[5]](#footnote-5).

Важнейшим компонентом социальной сферы является социальная инфраструктура. Под ней мы понимаем устойчивую совокупность материально-вещественных элементов, создающих условия для удовлетворения всего комплекса потребностей (витальных и социально-деятельностных) в целях воспроизводства человека и общества. Социальная инфраструктура является полем взаимодействия материально-вещественной среды и социальных субъектов и обеспечивает условия для рациональной организации их жизни и деятельности. По своей внутренней организации инфраструктура социальной сферы представляет собой систему учреждений, предприятий и органов управления, обеспечивающих эффективность функционирования всех институтов социальной сферы. При этом многообразные потребности индивидов, семей и общества в целом удовлетворяются широким и многообразным набором товаров и услуг.

Социальная инфраструктура характеризуется по видам и направлениям деятельности социальных субъектов (трудовая, культурная, досуговая и т.п.) и по звеньям в каждом из видов (дошкольная, внешкольного образования и т.д.). Она может рассматриваться как на уровне общества, отрасли, так и региона, предприятия. Отдельные элементы социальной инфраструктуры не взаимозаменяемы. Только при целостном подходе, обеспечивающем рациональную жизнедеятельность людей, можно говорить об эффективности воспроизводства населения.

Социальная инфраструктура может характеризоваться числом учреждений, организаций, обеспечивающих процессы образования, медицинского, бытового и транспортного обслуживания, а также числом мест в них, объемом услуг. В анализе функционирования социальной инфраструктуры важны субъективные оценки людей достаточности реально существующей социальной инфраструктуры в конкретном регионе или на конкретном предприятии.

По уровню развития социальной инфраструктуры, который определяется с помощью социологического анализа, можно судить о степени удовлетворения потребностей населения[[6]](#footnote-6).

Процессы образования, медицинского, бытового, транспортного обслуживания, социальной защиты и т.д. представляют собой совокупность статистически устойчивых актов социального взаимодействия людей, детерминирующего их образ жизни, условия социального воспроизводства. Как и всякий процесс, это взаимодействие характеризуется протяженностью в пространстве и времени, последовательностью, непрерывностью. Оно призвано служить двум взаимосвязанным целям: сохранению ранее накопленного человеческого потенциала, обеспечению доступности услуг и созданию новых институциональных предпосылок совершенствования качественных характеристик социального воспроизводства будущих поколений, обеспечению роста потенциала социальной сферы. Услуги социальных учреждений формируют социальную экологию.

Система индикаторов, фиксирующих эти процессы, может быть представлена показателями, характеризующими[[7]](#footnote-7):

• потенциал отрасли (обеспеченность кадрами различных отраслей социальной сферы, количественные и качественные характеристикии результатов образовательной деятельности, состояние здоровья граждан, жилищного обеспечения, социальной защиты, социального обслуживания и т.п.);

• субъективную оценку степени удовлетворенности потребностей индивидов, социальных групп в жилье, медицинском и бытовом обслуживании, образовании, культурно-духовном общении, политическом участии;

• соотношение платности и бесплатности услуг, государственной и частной принадлежности производящих их предприятий, степень доступности платных услуг различным группам и слоям населения.

Важнейшим компонентом социальной сферы являются люди. Они могут быть представлены или описаны как популяция - количественными и качественными характеристиками населения страны, а их социальная дифференциация - через причастность людей к тем или иным группам или слоям общества. При этом состояние здоровья населения, его интеллектуальный потенциал, культурно-нравственные ценности и девиации будут оценкой функционирования социальной сферы, а место человека, группы в социальной структуре - показателем потенциальных возможностей их социального воспроизводства. Отметим, что все социальные группы и слои, а также индивид выступают в качестве субъектов социальной сферы[[8]](#footnote-8).

Управление - непременное внутренне присущее социальной сфере свойство. Это свойство имеет всеобщий характер и вытекает из признания, что человек есть явление социальное, всегда принадлежит к определенной общественной системе, классу, социальной группе, которые предъявляют к нему определенные этические, правовые и другие требования, ставят его поступки в известные рамки господствующих в нем экономических и общественных отношений.

В социальной сфере действуют два типа механизмов регулятивных воздействий - спонтанный и сознательный. Причем на какой бы стадии развития ни находилось общество, оно не в состоянии абсолютно освободиться от стихийной силы случая, но соотношение сознательного и стихийного в управлении бывает различным[[9]](#footnote-9).

Спонтанный механизм управления социальной сферой проявляется в неупорядоченном воздействии сложной и противоречивой совокупности факторов, условий на процессы воспроизводства населения, их переплетения, столкновения. Эти воздействия пробивают себе дорогу как общая тенденция, имеющая вероятностный, стохастический, характер (например, демографические процессы рождаемости, смертности, брачности и т.д.).

Сознательные факторы управления связаны с целенаправленной социальной деятельностью людей, которая осуществляется через специфические общественные институты (субъекты управления) - систему органов и организаций, обеспечивающих сознательное воздействие на социальную сферу с целью достижения определенных результатов. На федеральном уровне это министерства социального профиля (здравоохранения, образования, социальной защиты, труда и др.), на региональном уровне - соответствующие органы управления, на местном - городские и районные комитеты, отделы, департаменты, различные учреждения и службы социальной помощи на местах. На социальные процессы в обществе на всех его уровнях оказывают свое влияние также политические, общественные и религиозные организации.

Степень эмансипации каждого конкретного общества от стихийного воздействия случая, равно как и сила, эффективность его противодействия стихийным факторам носят конкретно-исторический характер. Границы целенаправленного воздействия на социальную среду, его содержание, цели и принципы зависят от сущности общества, господствующих в нем экономических отношений, политических институтов. Сознательное управление осуществляется в интересах класса или социальной группы, господствующих экономически. В соответствии со своими интересами господствующая общность создает систему общественных институтов, органов и организаций, призванных осуществлять управленческие, регулятивные воздействия на общество. Субъективные факторы таких воздействий в процессе общественного прогресса претерпели глубокие изменения - от управления посредством эмпирических, из непосредственного опыта получаемых и передаваемых из поколения в поколение, традиций, обычаев в первобытном обществе до сознательного управления социальными отношениями и процессами.

При этом остается настоятельной необходимостью совершенствование управления социальным воспроизводством действительной жизни, что, в свою очередь, обусловливает требования к социальному познанию существенных, устойчивых связей, выражающих инвариантный способ организации социальной сферы в определенную целостность, характеризующих способы сохранения ее стабильности и развития, учету в управлении социальной сферой уникального и случайного[[10]](#footnote-10).

Социальная сфера заключает в себе сложный клубок переплетений причинных связей, взаимодействий. Например, такой компонент, как социальная инфраструктура, причинно связан с другими компонентами социальной сферы и более или менее прямо "отвечает" за те или иные характеристики системы в целом. Его функции обусловлены конкретными особенностями структуры населения, его психологическими и национально-этническими традициями, ценностными ориентациями и установками. Компоненты социальной сферы неравноценны с точки зрения их места и роли в целостном жизнесуществовании населения, самореализации целей и интересов той или другой группы. Вместе с тем структурные элементы социальной сферы не взаимозаменяемы. Поэтому исследование социальной сферы предполагает не только изучение структурных характеристик, но и раскрытие функциональной динамики, перспектив развития социальной сферы[[11]](#footnote-11).

Изменения в социальной сфере находятся в тесной связи с изменениями в других сферах жизнедеятельности общества. Тенденции этой взаимосвязи, их причинно-следственные зависимости не просто разнообразны и сложны, но и в определенной степени взаимообусловлены и регулируемы.

Детерминированность социальной сферы экономическими условиями проявляется через сложную систему взаимозависимостей различных факторов, влияющих на жизнь общества. Например, развитие самой материальной сферы нередко вступает в противоречие с развитием других сфер, и прежде всего политической. Эти связи, в свою очередь, опосредуются особенностями социальной структуры общества, природно-географического и иных факторов. К тому же нельзя забывать о внешних влияниях других государств на данное общество.

Сложность связей между материальной и социальной сферами заключается в том, что их развитие нельзя ставить в жесткую линейную зависимость и что воздействия материальных основ жизнедеятельности общества на различные компоненты социальной сферы проявляются с разной степенью интенсивности и с разной направленностью. Подчеркнем еще два важных момента. Аналогичное влияние на социальную сферу оказывают политические и культурные факторы. При этом социальная сфера, оставаясь, в свою очередь, относительно самостоятельной, оказывает влияние на все другие сферы жизнедеятельности общества.

Причинные связи сфер общественной жизни не выступают на разных этапах истории как раз и навсегда данные и неизменные - они историчны, то есть возникают, изменяются, развиваются, свертываются, и в этой динамике они, возможно, подчиняются своим собственным законам.

Каждая сфера в своем взаимодействии с другими может выступать не только как причина. Будучи включенной в систему взаимодействия, она может выступать и как следствие.

Все сферы - материально-производственная, политическая, культурно-духовная, - составляющие ее среду, равно как и природно-климатические условия, в которых она функционирует, должны рассматриваться как самостоятельные факторы ее развития. В этой среде социальная сфера черпает силы, материальные средства для пополнения и развития своих компонентов и, в первую очередь, инфраструктуры, для подготовки и переподготовки кадров, для совершенствования структуры. При этом, интегрируя возможности других сфер жизнедеятельности общества, социальная сфера преобразует каждую из них, оказывая свое влияние соответственно собственной природе. Они же, в свою очередь, оказывают постоянное воздействие на социальную сферу, вынуждая ее перестраиваться, нейтрализовывать или ассимилировать эти воздействия. Таким образом, внешняя среда - это необходимый фон, на котором и при опосредованном участии которого развертывается функционирование социальной сферы. От нее во многом зависят свойства социальной сферы.

С другой стороны, специфика социальной сферы, ее сущность определяются прежде всего внутренней природой образующих ее компонентов, характером их внутреннего взаимодействия. Внешние воздействия преломляются через внутренние свойства социальной сферы, через присущие ей внутренние противоречия.

Еще одним рядом факторов развития социальной сферы являются факторы, которые специфичны именно для развития социального. Здесь имеется в виду прежде всего влияние социально-демографических, национально-этнических и социально-психологических характеристик социальной сферы.

Взаимосвязь и взаимовлияние социальной сферы и ее среды может иметь как постоянный, так и случайный характер. Переплетения необходимых и случайных взаимодействий придают их проявлениям вероятностный (стохастический) характер[[12]](#footnote-12).

Итак, выделим следующие группы факторов социального развития:

• экономические, связанные с уровнем социально-экономического развития страны и каждого конкретного региона, особенностями развития социальной инфраструктуры, характером и типом собственности на предприятиях, распределительных отношений;

• политические, характеризующие сущность и влияние социальной политики на повышение потенциала социальной сферы, реализацию правовых гарантий в области социального воспроизводства населения, социальную поддержку и помощь депривированным слоям населения, а также социально-политической ситуации на ее развитие;

• правовые, обусловливающие законодательные нормы и правоотношения в области регулирования социальных отношений, уровень правосознания населения;

• культурные, определяющие воздействие системы нравственных и культурно-духовных ценностей, норм и традиций, господствующих в обществе, их региональных особенностей на социальные отношения;

• природно-климатические, подчеркивающие особенности естественной среды обитания населения и экологическую ситуацию в регионе и влияющие на стандарты и образ жизни населения;

• социально-демографические, учитывающие численность населения по социальным группам и их половозрастной состав, рождаемость и смертность, миграцию, занятость, профессионально-квалификационную структуру;

• национально-этнические, определяющие воздействие на социальные процессы в обществе и регионе национального менталитета, интересов, традиций и обычаев;

• социально-психологические, представляющие особенности проявления в социальных отношениях настроений, переживаний, ожиданий населения, их устремлений, личностных и групповых установок.

Качественные и количественные показатели функционирования социальной сферы, с одной стороны, определяются достигнутым уровнем развития отраслей производства и средств потребления, производственной и социальной инфраструктурой, характером производственных отношений, социальной ориентированностью экономики, природно-климатическими условиями; с другой стороны, уровнем образования, ценностными ориентациями людей и нормами потребления. При этом анализ ее движущих сил осуществляется на макро-, мезо- и микроуровнях и учитывает объективные и субъективные аспекты функционирования и развития социального воспроизводства.

Поскольку особенностью социальной сферы является планомерное воздействие на каждый ее компонент со стороны субъектов управления, возникает необходимость выявления специфики механизмов их действия, познания объективных законов развития социальной сферы, изучения степени доминирования тех или иных законов и закономерностей в общем процессе ее функционирования. Движению в этом направлении будут способствовать выделенные нами факторы, детерминирующие самодвижение социальной сферы, а также выявление противоречий, лежащих в основе этого самодвижения.

Представляется, что объективной основой деятельности индивидов, групп в социальной сфере, субъектов управления социальными процессами является противоречие между потребностями людей и материальными условиями, обеспечивающими их удовлетворение. В основе движения социальной сферы как движущегося, развивающегося целого лежит общий для всех его компонентов и в то же время специфический для системы в целом закон возрастания потребностей, управляющий функционированием как самого целого, так и образующих его частей. Примером еще одного противоречия, определяющего развитие социальной сферы может стать противоречие общего и индивидуального. В социальной сфере общественные и личные интересы устремляются и к выравниванию степени удовлетворения потребностей людей, и к социально-групповому различию. это противоречие системное, отражающее взаимодействие элементов с системой и части с целым; оно проявляется как общая закономерность диалектического процесса - раздвоения объекта на противоположные части с сохранением его как целого.

Социальная сфера, как и любая социальная система, представляет собой весьма сложное образование: в ней имеются остатки прошлого, основы настоящего и зачатки будущего. Эти зачатки вступают в противоречие с основами настоящего, и в результате разрешения противоречия рождается новое, прогрессивное[[13]](#footnote-13).

Социальная сфера как нечто устойчивое, самостоятельное, целостное характеризуется законосообразностью, то есть наличием собственных внутренних законов развития, имеющих стохастический характер. Они проявляются как существенные, необходимые, устойчивые, повторяющиеся связи явлений, процессов социального воспроизводства человека, общества и характеризуют функционирование и развитие социальной сферы как целостной системы, отражая в этой целостности системообразующие связи, выражают взаимосвязь экономических, политических, социокультурных сторон общественной жизни как компонентов конкретной социальной системы общества, ее взаимосвязи с обществом в целом. Эти законы носят объективный характер и реализуются только через деятельность людей, научное познание которой возможно лишь при учете связи объективного и субъективного. Они действуют в совокупности с другими социальными законами: экономическими, педагогическими, психологическими и другими. К ним следует отнести законы социальных перемещений, социального сравнения, динамики социальной активности, развития социальной структуры, саморегулирования отношений на основе согласования ожиданий субъектов и другие.

Отметим, что многие объективные законы и закономерности социальной сферы пока не известны и их познание является задачей специальной социологической теории. Однако можно предположить основные направления поиска. Социальная сфера является частью целого социального организма, следовательно, можно выделить закономерности на уровне ее связей с другими сферами жизнедеятельности общества. В то же время она сама представляет сложный системный феномен, внутри которого складываются закономерные связи между компонентами, а, также между каждым элементом социальной сферы и интегральным результатом ее деятельности - социальным воспроизводством дифференцированных субъектов жизнедеятельности. Возможно выделение закономерностей, отражающих направления развития социальной сферы.

1.2. УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ

Неэффективность, а иногда и повреждающий эффект социального управления привели к представлению о том, что попытки регулирования социальных процессов на макроуровне бессмысленны. Но социальное управление это то, без чего не может существовать ни одно общество.

Эффективность социального воспроизводства населения обусловливается множеством факторов. Среди них важная роль принадлежит действенности организационных мер в области управления социальными процессами, особенно на региональном уровне. Конкретные управленческие решения могут понизить или повысить компенсаторные возможности социальной сферы, более или менее полно учесть уровень современных запросов населения. Потребность в повышении эффективности управления социальным воспроизводством все больше ощущается народом и признается властью[[14]](#footnote-14).

Социальное управление выступает как совокупность организационно оформленных образований и управленческих связей между ними, осуществление которых позволяет реализовать управленческое воздействие между индивидами, социальными группами и общностями, политическими, экономическими и другими институтами общества. Оно охватывает все объекты и процессы в обществе, состояние которых имеет значимость для его существования и развития как социальной системы, для жизнедеятельности людей. По своей сущности социальное управление упорядочивает противоречивое взаимодействие между индивидуальными, групповыми и общими интересами для их совместной реализации. Оно есть регуляция социальных отношений, определяющих положение и роль людей в обществе, направленность их интересов, деятельности, ее содержание и интенсивность. Социальное управление воздействует на общественные отношения, и прежде всего на отношения, складывающиеся по поводу вещей, средств производства, обеспечивая согласование многообразных интересов (территориальных, национальных, коллективных, индивидуальных и т.п.), организует социальные действия, достижение намеченных целей, общих результатов[[15]](#footnote-15).

Специфика социальной сферы как объекта управления, определяется тем, что процесс социального воспроизводства - это естественный, поливероятностный процесс, определяемый как глобальными детерминантами, так и в значительной мере вероятностным элементом. Она является одновременно самоорганизующейся, организуемой, полидетерминированной, многосубъектной, многоуровневой.

Суть самоорганизации социальной сферы заключается в самосознании, самосохранении, самосовершенствовании и самовоспроизведении порядка в ее структуре функционирования, а организации - в сознательном, целевом управлении социальной сферой.

В ходе самоорганизации социальной сферы большую роль играет случайность, которая не может игнорироваться в управлении социальной сферой. В этом случае спонтанный механизм управления свое регулирующее воздействие на систему осуществляет через "усреднение" результатов, переплетение, перекрещивание и сталкивание различных, нередко противоречащих друг другу сил, массы случайных единичных актов. Одним из мощных регуляторов такого воздействия является рынок, его конкурентные механизмы, соотношение спроса и предложения, получение прибыли. Другим регулятором является механизм, представленный обычаями, традициями, нормами морали, религиозными верованиями, идеологическими установками.

Целенаправленный механизм управления реализуется через специфические общественные институты - субъекты управления, которые в совокупности представляют управляющую систему, включающую в себя на социетальном уровне государство, политические партии, общественные организации и другие элементы. На региональном и местном уровнях управления эти функции выполняют соответствующие органы, учреждения. Государственное управление социальной сферой представляет собой механизм реализации целей социальной политики, основанной на законодательно установленных императивах, определяющих реальный уровень жизни, социального благополучия, занятости населения, их социальной поддержки.

Целенаправленное управление опирается на следующие принципы[[16]](#footnote-16):

- наличие целей;

- обеспечение уменьшения рассогласования между заданным значением управляемого параметра и его фактическим значением (отрицательная обратная связь);

- непрерывная циркуляция текущей информации о состоянии объекта управления, а также управляющей информации со стороны субъекта управления;

- согласование скоростей изменения заданного и фактического значений управляемого параметра;

- замкнутость контура управления.

Оно выполняет целый комплекс функций: прогнозирование, планирование, организация, общее руководство, оперативное распорядительство, регулирование, учет и контроль, проверка исполнения.

Управленческий процесс цикличен. Кроме целеполагания, он включает в себя также:

- планирование, связанное с разработкой планов социального развития и социального проектирования;

- организацию действий участников совместной деятельности;

- распределение между ними функций, задач;

- обеспечение выполнения принятых планов или решений;

- координацию деятельности взаимодействующих субъектов;

- стимулирование людей путем формирования соответствующих мотивов и установок;

- обеспечение контроля за ходом реализации принятого постановления или другого управленческого документа.

Многосубъектность социальной сферы задается, многофункциональностью и многоуровневостью ее организации. Как сложная, динамичная система, она представляет собой совокупность нескольких подсистем (инфрастуктурные обрзован, институты, население и т.п.), вместе составляющих органическую целостность. Каждая из подсистем, в свою очередь, состоит из множества сложных элементов, также образующих относительно самостоятельные системы. Смысл управления социальной сферой заключается в координации, гармонизации фундаментальных взаимодействий, совершенствовании структуры этого чрезвычайно сложного системного образования и требует участия в управлении ею большого числа субъектов на всех уровнях ее организации: федеральном, региональном, местном.

Реализация задач управления такой сложной системой связана с необходимостью создания достаточно сложной системы управления, структурно и функционально соответствующей управляемой системе. В реальной практике социальная сфера на федеральном уровне является объектом управления всех социальных Министерств труда и социального развития, образования, здравоохранения и т.д. На региональном уровне представлены соответствующие комитеты и департаменты социального профиля, на местном - управления и отделы. Однако, несмотря на такую достаточно развернутую управленческую структуру, эффективность управления социальной сферой оставляет желать лучшего. Видимо, это связано с тем, что наличие нескольких независимых субъектов управления не обеспечивает целостность системы управления социальным развитием. Существуют также противоречия между федеральными, региональными и местными органами управления. Попытки организовать постоянную деятельность общественного совета по координации управленческих воздействий всех социальных министерств пока терпят неудачу. Возможно, создание на базе ведущих министерств постоянно действующего органа, который бы координировал практические действия всех федеральных структур, является резервом совершенствования управления социальной сферой. Напомним, что такой орган призван точно повторить функции и структуру социальной сферы. Важно также сформировать правовые, экономические и организационные предпосылки успешной деятельности по социальному воспроизводству населения для всех субъектов социальной сферы, включая региональные, местные органы власти, руководство фирм и предприятий, общественные организации и объединения.

Управление социальной сферой сопряжено с обработкой больших по объему и сложных по структуре потоков информации. Очевидно, что обработать потоки прямой и обратной информации, оценить все многообразие ситуаций на местах в едином центре невозможно. Следовательно, на каждом уровне управления социальной сферой в соответствии с распределением функций и решаемых задач, полномочий, ответственности, компетенции решается вопрос и об информационном обеспечении, времени обработки данных, сроках принятия решений[[17]](#footnote-17).

Многофакторность состояния и законосообразность социальной сферы.

В основе обеспечения эффективности управления социальной сферой лежит представление о детерминантах самодвижения социальной сферы, знание законов, принципов ее функционирования и развития. Как свидетельствует одна из синергетических закономерностей, флуктуации и случайные элементы играют основную роль только в зоне бифуркации, а в интервалах между бифуркациями доминируют детерминистские аспекты. Следовательно, в периоды подъема или спада, стабильного развития общества и проявляются долгосрочные тенденции, и поэтому, опираясь на закономерности функционирования социальной сферы, можно в определенной мере предсказать ее реакцию на возмущающее воздействие внешних факторов со стороны окружающей среды, а также повысить качество управленческих решений.

Анализ причинных связей сфер общественной жизни позволяет говорить о полидетерминированности социальной сферы. Все они, составляющие ее среду, равно как и природно-климатические условия выступают факторами, определяющими качество ее функционирования. При этом они не выступают на разных этапах истории как раз и навсегда данные и неизменные. Взаимосвязь, взаимовлияние социальной сферы и ее среды может иметь как постоянный, так и случайный характер. Переплетения необходимых и случайных взаимодействий придают их проявлениям вероятностный (стохастический) характер. Компоненты среды представляют собой первый ряд факторов ее функционирования или трансформации[[18]](#footnote-18).

Еще одним рядом доминант самодвижения социальной сферы являются факторы, которые специфичны для развития социального. Это, прежде всего, социально-демографические, национально-этнические, социально-психологические характеристики социальной сферы.

ГЛАВА 2. УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ СФЕРЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ РЕГИОНА

2.1. РЕГИОНАЛЬНАЯ СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Региональная политика применительно к Российской Федерации – это система целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, социальным и экономическим развитием регионов страны, а также механизм их реализации. Региональная политика государства – это, прежде всего политика недопущения и сглаживания резких территориальных диспропорций, вмешательство по этому поводу в развитие практически каждой территориальной единицы.

При формировании государственной региональной социальной политики на федеральном уровне формируются стратегия и идеология развития социальной сферы, разрабатываются задачи и основной механизм ее законодательного регулирования. Формы и методы решения региональных задач должны находиться в компетенции регионов, причем необходимо четко раз граничить управление развитием социальной сферы региона, осуществляемое Российской Федерацией и территорией. Приоритетные направления федерального и регионального финансирования должны разрабатываться, исходя из общей стратегии развития социальной сферы, но учитывая специфические проблемы отдельного региона[[19]](#footnote-19).

Региональная социальная политика должна исходить из следующих принципов[[20]](#footnote-20):

• создание условий для сохранения и рационального использования социальных ресурсов каждого региона и страны в целом;

• определение приоритетных направлений, требующих значительных вложений;

• поиск некапиталоемких или малокапиталоемких вариантов поддержания социальной сферы.

Существующая модель федеральной социальной политики была сориентирована на экономически не подкрепленную передачу все большего числа социальных функций регионам, на перенесение финансирования социальных расходов из федерального бюджета на местные бюджеты, а также на доходы и сбережения граждан. Однако в такой огромной стране, как Россия, достижение стабильности и социальной ориентации оказывается возможным лишь при условии определенной однородности социального и экономического пространства. Ни о какой устойчивости, сбалансированности и социальном прогрессе в масштабах страны не может быть и речи, если социально-экономические параметры отдельных регионов в несколько раз хуже средних по стране, если относительно стабильные территории соседствуют с абсолютно депрессивными.

Аномальные территориальные различия в уровне и качестве жизни во многом определяются экономическими, природно-климатическими, ресурсными и инфраструктурными особенностями регионов и служат основанием для государственной политики "выравнивания". Одной из основных целей этой политики, согласно Указу Президента РФ №803 от 3 июня 1996 года, является "выравнивание условий социально-экономического развития регионов", а одной из основных задач – последовательное приближение уровня жизни и экономического развития в худших (по этим параметрам) регионах как минимум к среднему уровню. Важным фактором в данном случае выступает государственное стимулирование регионов к саморазвитию: поддержка социальной мобильности населения (помощь при переселении в более благоприятные места); инициирование правительством перетока капиталов и инвестиций в ранее отсталые регионы. Главным аспектом социальной политики на современном этапе является взаимодействие и сочетание федеральных и региональных программ, установление оптимальных соотношений в социальном развитии регионов.

Возможны три варианта развития территорий[[21]](#footnote-21):

1. Развивать и поддерживать передовые и богатые районы, а остальные могут существовать за счёт богатых (например - США).

2. Поддерживать примерно равные условия жизни во всех районах, регулируя в них уровень налогообложения, занятости, уровень жизни (пример – Германия).

3. Поддерживать только бедные районы, богатые могут развиваться самостоятельно (пример – страны Скандинавии).

2.2. ФУНКЦИИ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ СФЕРЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ РЕГИОНА

Проводя политику регионального развития, органы разных уровней государственной власти должны осуществить выравнивание развития разных регионов страны, создать необходимые предпосылки для их социального развития, а затем приступать к очередному уровню регионального управления – к управлению развитием социальной сферы.

В общем виде функции органов управления в социальной сфере заключается в обеспечении социальной справедливости, которая не может полностью осуществляться исключительно через рыночные отношения. Применительно к услугам отраслей социальной сферы необходимо наличие предпосылок равных возможностей в их потреблении. Должны быть обеспечены общедоступность жизненно важных благ (достигаемая через бесплатность их предоставления или систему льгот) и реализация таких прав человека, как право на определённый стандарт благосостояния.

В обширном спектре проблем государственного управления региональным развитием социальной сферы целесообразно выделить ряд ключевых моментов, к которым относятся[[22]](#footnote-22):

* выбор объектов регулирования;
* определение источников финансового и материального обеспечения программ и предприятий, учреждений социальной сферы;
* определение критериев оценки состояния социальной сферы;
* выработка приемов и инструмента управления развитием социальной сферы региона;
* регламентация отношений региональных органов управления с федеральными.

Управление социальной сферой региона предполагает управление социальной защитой населения региона и управление развитием социальной сферы региона.

Социальная защита – это система законодательных, экономических, социальных и иных гарантий, обеспечивающая всем трудоспособным гражданам равные права и условия для труда, а нетрудоспособным (социально уязвимым) слоям – преимущества в пользовании общественными фондами потребления, прямую материальную и социально-психологическую поддержку во всех её формах.

Комплекс мер по управлению социальной защитой реализуется на трёх уровнях: федеральном, областном (республиканском, краевом), местном (городском, районом). Базовыми направлениями этого комплекса являются[[23]](#footnote-23):

* обеспечение социальных гарантий, установленных на федеральном уровне, социально уязвимыми слоям населения;
* совершенствование системы пенсионного обеспечения, социального обслуживания и социального страхования;
* развитие новых систем социальной защиты населения через создание специальных учреждений социальной службы;
* создание условий для получения обслуживающим контингентом трудовых доходов, достаточных для его самообеспечения.

Управление развитием социальной сферы региона – это разрабатываемая и осуществляемая органами власти различного уровня система мероприятий по оптимизации социального развития, по созданию социально-экономических, правовых и организационных условий, способствующих свободному и всестороннему развитию каждого человека на основе совершенствования контролируемой этими органами власти системы общественных отношений (федеральной, региональной, местной)[[24]](#footnote-24).

Выработка эффективных мер управления социальным развитием предполагает использование соответствующей системы оценок и показателей развития социальной сфер. Очень важно использовать при оценке действенности социальной политики критерии, адекватные её сути и содержанию.

Такими критериями в первую очередь являются уровень и качество жизни населения региона. Согласно принятой ООН международной концепции уровня жизни, он определяется следующими понятиями и показателями: здоровье, потребление продуктов питания, образование, занятость и условия труда, жилищные условия, социальное обеспечение, одежда, отдых и свободное время, права человека.

Концепция качества жизни обращает внимание на совокупность условий, определяющих физическое, умственное и социальное благополучие человека или группы людей.

2.3. ИНСТРУМЕНТЫ И МЕТОДЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ РЕГИОНА

Выбор инструментов управления развитием социальной сферы регионов РФ осложняется парадоксальностью современного положения дел, которая состоит в том, что становление рыночных отношений фактически неизбежно ведет к появлению и усилению разного рода социальных диспропорций: расслоение населения по доходам и уровню жизни, банкротству предприятий, сокращению занятости и др.

Важнейшим методом управления развитием социальной сферы региона в условиях рыночной экономики является метод программирования. В настоящее время он признан правительством и широко используется в практике управления. Специальным документом (Постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 года №594) утверждён "Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация". В этом документе дано определение программы как "увязанного по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекса научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение задач в области государственного, экономического, социального и культурного развития Российской Федерации"[[25]](#footnote-25).

Для того чтобы программа управления развитием социальной сферы региона могла быть эффективно реализована, она должна быть согласована с объёмами реальных ресурсов, иметь адекватный набор мер контролирующего и регулирующего воздействия в соответствии с каждой конкретной ситуацией. Поэтому система управления развитием социальной сферы региона должна включать следующие блоки: блок формирования, блок ресурсов, блок реализации, блок контроля[[26]](#footnote-26).

*Блок формирования*. Элементы блока формирования системы управления развитием социальной сферы региона в их совокупности должны вводить в законное русло саму возможность, а также допустимые формы и методы, направления и объекты государственного регулирования территориального развития. К числу этих элементов относятся Конституция РФ и федеральные законы, определяющие федеративные отношения и государственное устройство, распределение полномочий между уровнями и ветвями власти, социальные права граждан и соответствующие нормативы (социальные обязательства государства) бюджетный процесс и налоговую систему, отношения собственности и её распределение по территориальным уровням, порядок и правила использования и т.п.

В рассматриваемый блок должны входить и такие элементы, как информационно-аналитическое и прогнозно-аналитическое обеспечение принятия соответствующих решений

*Блок ресурсов.* Ресурсный блок системы государственного управления развитием социальной сферы регионов должна составлять та часть финансовых, имущественных, природных и иных ресурсов государства, которую можно выделить на целевое решение соответствующих задач, а также та часть негосударственных ресурсов (средств частных лиц, внешних займов, муниципальных земель и др.), которая на законном основании может быть направлена на указанные цели.

*Блок реализации.* Этот блок системы управления развитием социальной сферы регионов многообразен, структурно неоднороден и включает десятки конкретных действий, механизмов и процедур, санкционированных блоком формирования и обеспеченных в той или иной степени ресурсным блоком. Сюда могут быть отнесены качественно различные меры. Прежде всего, это политические решения постоянного или долгосрочного характера, в частности: придание региону особого статуса, установление на отдельных территориях особых организационно-правовых режимов. Возможно предоставление хозяйствующим субъектам временных налоговых льгот, приоритетное предоставление им государственных заказов и т.п.

*Блок контроля.* Контролирующий блок системы государственного управления развитием социальной сферы регионов должен включать правообеспеченные меры всестороннего и постоянного отслеживания хода реализации мер государственного управления, будь то масштабная целевая программа, трансферт или ситуативное решение о поддержке какого-либо градообразующего объекта. При этом речь идет о контроле как принятия решений, так и их выполнения (по объемным показателям, по своевременности выделения и доведения до конечных получателей выделенных ресурсов, по результативности их использования и др.)

ГЛАВА 3. УПРАВЛЕНИЕ СФЕРОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ РЕГИОНА (НА ПРИМЕРЕ САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ)

3.1 УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ В САРАТОВСКОМ РЕГИОНЕ

В зависимости от объекта, уровня и направления принято выделять федеральную, региональную и муниципальную социальную политику. На федеральном уровне задаются стратегические ориентиры социальной политики, на региональном и муниципальном уровнях осуществляется её конкретная реализация.

Полномочия региональной и муниципальной социальной политики:

* разработка региональных социальных программ и их реализация (поддержка малообеспеченных);
* изыскание возможностей для повышения минимальных федеральных стандартов;
* обеспечение учреждений социальной инфраструктуры находящихся в региональном и муниципальном ведении;
* нормативное оформление и организация адресной социальной помощи;
* осуществление проверки нуждаемости;
* определение и реализация социальной помощи слабозащищенным слоям населения[[27]](#footnote-27).

Роль региональных и муниципальных органов власти ведущая в реализации вопросов социальной защиты населения. В соответствии с ФЗ от 1997 г. «О прожиточном минимуме в РФ» социальная помощь гражданам, имеющим доходы менее прожиточного минимума оказывается органами региона.

Министерство здравоохранения и социальной поддержки Саратовской области (далее - Министерство) является органом исполнительной власти Саратовской области, наделенным полномочиями и осуществляющим функции по реализации государственной политики в установленных настоящим Положением сферах деятельности. Министерство также осуществляет в пределах своей компетенции координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении учреждений (организаций).

Министерство в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, нормативными актами Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации, Уставом (Основным Законом) Саратовской области, законами Саратовской области, правовыми актами Губернатора области, органов государственной власти области, а также Положением о министерстве здравоохранения и социальной поддержки Саратовской области.

В структуру Министерства входят территориальные комитеты и управления, обладающие правами юридического лица (далее по тексту - территориальные органы Министерства), осуществляющие свою деятельность непосредственно в административно-территориальных образованиях Саратовской области[[28]](#footnote-28).

Управление социальной защиты населения Саратовской области является органом исполнительной власти области и входит в единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Основными задачами управления социальной защиты населения являются: проведение государственной политики в области социальной защиты населения; осуществление социальной защиты населения области; обеспечение охраны семьи, материнства, отцовства и детства на территории области; разработка и реализация мер, направленных на развитие социальной сферы в области; организация системы социальной защиты населения области и обеспечение ее функционирования.

Чтобы решать эти вопросы необходима структура, рассмотрим какая в Саратовской области сложилась структура управления.

Министерство здравоохранения и социальной поддержки Саратовской области[[29]](#footnote-29) включает в себя следующие подразделения: комитеты, самостоятельные управления и отделы, а также территориальные органы.

*Комитеты*

- Комитет организации медицинской помощи взрослому населению

отдел организации медицинской помощи взрослому населению

отдел стратегического планирования развития медицинской помощи

отдел профилактической медицины

отдел медицинского страхования, организации платных услуг и взаимодействия с частным здравоохранением

отдел организации реабилитации и санаторно-курортного лечения.

- Комитет по социальной защите населения

отдел организации и развития социального обслуживания населения

отдел предоставления компенсаций

отдел организации назначения пособий, доплат к пенсии и социальной помощи

отдел по работе с территориальными органами

отдел реабилитации и социальной адаптации инвалидов

отдел по работе с гражданами, уволенными с военной службы, и организации альтернативной гражданской службы

- Комитет по труду

отдел развития социального партнерства и коллективно-договорных отношений

отдел уровня жизни и доходов населения

отдел трудовых гарантий и развития трудовых ресурсов

отдел охраны труда и экспертиз

отдел координации трудовых отношений

- Комитет по финансам

▫ Контрольно-ревизионное управление

отдел по контролю за расходованием средств в учреждениях здравоохранения

отдел по контролю за расходованием средств в учреждениях социальной поддержки

▫ Планово-финансовое управление

отдел планирования и финансирования здравоохранения

отдел планирования и финансирования социальной поддержки

отдел финансирования социальных выплат

▫ Управление по бухгалтерскому учету и отчетности

отдел бухгалтерского учёта финансово-хозяйственной деятельности

отдел расчетов по коммунальным льготам

отдел финансирования территориальных органов

*Самостоятельные управления*

- Управление информационных технологий

отдел компьютерных технологий

отдел автоматизированных информационных систем

- Управление лекарственного обеспечения и медицинской техники

отдел организации льготного лекарственного обеспечения

отдел лекарственного обеспечения, медицинской техники, метрологии и стандартизации

- Управление медико-социальных проблем материнства и детства

отдел медицинской помощи матери и ребенку

отдел организации профилактики и реабилитационной помощи детям

- Управление по анализу и прогнозированию здравоохранения и социального развития

отдел методической работы и информационного обеспечения

отдел анализа, прогноза, мониторинга

отдел социального развития и целевых программ

- Управление семейной и демографической политики

отдел профилактики безнадзорности и социальной реабилитации детей

отдел социальной поддержки семьи

отдел демографической политики

- Управление эксплуатации зданий, капитального и текущего ремонта

отдел капитального и текущего ремонта учреждений здравоохранения

отдел капитального и текущего ремонта учреждений социальной поддержки

административно-хозяйственный отдел

отдел по работе с обращениями граждан

*Самостоятельные отделы*

организационный отдел

отдел кадров

отдел конкурсных закупок и договоров

отдел мобилизационной подготовки и спецработы

отдел стационарных учреждений и социальной адаптации

лиц без определённого места жительства

правовой отдел.

*Территориальные органы*

Комитет социальной защиты населения г. Саратова

Шесть Управлений по районам города

Сорок одно УСЗН по районам Саратовской области.

Подведомственные учреждения социальной поддержки населения Министерства здравоохранения и социальной поддержки Саратовской области: сорок шесть центров социального обслуживания населения, двадцать три дома-интерната, семь реабилитационных центров, четыре центра социально-трудовой реабилитации, Областная комплексная детско-юношеская спортивно-адаптивная школа «Реабилитация и физкультура», тринадцать центров социальной помощи семье и детям «Семья», шесть социально-реабилитационных центров для несовершеннолетних, пять социальных приютов для детей и подростков, профессиональное училище-интернат, курсовая база по обучению и реабилитации инвалидов, центр реабилитации и интеграции инвалидов и сорок два управления социальной поддержки населения.

Межведомственное взаимодействие[[30]](#footnote-30) – сведения о действующих комиссиях, находящихся в ведении Министерства здравоохранения и социальной поддержки области с участием представителей органов государственной власти области, предприятий, учреждений и организаций, ученых и специалистов:

Областная (региональная) трехсторонняя комиссия по регулированию социально-трудовых отношений

Межведомственная комиссия по охране труда при Правительстве области

Областная межведомственная комиссия по вопросам привлечения и использования иностранных работников

Комиссия по вопросам расчетов бюджетов прожиточного минимума населения области при министерстве здравоохранения и социальной поддержки области

Комиссия по социальным вопросам военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей при Правительстве области

Комиссия по восстановлению прав реабилитированных жертв политических репрессий при Правительстве Саратовской области

Коллегии министерства здравоохранения и социальной поддержки области

коллегия министерства здравоохранения и социальной поддержки Саратовской области по вопросам здравоохранения

коллегия министерства здравоохранения и социальной поддержки Саратовской области по вопросам труда и социальной поддержки

Областной противоэпидемический штаб

Координационный штаб по контролю за организацией противотуберкулезных мероприятий в области

Областной клинико-экспертный совет по вопросам медицинского освидетельствования детей, передаваемых в семьи российских и иностранных граждан

Экспертный совет при министерстве здравоохранения и социальной поддержки области по анализу причин младенческой смертности

Экспертный совет по анализу причин материнской смертности и дефектуры оказания медицинской помощи женщинам

Штаб по проблемам наркологии, психиатрии и токсикологии

Областной методический Совет по онкологии.

3.2. ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ СФЕРОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ НА ПРИМЕРЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОЦИАЛЬНЫХ СЛУЖБ

Следуя определенной нами целью дипломной работы, в данном параграфе мы проанализируем структуру и организацию, основные направления работы социальных служб в аспекте их эффективности и целесообразности, опираясь на результаты исследования проведенного нами в стратегии кейс-стади в одной из социальных служб г. Саратова – в Центре помощи женщинам, семье и детям. Организационный анализ социальной службы позволяет не только определить современное состояние социальной службы (всесторонне проанализировать деятельность социальной службы), но и наметить пути совершенствования её структуры и обозначить перспективы развития.

Осуществленное исследование проводилось качественными методами стратегии кейс-стади в одной из социальных служб города и заключалось в этнографическом изучении, описании и анализе организационных процессов и организационной структуры, социальных практик составляющих и наполняющих деятельность одной из государственных социальных служб города с целью выделения факторов влияющих на эффективность деятельности социальных служб. По мнению, В.В. Семеновой, выбор качественной методологии исследования позволяет изучить уникальные характеристики объекта встроенного в формальную структуру и проявляющегося в социальных практиках[[31]](#footnote-31).

Исследование организаций методами стратегии кейс-стади имеет сравнительно недавнюю традицию в отечественной социологии, тем не менее, методологические основания стратегии кейс-стади достаточно подробно освещены в научной литературе[[32]](#footnote-32). Как отмечают М.В. Киблицкая и И.К. Масалков, использование техники кейс-стади обосновано там, где необходимо «описание и объяснение сложных процессов и явлений, которые трудно изучать количественными методами»[[33]](#footnote-33). Резюмируя, мы можем обнаружить, что выбор качественной методологии социологического исследования оправдан в равной мере, когда мы изучаем некий уникальный объект и свойственные ему характеристики, и когда мы исследуем процессы и явления, явно или латентно включенные в деятельность объекта.

Исследование проводилось длительное время с мониторингом текущего состояния службы. Сбор эмпирических данных осуществлялся с помощью следующих методов: полуструктурированное интервью, включенное наблюдение, ведение дневниковых записей, свободные беседы. Так же были проанализированы различные организационные (финансовые и статистические) материалы и документы социальной службы. Исследование осуществлялось открыто, что стало возможным, поскольку на момент проведения исследования исследователь работал в данной службе в качестве штатного социолога. Подобная «включенность» позволила собрать уникальный материал о внутренних процессах службы, скрытых от стороннего наблюдателя, так как был обеспечен доступ к материалам и документам и снижен эффект исследования, как нежелательного влияния исследователя на результат исследования вследствие его воздействия на исследуемую социальную реальность[[34]](#footnote-34). Включенное наблюдение проводилось согласно рабочему графику исследователя. За время проведения исследования была проведена серия интервью, проанализированы документы, касающиеся деятельности социальной службы, с целью диагностики организационных проблем. Сбор эмпирических данных осуществлялся по следующим направлениям: история службы, организационная структура, взаимодействие профессиональных групп, процессы планирования и организации работы, процесс контроля и мотивации, взаимодействие с клиентами, деятельность по оказанию помощи клиентам. Анализу подверглись также символические системы организации в контексте взаимодействия с клиентами: идеология, этика, язык.

Социальная служба – это, прежде всего, организация, и, как любая организация, она должна иметь четкие цель и задачи, иерархию, состав, структуру, принципы, методы и технологии функционирования, а также разработанную стратегию дальнейшего развития. Нами будут рассмотрены следующие аспекты деятельности социальной службы: 1) строение организации – цели, иерархия, состав, структура; 2) функционирование организации - организационные отношения, взаимодействие социально-психологических и административных факторов, процессы принятия и осуществления решений; 3) приоритеты деятельности социальной службы – направления, методы, принципы осуществляемой деятельности [[35]](#footnote-35).

Смысл существования социальной службы, как любой организации, - выполнять определенный социальный запрос и, как любая организация, она должна иметь для этого организационные элементы, средства, ресурсы. Можно предположить, что от того, насколько адекватны социальному запросу цели, иерархия, состав, структура, средства, ресурсы социальной службы, зависит его успешность, выживаемость и, наконец, эффективность.

Одним из важнейших эффектов организации является её способность определять положение работников в системе социальной стратификации, определять их социальный статус[[36]](#footnote-36).

Социальная служба – это некоммерческая организация учрежденческого (или клиентурного) типа, которая является одним из механизмов системы социальной защиты населения региона и призвана оказывать социальную поддержку лицам, находящимся в тяжелой жизненной ситуации. То есть социальная служба – это организация, ориентированная на общественную жизнь, на адаптацию людей в обществе, а значит, действует в интересах человека и ради него. Очевидно, что:

* чем отчетливее социальная служба будет осознавать себя элементом общей системы, тем более гармонично она впишется в нее, больше будет иметь перспектив;
* стратегические цели социальной службы должны включать в себя общественные цели или коррелировать с ними;
* налаженное взаимодействие социальной службы с другими организациями – залог здоровья, продуктивной и эффективной жизнедеятельности.

Однако, являясь частью общей системы, социальная служба должна сохранять свою индивидуальность и не должна дублировать структуру и функции других. Именно индивидуальность, уникальность, незаменимость делают социальную службу ценным достоянием общества, а значит, и обеспечивают её существование. «Уникальность организации, способность иметь свое лицо и в то же время ее вписываемость в общую систему – важные факторы ее выживания и успеха. Редкая и ценная услуга надежно закрепляет за ней статусную нишу, репутацию и известность; эта услуга – плата за существование»[[37]](#footnote-37).

Как мы уже отметили, социальная служба создана как инструмент решения общественных задач, средство достижения цели. С этой точки зрения на первый план выступает цель деятельности организации. Цель деятельности социальной службы – способствовать преодолению кризиса, в котором находится человек, обратившийся сюда за помощью, активизируя для этого, как потенциальные ресурсы клиента, так и средства и ресурсы, имеющиеся в распоряжении социальной службы. Под потенциальными ресурсами клиента понимаются: его готовность не только принимать помощь, но и самостоятельно решать свои проблемы; готовность и способность нести ответственность за свою жизнь; желание добиться успеха, то есть активная жизненная позиция.

Средствами и ресурсами социальной службы являются: методы и технологии преодоления кризисных ситуаций; штат сотрудников, которые обеспечивают применение этих методов и технологий; материально-техническая и финансовая база; связи с социальными службами, общественными и коммерческими организациями, которые могут способствовать преодолению кризисной ситуации клиента; уровень профессионализма и осознание сотрудниками общих целей. Таким образом, все, что входит в структуру службы является средствами и ресурсами целедостижения, то есть влияет на качество и объем предоставляемых услуг. Любые противоречия в этой системе, прежде всего, будут влиять на клиентов организации.

Анализируя опыт работы саратовского Центра помощи, мы можем сделать вывод, что сотрудники данного центра в своей деятельности пытаются соблюсти баланс между двумя, к сожалению, противоречащими друг другу целями: оказание поддержки попавшим в трудную жизненную ситуацию людям и обеспечение стабильного функционирования центра. Причем, в условиях проблемного, противоречивого функционирования и ограниченных ресурсов на первый план выдвигается вторая цель, в ущерб первой, это рождает необходимость в оказании поддержки клиенту следовать установке «Что мы можем сделать», а не установке «что мы должны сделать». В результате работа строится по принципу «что будем делать», а не по принципу «чего мы должны достичь». Такая ситуация вызывает у специалистов неудовлетворенность своей работой и потерю её значимости: *«Смысл-то какой? Скоро превратимся в перевалочный пункт для бумаг!»* (специалист по социальной работе, жен., 34 года)

Четкость в постановке цели и её осознаваемость сотрудниками важна, как ни в какой другой организации, так как от этого зависит судьба тех людей, которые обращаются сюда за помощью. От того, что специалисты считают благом для своего клиента, зависит, что и как они будут делать, помогая ему преодолеть кризис. Как следует из анализа интервью с сотрудниками одной из социальных служб, цель своей личной деятельности и деятельности организации в целом каждый сотрудник определяет по-своему, исходя из своих собственных взглядов, установок, предпочтений. Если же, работники социальной службы не имеют общей единой цели, то они не могут обеспечивать клиентам действенную поддержку.

Кроме того, любая форма активности сотрудника социальной службы должна быть подчинена выполняемой им в этой организации функции. То есть он должен знать, в чем заключается его конкретная деятельность, какие задачи он должен решать. С этой точки зрения социальная служба является иерархической системой, в которой отношения и связи работников функционально определены. Иерархия в данном случае представляет собой форму разделения труда на общие и частные функции, на решение и исполнение. Для того, чтобы избежать произвольности сотрудников в понимании цели, а также в осуществляемых ими функциях, в социальной службе, также как и в любой другой организации, существует формализация связей и отношений. Выделяют следующие направления формализации[[38]](#footnote-38):

* административно-правовое, определяющее статус и компетенцию как всей организации, так и различных ее частей, правовое положение работника и общие вопросы подбора и расстановки кадров, способы контроля и отчетности;
* экономическое, определяющее финансовые средства, средства стимулирования;
* технологическое, определяющее последовательность и ритм трудового процесса;
* логико-системное, определяющее рациональность и эффективность построения организации как системы, ее коммуникации, операционные возможности;
* оперативно-управленческое, определяющее методы воздействия на поведение сотрудников организации;
* социокультурное, включающее принятые в данной среде нормы поведения и взаимоотношений;
* психологическое, отражающее в структуре организации особенность мышления ее сотрудников (ориентации, ценности, представления, стереотипы, традиции).

Анализ формальной организации и повседневных практик взаимодействия в социальной службе может стать источником понимания существующих противоречий, а также позволит выделить и операционализировать факторы, влияющие на эффективность деятельности социальной службы.

Центры помощи женщинам, семье и детям начали создаваться в разных регионах России с 1996 года. Это принципиально новый вид социального сервиса, возникший в ответ на социальный запрос общества по инициативе и под ведомством государственных структур управления системой социальной защиты населения. В советский период развития социальной сферы организаций с такими структурой, целями и задачами не существовало. Особенностью этого типа социальных сервисов является комплексное социальное обслуживание семьи и детей.

Социальная служба (именуемая далее центр, как её называют сотрудники и клиенты), характеристики которой мы будем рассматривать далее, была создана в мае 1997 года. Развитие центра значительно осложнялось недостаточной материально-технической и методической базой. Одна из сотрудниц центра охарактеризовала этот этап развития центра следующим образом: *«Центр работал не на полную мощь и мы, как говорится, не могли во всех средствах массовой информации оповещать о существовании этого центра. И тут, когда не хватало нам клиентов с 98-го по 99-тый, сказали, что мы будем находить те малоимущие, малообеспеченные семьи и приглашать их в центр. Даже вот так стоял вопрос. А чтоб всех сюда созывать - смысл какой? Мы им ничем не могли помочь на тот момент. Здесь был мертвый сезон, не сказать, что ажиотаж был. Что народ сюда валил, не знай как, не было этого»* (Специалист по социальной работе отдела приема, 24 г.,жен). Не было соответствующих задачам Центра условий работы: помещению требовался капитальный ремонт и перестройка (это относится и к социальному общежитию, и к центру), не было никакой офисной техники и оборудования. *«Перелом наступил, центр начал работать понемножку, хотя он и сейчас не на всю мощь работает, вот где-то с июля 99 года»* (специалист по социальной работе отдела приема 33г.,жен.). Перемены эти сотрудники связывают с приходом нового руководства, а точнее, с приходом нового директора. По словам сотрудников, за четыре с небольшим года существования центра, здесь сменились *«два директора, а между ними два исполняющих обязанности»*.

Итак, на момент проведения исследования, центр находился на новом этапе своего развития. Что же это за служба, как и зачем она возникла? «*Центр является учреждением муниципальной системы социального обслуживания населения, осуществляющим на территории г.Саратова оказание разнообразной социальной, психологической, педагогической, юридической, медицинской и другой помощи и поддержки женщинам, семье и детям, находящимся в кризисной ситуации. Центр создан в соответствии с постановлением администрации города при управлении социальной защиты населения департамента социальной сферы администрации г.Саратова. Учредителем Центра является Управление социальной защиты населения департамента социальной сферы администрации г.Саратова…»*[[39]](#footnote-39).

На момент проведения исследования структуру центра составили: отдел первичного приема, информации, анализа, прогнозирования и реализации программ социальной реабилитации; отделение социально-педагогической и психологической помощи; отделение реабилитации подростков; реабилитационно-кризисный стационар в социальном общежитии; отдел материально-технического и социального развития и административный отдел. В структуру центра входят также социально-реадаптационные клубы: клуб «Вера. Надежда. Любовь» (для неполных семей), клуб «Островок надежды - Очарование» (для пожилых людей), клуб социальной адаптации подростков «Скаут», социально-интеграционный клуб «Ласочка», развивающий курс для детей дошкольного возраста из малообеспеченных семей «Знайка». Инфраструктура и архитектоника центра сложна и подвержена частым изменениям: отделы неожиданно возникают и также неожиданно исчезают, здание реконструируется, ремонтируется.

В начале 1998 года центр получил новое помещение, ранее принадлежащее заводскому детскому саду. Это двухэтажный дом (постройки примерно 1970-х годов) с большим двором и детской площадкой (почти всегда можно видеть там гуляющих детей с родителями). Над входной дверью большая надпись: «Воспрянь надеждой всяк сюда входящий». Ремонт здесь идет около двух лет. Если раньше (в 2000 году) центр занимал лишь часть здания, то теперь «обжиты» почти все комнаты. Центр имеет очень сложную инфраструктуру и, следовательно, очень много различных кабинетов и помещений: кабинет информационно-методического отдела; комната секретаря; кабинет директора; большая комната первичного приема; большой кабинет, который занимают заместитель директора по социальной работе, заведующие отделами и два психолога; кабинет для психологических консультаций; кабинет юристов; «компьютерная» (так её называют здесь); столовая; конференц-зал; библиотека; склад; две большие комнаты, в которых проводят свои занятия клубы (клуб одиноких родителей, клуб для девочек «Афина»; отдельное помещение занимает скаутский клуб для мальчиков, клуб «Ласочка», клуб «Знайка», клуб для многодетных семей). Перечислены далеко не все помещения, многие еще находятся в стадии ремонта и реконструкции.

В центре можно выделить как минимум четыре группы сотрудников. Деление на группы прослеживается и в том, как сотрудники размещены в пространстве центра. В приемной располагаются сотрудники отдела приема (специалисты по социальной работе и социальный педагог), а также логопед. Смежную с приемной комнату занимают заведующая отделом первичного приема, заместитель директора по социальной работе, два психолога и заведующая отделом реабилитации подростков.

Заместитель директора по информационно-методической работе, заведующая информационно-методическим отделом, два методиста занимают еще одну комнату. У юриста также своя территория. Переход из одной группы в другую практически неосуществим, но к этому никто и не стремится. Определить, какая группа наиболее влиятельна и престижна с неформальной точки зрения довольно трудно, потому что состав групп сформирован сравнительно недавно. Психологи и социальные педагоги занимают, пожалуй, срединное положение. Они мало влияют на принятие решений в центре, но здесь их ценят за высокий профессиональный уровень. Которого они достигли, работая в сфере образования, но не в сфере социальной работы. Специалисты по социальной работе занимают менее выгодное положение в организации, их работа считается менее престижной. Заработная плата у специалистов по социальной работе в отличие от психологов, педагогов и методистов – самая низкая. К тому же, в отличие от педагогов-психологов и социальных педагогов, специалисты по социальной работе не имеют возможности повысить свою категорию (разряд), которая также влияет на уровень оплаты труда. Однако каждая группа считает, что именно на ней лежит основная работа. А происходит это, возможно, потому, что, в сущности, профессиональный опыт работы в подобных учреждениях у подавляющего большинства одинаково невелик. Практический опыт по социальной работе у специалистов составляет от полугода до двух с половиной лет максимально и приобретен он в основном или в данном Центре или в социально-реабилитационном центре для несовершеннолетних, откуда сюда перешло несколько сотрудников. Наиболее опытные специалисты здесь – психологи и социальные педагоги.

Отсутствие методической поддержки, регламентации и определенности функций, ограниченность ресурсов и общая слабая организация работы, подвижность и изменчивость структуры и состава центра (состав и структура центра на протяжении четырех лет меняются постоянно) дезориентируют сотрудников. Реакция психолога центра (ж., 36 л.) на требование руководства описать технологию своей работы, проанализировать свою деятельность (для предстоящей коллегии в министерстве) была такова: *«Ну почему у нас все так делается?!! Нужно заранее говорить. Это из раза в раз повторяется! Мы должны все бросать и работать на Воробьева, на Сидорова, на комитет. Я недавно тут. Без меня меня женили, теперь требуют отчета. Я только втянулась… Не сказали, что, как!»*

Сотрудники выделяют два вида конфликтов. Между рядовыми сотрудниками: эти конфликты носят личностный характер. *«Кто-то что-то сказал, кто-то что-то не так услышал, не так передал. Вот такие пересуды бывают. Что вы хотите – женский коллектив»* (заведующая отделением, жен. 42г.). Часты также конфликты между руководством и рядовыми сотрудниками: по поводу распределения обязанностей: *«Почему я должна везти в комитет статотчет?». «Вот снова конфликт с методотделом: надо делать диаграммы. Кому делать? Это не входит в мои должностные инструкции. У меня другая работа! Но скажи я это директору! Он нам на ПДСе уже сказал: «Никто не должен говорить, что это не мои обязанности. Даже, если это не входит в ваши обязанности, я вам поручил – вы делайте. Иначе вы напишите заявление об уходе». И все! У нас выбора нет»* (специалист по социальной работе, жен., 24 г.)

Тем не менее, в целом сотрудники центра довольны своим руководством и именно с ним связывают надежды на большое будущее центра. Директора центра можно назвать лидером этой организации, потому что он имеет реальную власть, влияние, авторитет, *«много сделал для центра»,* *«много делает для центра»,* *«часто идет на встречу»,* от его решений очень многое зависит. Между ним и подчиненными чувствуется дистанция: сотрудники видят его, если только в этом возникла необходимость, в помещениях, которые занимают рядовые сотрудники он редкий гость. Решения его обсуждению не подлежат, объяснению – тоже: сотрудникам часто непонятны мотивы и причины решений и распоряжений руководства, поэтому возникает масса недоразумений, кривотолков, пересудов. Сотрудники болезненно относятся к приказам (потому что чаще всего считают, что не обязаны это делать либо, что это вовсе ни к чему не нужно), хотя на просьбу отреагировали бы иначе: *«Одно дело: к тебе пришли, попросили. Просьба – я сделаю. Но когда это делается в виде приказа, что ты должна, а я знаю, что не должна! Ну, вы знаете!!!»* (Специалист по социальной работе, жен., 49 л.).

Низкая заработная плата, в особенности для специалистов по социальной работе – серьезное препятствие, как для привлечения высококвалифицированных сотрудников, так и для мотивирования уже работающих к получению дополнительного специального образования. Мало способствует мотивации сотрудников и тот факт, что карьерного роста у сотрудников центра нет. Они и не мечтают о повышении по службе. Кроме того, у специалистов по социальной работе нет даже возможности повысить категорию своей квалификации и подняться по разрядной лестнице, как это делают социальные педагоги и педагоги-психологи, - это лишает социальных работников видения своей собственной перспективы. Поэтому, одни нашли свое место здесь и карьерный рост не входит в их приоритеты, другие же мечтают о работе в более престижных организациях.

На работу в центр человек устраивается не «для чего-то», а «из-за чего-то», из двух зол выбирая меньшее:

* часть сотрудников центра осталась здесь после закрытия детского сада;
* некоторые пришли сюда из системы образования;
* одному сотруднику порекомендовали обратиться сюда в центре занятости для женщин;
* несколько сотрудников перешли сюда из реабилитационного центра для несовершеннолетних с приютом «Маленькая страна».

Для центра характерна сильная текучесть кадров: и для рядовых сотрудников и для руководства центра. Сотрудники связывают это с тем, что люди находят более перспективную и выше оплачиваемую работу. *«Низкая, мизерная заработная плата»* – такова, по мнению сотрудников, основная причина ухода. Есть еще одно мнение по этому поводу: *«Текучка не только из-за маленькой зарплаты. У нас текучка ещё потому, что у нас политика такая: у нас за людей не держатся, у нас люди не нужны. Написал заявление в горячке – его сразу подписывают. «Ну и вали – другого найдем»* (дефектолог, жен., 34 л.). Слабая внешняя мотивация, более того отсутствие ориентации на удержание сотрудника является серьезным недочетом кадровой политики, как руководства центра, так и ведомств, под эгидой которых этот центр функционирует. Не получая поощрений либо каких-либо выгод, преимуществ, возможностей, сотрудники центра озабочены своим собственным положением и статусом в организации и сообществе, нежели повышением качества своей работы и профессионализма. Об этом может свидетельствовать тот факт, что самыми востребованными темами разговоров между сотрудниками являются темы:

* когда повысят зарплату;
* у кого работы и обязанностей больше;
* когда выдадут удостоверения для бесплатного проезда;
* кто за что отвечает, и кто что должен делать;
* какие новости (чаще плохие);
* спустили сверху новое задание, а как выполнять не пояснили;

Заработная плата является важным, но не единственным стимулом для работы здесь. *«Первое время часто использовали поощрения в виде доплат к заработной плате. Мы это ощущали, за что были благодарны директору. Ну, как сказать, работа у нас такая не сложная, и одновременно администрация не особо следит. Не сказать, что до упора. Еще благодарности нам объявляют»* (социальный педагог, жен., 36 лет). Сотрудников также весьма устраивает, что можно *«без проблем»* отпроситься с работы, уйти на сессию в ВУЗе, а главное – *«не слишком напрягают, только, когда проверка».* Молодые сотрудники рассматривают свою работу здесь, как временную с целью приобретения трудовой книжки и опыта работы, накопления профессионального стажа. Нельзя не отметить, что, пожалуй, у всех сотрудников работа соответствует их общей профессиональной направленности. Им всем интересно работать с людьми. Многие получают удовлетворение от осознания того, что могут реально помочь людям. На вопрос: « В чём Вы видите смысл Вашей работы?» сотрудница службы ответила следующим образом: *«Чтобы конкретно помочь конкретной семье. Разрешить её хотя бы одну проблему. Ну, вообще, наверное, смысл в том, чтобы всем лучше жилось глобально. Вообще конечно: наверное, постольку, поскольку я работаю с конкретной семьёй, меня вот больше волнует то, что, уходя, вот, говорят мне: «Спасибо». В принципе, действительно я чувствую, что чем-то на этот момент я помогла реально. Всё равно человек как-то … чем-то ему легче стало»* (специалист по социальной работе, жен., 49 лет)*.* Как правило, они активно и неравнодушно обсуждают проблемы, возникающие в работе с клиентами, как в рамках официальных мероприятий так и в неформальной обстановке.

Следует отметить, что в уставных документах центра структура организации и функции его отделов совершенно не отражены, не нашли здесь четкого отражения цели, задачи, методы, принципы работы. Существующие должностные инструкции не в полной мере адекватны той реальной деятельности, которую осуществляет центр, поэтому сотрудники им практически не следуют, а каких либо других указаний, распоряжений, рекомендаций, направленных на взаимодействие специалистов центра с клиентами, не существует. Все указания, распоряжения, приказы затрагивают лишь экономическую сторону деятельности центра. Следовательно, не ясно каковы должны быть результаты деятельности сотрудников центра, какие методы они используют для достижения результата, что в свою очередь значительно затрудняет контроль над работой специалиста центра и оценку эффективности этой работы. Нет критериев, по которым можно было бы судить о результативности работы.

Особенностью государственных социальных служб является то, что они зависимы от вышестоящих органов, являются зависимыми подведомственными подотчетными организациями, которые обязаны доказывать свою состоятельность своему ведомству или министерству (не клиенту и не общественности).

Ситуация складывается парадоксальная: казалось бы, служба создана ради клиента и для него, но на деле оказывается, что это не так, что работает она для того, чтобы отчитаться за успешную работу перед вышестоящими органами и продемонстрировать им свою работу. Трудно ожидать качественных изменений в работе организации, где все направленно лишь на увеличение количественных показателей. В данном случае имеется в виду увеличение количества оказанных услуг, количества «обслуженных». От этих показателей зависит «закроют» или «не закроют», «сократят» или «не сократят». Сотрудники службы пишут еженедельные, ежемесячные и так далее отчеты. Отчеты, отчеты и отчеты. Где же здесь клиент? Сами специалисты говорят, что «за бумажками клиентов не видят».

Зыбкость собственной позиции специалистов службы, неуверенность накладывают определенный отпечаток на отношение их к клиентам. *«Настроения нет никакого! Вот, когда делаешь что-то и видишь результаты, видишь, что не зря сидишь тут… А то ведь… Вот, когда мы начинали – энтузиазм был. Мы с Р. допоздна сидели, до восьми вечера бывало. Думали, что нужно, что важно. Нам Д. говорил… Мы ему верили. Как мы ему верили! Думали, что работа пойдет. Графики делали. А потом вон как оказалось. Работы-то нет. Хаотичная у нас работа. Вот Г. не любит, когда я так говорю, а я повторяю: хаотично мы работаем. Нет результата! Отчеты пишем, а что отчеты? Ну, пишем. Вот я приняла, поговорила 15 минут. Г. говорит, что это услуга. Ну, какая же это услуга? Что я сделала-то? Ничего! Подарки раздаем. Ну что это за услуги? Ужас, Света, ужас! Цифры -то какие получались – огромные! А толку-то! Липовые цифры-то! Кому помогаем?!»* (Специалист по социальной работе, 52 г.)

Отсутствие понимания смысла и назначения своей работы фрустрируют и дезориентирует сотрудников социальных служб, лишают их стабильности и уверенности в своих профессиональных возможностях и пределах компетенции. Рутинизация работа, стремление к увеличению количественных показателей обусловливают формальный подход к клиентам. Клиент социальной службы[[40]](#footnote-40) должен восприниматься сотрудниками социальных служб как имеющий право на услугу, а не как проситель. В этом еще одна особенность отношения к клиенту в социальной службе: называют его клиентом, а относятся как к просителю. Статус «клиента» наделяет человека определенной властью и правами, статус «просителя» ставит человека в зависимое положение. То, что клиент социальной службы не является хозяином положения, становится ясным сразу, когда видишь, как его принимают: о своих проблемах ему приходится рассказывать публично, в присутствии нескольких сотрудников, которые тоже могут включиться в беседу.

Формализация социальной службы включает в себя не только определение структур и функций, но и определения целей, миссии, этических норм в организационных процессах. Структурный дизайн социальной службы закрепляет за каждым сотрудником границы его компетенции и ответственности. Изменения организационного порядка и функциональных нагрузок значительно снижает КПД деятельности социальной службы, так требуют дополнительных символических и организационных ресурсов на их внедрение и освоение, что в свою очередь ослабляет ориентацию на запросы и интересы клиентов. Анализ интервью с сотрудниками социальных служб показывает, что чаще всего реорганизации в социальных службах реализуются без учета интересов клиентов.

Цели, иерархия, состав, структура должны быть четко отражены в уставных и прочих документах. В свою очередь эти документы должны учитывать специфику деятельности кризисного центра. Нередка ситуация, когда уставные документы служб меняются по несколько раз, когда сотрудники служб не рефлексируют эти изменения и не переосмысливают свою роль в этих изменениях. *«Почему устава до сих пор нет? Потому что сами не можем решить, чего мы хотим… Ну, как ты можешь его смотреть, если там все поперепутано, он весь в черновиках» (юрисконсульт, жен., 24 г.)*. Каждый сотрудник должен ясно понимать, какое место он занимает в организации, и каковы его функции здесь. Только при таких условиях возможно эффективное функционирование любой организации, в том числе социальной службы. Строение социальной службы – это организационный ресурс, используемый службой для выполнения своих функциональных задач, поэтому оптимальное конструирование строения службы является фактором, детерминирующим эффективность деятельности социальных служб.

О каких-либо типах профессионализма у специалистов по социальной работе говорить трудно, поскольку присутствие теоретических знаний выражено явно недостаточно опять же из-за отсутствия специального образования. Поэтому, решение проблем клиента происходит не под влиянием каких-либо теорий, а под влиянием житейского и отчасти накопленного уже профессионального опыта. Вопрос о методах работы и о теориях социальной работы самый неприятный для сотрудников и вызывает массу сложностей. Обсуждение проблем клиента происходит на бытийном и межличностном уровне. Глубокий анализ ситуации клиента проводится чаще психологами, чем социальными работниками. Впрочем, большинство сотрудников понимают это и чувствуют необходимость повышения уровня своего мастерства. Хорошо понимает это и руководство Центра, пытаясь наладить сотрудничество с преподавателями кафедры социальной работы Саратовского государственного технического университета. Основные формы повышения квалификации сотрудников на сегодняшний день: обучающие семинары, тренинги, деловые игры, круглые столы. Обычно сотрудники с удовольствием принимают в них участие.

Определенного регламента проверки качества выполняемой работы не существует. Порядок отчетности по количеству услуг и клиентов для каждого сотрудника в отдельности и отделов в целом – достаточно жесткий. Каждый сотрудник планирует свою деятельность на неделю, месяц, квартал, полгода и год. Так же и отчитывается за работу. Планы и отчеты сотрудников собирают начальники отделов, планы и отчеты отделов – сначала заместители директора, затем директор. Планы и отчеты Центра с той же периодичностью отправляются в Управление социальной защиты населения департамента социальной сферы городской администрации.

Работу рядовых сотрудников контролирует заведующие отделами: они периодически (каждый месяц) требуют отчет о проделанной работе и планы работ. План работы каждый специалист пишет себе сам, при этом считая это занятие бесполезным и лишенным смысла. От качества выполнения своих обязанностей и усердия мало что зависит, разве что «ругать» не будут.

Долгосрочные и частично краткосрочное планирование осуществляется под контролем директора, он утверждает все проводимые центром мероприятия. Планы работы приходится время от времени изменять в соответствии с указаниями, прежде всего, вышестоящей организации – Комитет по труду и социальному развитию городской администрации, а так же Министерства труда и социального развития областного правительства. Об участии в мероприятиях этих ведомств сотрудников Центра информирует на еженедельных планерках (здесь их называют ПДС – постоянно действующее совещание) директор. Здесь же обсуждается выполнение порученных заданий. Все задания сотрудники получают от своих непосредственных руководителей. В Центре очень много руководителей среднего звена: три заведующих отделами (не считая заведующих хозяйственной частью и складом), два заместителя. По словам сотрудника Центра: *«Не знаешь, какому богу молиться!»* И не смотря на это, сотрудники жалуются: *«Порядка нет, как всегда у нас. Порядка нет ни в документации, ни в чем. Даже вот эти злополучные статотчеты. Почему-то мы должны мучительно делать их. Третий год. Хотя должна быть система. Да разработайте вы этот план статотчета! Он тоже меняется уже в третий раз! Да много тут вопросов – ответов нет!»*. Сотрудники часто выражают недовольство организацией своей работы: отмечают необходимость её усовершенствования, доработки, большей системности. Действительно, у них очень часто возникают вопросы на которые они не получают ответы.

Решения, касающиеся работы с клиентами, принимаются на консилиуме, и специалист по социальной работе не несет за них ответственности: отвечает лишь за выполнение принятых решений. Сотрудники подчеркивают: «Я решения не принимаю!». Сам сотрудник может только решить, когда именно он будет осуществлять принятое решение и каким образом. Ждут указаний, сначала ждут, что скажет по тому или иному поводу руководитель. На консилиуме: *«Ситуация здесь такая – что делать будем?»* Специалист по социальной работе обязан следить за оформлением социальных паспортов и за ходом решения проблемы клиента. По сути, его роль – это роль координатора. Однако, часты случаи, когда, отправив клиента, например, к психологу или юристу, социальные работники теряют его из поля зрения и не знают, что с ним происходит.

Строгих правил отношений с клиентами не существует. Свои отношения с клиентами каждый строит по своему усмотрению. Есть такое понятие среди сотрудников Центра: «работать над социальными паспортами». Сотрудники считают этот вид работы самым важным, первостепенным. Работа эта заключается в правильном оформлении социальных паспортов. В Центре до сих пор ведут споры о том, как их следует заполнять. Сотрудники очень много пишут, очень часто их можно застать за написанием тех или иных бумаг.

К жалобам клиентов в Центре прислушиваются, стараются их «урезонить». «Чаще всего они сами виноваты: не сделали то, что им сказали». Иногда жалобы воспринимаются с раздражением, не все сотрудники способны адекватно на них реагировать: сразу переходят на уровень личных обид. Жалобы воспринимаются, как личное оскорбление, а не критика работы организации в целом. Все сотрудники отмечают, что больше всего их радует, когда они видят реальный результат. *«Позитив в работе появляется в тот момент, когда я вижу реальные результаты. Вот я поставила в управление соц. Защиты. И вижу, что она получила помощь, в течение 6 месяцев она будет на двоих детей получать. У неё муж в декабре умер от рака печени. И плюс 1000 рублей – разовая помощь просто от государства. Я радуюсь за эту К., ну, там записи делаю, всё, всё, всё. Внесла в список на оздоровление в летний период. Я знаю, что она на Артиллерийской, 10 живет. Мне это приятно, когда я вижу результат. А когда я его не вижу, а кроплю, кроплю. Пусть даже эти выходы с актом, патронаж – результата нет! Чем реально я помогла этой семье? Любой, которая к нам обратилась. А когда этого результата нет, то начинается недовольство, не Центром недовольство, а в первую очередь собой. А потом той организацией, в которой я работаю»* (специалист по социальной работе, жен., 49 л.). Хотелось бы обратить ваше внимание на существующую в данной службе особенность отношения к клиенту. Специалист, как правило, не имеет профессиональной дистанции между собой и клиентом. То есть, воспринимает любое проявление клиента, как лично к себе относящееся, в том числе и негативные проявления. Такое «личное» отношение может быть и приносит эффект в случае «позитивного» клиента. Но клиенты бывают разные: плохо одетые, возмущенные, раздраженные, ничего не понимающие и т.д. Такой «неудобный» клиент вызывает негативное личное восприятие и работа с ним в таком случае строится под призмой негативного личного восприятия. А неуверенность социального работника в собственной позиции, статусе, усугубляет этот эффект: так, например, недовольство клиента воспринимается как угроза собственному положению в организации и своей компетенции Конечно, хорошо, когда мы сочувствуем клиенту, но ведь иногда клиент не вызывает симпатии и сочувствия и тогда велик соблазн осудить клиента. А это в социальной работе не допустимо. В социальных службах существует установка, что основа работы специалиста по социальной работе – сочувствие, сострадание, сопереживание. Однако, основой работы любого специалиста является профессионализм. Конечно, личностные качества важны, но наряду с профессиональными знаниями, навыками, умениями.

Центр стремится взаимодействовать с другими службами социальной защиты населения, а также учреждениями системы образования и часто обращаются к ним по вопросам своих клиентов. *«У нас есть взаимоотношения с комитетом по народному образованию, с управлением внутренних дел, с комиссиями по делам несовершеннолетних». «Договора заключаются и с Комитетом по образованию, с КТОСами, со школой-интернатом №2, №3, с ПТУ №14…»* (заведующая отделением, 45 л.)В Центре устраиваются «круглые столы» по обмену опытом, научно-практические семинары с участием коллег из других организаций, преподавателей вузов и представителей вышестоящих организаций. Сотрудники активно и вполне успешно ищут спонсоров. Однако, взаимодействие носит эпизодический характер и назвать его эффективным нельзя, во всяком случае на кризисную ситуацию клиента такое «взаимодействие» ни коим образом не влияет. Это взаимодействие не для клиента.

Кроме того, что исследуемая нами социальная служба является механизмом достижения определенной цели, он одновременно представляет собой особую человеческую общность, социальную среду, в которой возникают уникальные организационные отношения. Именно эти отношения и отражают указанные характеристики функционирования.

Организационные отношения условно можно разделить на формальные и неформальные[[41]](#footnote-41). Формальные отношения основаны на целенаправленном задании долгосрочных образцов, стандартов служебного поведения, представляющих собой закрепление в должностных положениях, инструкциях требований предъявляемых к работнику и определяющих его место в коллективе. В этих своеобразных социальных стандартах фиксируются наиболее совершенные с точки зрения организации элементы служебных деловых отношений. Существует два способа закрепления формальных отношений[[42]](#footnote-42): 1) официальное закрепление объективно сложившихся элементов организационных отношений; 2) проектирование, конструирование организации: структура сначала формулируется логически, а потом вводится в организационную среду.

Если говорить о саратовском центре, то здесь был выбран второй способ закрепления формальных отношений. Структура кризисного центра была спущена «сверху» и не учитывает специфики его деятельности. Поэтому формальная организация стандартна, а значит, часто неадекватна ситуации и неэффективна. Социальные работники и психологи должны проводить реабилитационную работу с клиентами – «оказывать им услуги», но что считать реабилитационной работой, что есть услуга? *«Ну, вот бродяжки… Что делать с ними? Ну, пришла я к ним. Пригласила. Дальше что? Запись сделала. Дальше-то что?»* (специалист по социальной работе, жен., 49 л.). Психолог может полагать, что если он провел одну беседу с клиентом, то этого достаточно. Социальный работник может посчитать достаточным поселить клиента в социальном общежитии. И оба по-своему будут правы, ведь нигде не зафиксировано каких результатов они должны достичь и каким образом. К тому же между ними существует много разногласий в вопросах распределения объема работ и обязанностей.

Формальные отношения призвана развивать административная деятельность, которая включает в себя следующее[[43]](#footnote-43):

1. планирование, то есть постановка задач и указание способов их решения для достижения цели, стоящей перед кризисным центром;
2. организацию, то есть создание формальной структуры подчиненности и разделения работы между отделами;
3. укомплектование штата, то есть всю работу с личным составом, подбор, подготовку кадров и создание необходимых условий для трудовой деятельности;
4. руководство, то есть постоянную функцию принятия решений и оформления их в виде приказов, инструкций, распоряжений;
5. координацию, то есть обеспечение согласованных действий всех работников:
6. отчетность, то есть обеспечение вышестоящих инстанций информацией о ходе работы, а также организация собственной информации, необходимой для работы кризисного центра;
7. составление бюджета, куда входит все, что связано с составлением бюджета в виде финансовых планов бухгалтерии и финансового контроля.

Многообразие отношений между людьми не может быть охвачено административной подсистемой. Значит, за ее рамками остается значительная часть организационных отношений, которую в социологии принято называть неформальными. «Систему незапланированных, спонтанно возникающих, неформализованных отношений называют неформальной организацией»[[44]](#footnote-44). Следующие факторы характеризуют неформальную организацию социальной службы:

* личностные факторы, которые определяют деятельность работников службы (интересы, жизненные планы, установки);
* социально-психологическая организация коллектива (организационная культура, организационный порядок, коммуникационные процессы);
* неформальное организационное пространство, где деятельность работников службы не регламентируется.

В социальной службе неформальные отношения могут быть источником конструктивного климата, способствующего эффективной работе, а могут вносить дезорганизацию и произвольность в действиях, от которых, прежде всего, будут страдать клиенты центра. При существующей слабости формальной организации, в условиях отсутствия четких методов и принципов работы чувства работника, его настроение, убеждения становятся весьма значимыми. Поэтому очень важно соблюсти баланс между формальными и неформальными отношениями и связями в кризисном центре и направить их на благо клиентов. Возможны два основных способа достижения этой цели: прямой (приказы, задания, распоряжения) и опосредованный.

Второй способ предполагает воздействие на мотивы, а значит и потребности работника. Нами было отмечено, что специалисты саратовского центра никак не стимулируются руководством на инициативную совместную работу по оказанию помощи клиентам – нет привычки сотрудничества, партнерства. Принцип партнерства между специалистами декларируется, но не подкрепляется, а потому не осуществляется. «*У нас никто ни за что не отвечает*» - частая реплика специалистов, так же как и реплика*: «Почему я должна/должен это делать*». Постоянно муссируется вопрос о разделении обязанностей между специалистами и отделами центра, о том, кто и что должен делать. Проблема разделения сфер ответственности и компетенции стоит остро, но никаких попыток её решить не предпринимается. Каждый сотрудник выполняет свою работу и не отслеживает действий «коллег», даже если речь идет об общем клиенте. Клиент, таким образом, просто переходит из рук в руки, что едва ли способствует эффективности оказываемой ему поддержки.

Между всеми специалистами организации должны быть налажены четкие и короткие линии связи, обеспечивающие быстрое реагирование на возникающие трудности, а получаемая информация должна быть ясной, однозначной, и полной. Это способствует более скоординированным действиям в целях оказания поддержки клиентам центра.

Исходя из этого, стратегическая концепция управления социальной службой может строится на следующих принципах:

* социальные инновации также важны, как и структурные;
* скоординированная активность сотрудников возникает на основе взаимопонимания;
* общие проблемы решаются совместными усилиями сотрудников (кризисная ситуация клиентов центра должна считаться общей проблемой его сотрудников);
* стиль сотрудничества и содействия в работе должен преобладать.

В условиях отсутствия четких критериев оценки эффективности социальных служб, мотивация специалистов центров на инициативную работу, на активное сотрудничество приобретает особое значение. Атмосфера деятельного сотрудничества, сплоченности, доброжелательности является непременным условием функционирования службы. Атмосфера же конфликтности, разобщенности, неконструктивный климат препятствует эффективной деятельности описываемого нами центра. Сбои в функционировании непосредственным образом отражаются на клиентах центра. Все противоречия, недочеты, ошибки, проблемы строения и функционирования кризисного центра в первую очередь затрагивают клиентов центра, потому что влияют на содержание, объем и качество оказываемой поддержки. Поэтому важно следовать правилам, принципам, законам строения и функционирования организаций, что в свою очередь будет способствовать стабилизации и развитию данного центра.

При всех многочисленных – финансовых, кадровых, организационных – трудностях становления в России системы социальных служб, она последовательно развивается. Это объясняется тем, что предоставляемые ими услуги востребованы, крайне необходимы очень многим людям, что обусловлено особенностями социальной стратификации российского общества[[45]](#footnote-45). Социальные службы оказывают материальную помощь, экстренную социальную помощь, а также психологическую поддержку клиентам, что особенно актуально при наличии у значительной части семей устойчивых настроений неопределенности и неуверенности в будущем, хронического психоэмоционального стресса, резкого обострения личностных проблем.

Клиентом данной социальной службы может стать практически любой человек и для того чтобы учесть специфику работы с различными группами населения необходимы высокий уровень профессионализма сотрудников и расширенный кадровый состав. *«Понимаете, с самого начала работа была поставлена бессистемно, сама по себе. Тяжело вот так. Придешь, и не знаю, что мне делать!» (специалист по социальной работе, ж., 49 л.)*. Только сейчас в центре начинают создаваться необходимые материально-технические и информационно-методические условия для достижения этой цели. Сотрудники Центра пытаются осмыслить и понять, в чём же всё-таки заключается их работа, что необходимо для её большей эффективности. *«Теперь мы думаем, что будет дальше, а не - как бы нас не закрыли»*[[46]](#footnote-46).

Облегчает определение и понимание проблем клиента документация на клиента[[47]](#footnote-47). Ведение документации на клиента – одна из основных форм организации деятельности сотрудников кризисного центра, способ анализа состояния клиента и его проблем, процесс оказания поддержки. В саратовском центре помощи на каждого клиента оформляют социальный паспорт, который отражает статистические данные клиента и его проблемную ситуацию, а также содержание той работы, которая с ним ведется. С точки зрения оценки эффективности документ этот является важным для анализа, так как по его содержанию можно определить уровень и качество работы с клиентом.

На основании изучения опыта работы описываемого нами центра, мы можем сделать вывод, что легитимной концепции и идеологии в его деятельности не существует, и при оказании поддержки каждый сотрудник данной службы руководствуется своими предпочтениями, мнениями, установками, которые не всегда адекватны ситуации клиента. Главное в деятельности социального работника – уметь слушать и слышать, видеть ситуацию с различных позиций и точек зрения и научить этому своего клиента, что невозможно без уверенности в своем профессионализме, компетентности и способности влияния на ситуацию.

Однако, профессионализм и заинтересованность в клиенте, работе с ним и результате этой работы отходят на второй план в условиях, когда приоритеты и направления деятельности центра подвержены резким и непонятным для сотрудников изменениям, когда управленческие не вызывают доверия у сотрудников, когда нет рекомендаций что, как, когда делать и, наконец, когда нет идеологии работы. На первый же план выдвигается проблема профессионального выживания. В результате, клиент сам становится проблемой для специалиста, особенно для специалиста по социальной работе, так как его профессиональная позиция наиболее уязвима. Так или иначе, но сотрудники социальных служб должны оказать поддержку человеку, а не *«работать по направлению»* или *«с различными категориями»* - перед ним человек, а не *«категория*» или *«направление*».

В любом случае, интервенция прекращается лишь тогда, когда клиент способен преодолевать кризис и справляться с возникающими в его жизни проблемами, когда он чувствует в себе силу и уверенность. Только тогда сотрудники службы могут считать, что они достигли своей цели. Важно не допустить, чтобы кризис стал судьбой человека, то есть необходимо убедиться, что кризис действительно преодолен, а не сведен к более слабо выраженным уровням. В противном случае, вся жизнь человека будет проходить под давлением кризиса. Кризис станет нормой существования, которую могут наследовать дети человека.

В центре нет модели реабилитационной работы, которой бы следовали специалисты по социальной работе. Специалисты ориентированы на оказание услуг, а не на проведение реабилитационной работы. Стремление специалистов увеличить количественные показатели деятельности центра мешает применению вышеуказанных приемов работы с клиентом, которые требуют большой отдачи от специалиста и трудно подсчитать.

В своей деятельности социальная служба сталкивается с комплексом структурно-организационных, функциональных, концептуальных и методических проблем, которые значительно снижают эффективность непосредственной работы с клиентом. Проблемы внутреннего функционирования, внутренние организационные процессы, внутренние противоречия (которые неизбежны) не должны отражаться на успешности работы с клиентом. Практика же показывает, что в условиях нестабильного функционирования социальной службы достичь этого не удается: не достаточно условий для внедрения в работу адекватных концептуальных оснований работы и эффективных методов вмешательства в кризисную ситуацию. Разработка концептуальных основ деятельности социальных служб приобретает несомненную актуальность, так как отсутствие концепции ограничивает их потенциальные возможности как агента социальных изменений в обществе.

В целом, все действия сотрудников социальной службы должны быть направлены на адаптацию своих клиентов к изменяющимся внешним условиям, на развитие способностей успешно функционировать: адекватно удовлетворять свои потребности, развиваться, достигать поставленных целей. Способность человека вырабатывать способ решения жизненных противоречий, осознавая свою ответственность перед собой и людьми за последствия такого решения, - это основное качество, которое развивается в ходе реабилитационной работы у клиента социальной службы. Выбирая то или иное направление в своей работе, оказывая тот или иной вид помощи, сотрудники центра должны отдавать себе (и не только) отчет, на сколько это соответствует основным положениям деятельности центра и, главное, потребностям клиента.

В практиках деятельности социальных служб существует установка отношения к эффективности, как к феномену: *«Эффективность может быть, когда я сделала что-то для клиента. Вот это эффективность. Эффективность – это нечто такое, что я вижу – есть результат. Какая вот к примеру будет эффективность, если я помочь-то ничем не могу».* Под эффективностью сотрудниками чаще всего понимается некое зримое и ощутимое состояние объекта. Связано это, прежде всего с тем, что в настоящее время понятие эффективности приобрело качество социального феномена, существующего вне контекста деятельности объекта управления. То есть понятие эффективности приобрело значение как феномена, как и желаемой характеристики качества объекта, что приводит к сложности операционализации этого понятия, но с дугой стороны, позволяет выделить новые направления изучения эффективности и возможность социологической рефлексии.

Для достижения большей объективности в оценке эффективности, мы можем предложить следующие аспекты изучения эффективности деятельности социальных служб:

* как качественной характеристики организационного строения и организационных процессов;
* как качественной характеристики результатов организационной деятельности;
* в контексте решения социальных проблем и степени воздействия на внешнюю среду;
* в контексте удовлетворенности субъектами взаимодействия результатами деятельности.

Таким образом, эффективность деятельности социальной службы – это желаемая объективно-субъективная характеристика социальной службы, в которой интегрируются совокупность внешних и внутренних эффектов/результатов инициируемых организационными усилиями и которая наделяется реципиентами качествами феномена.

Учитывая сложность и многообразие подходов к изучению феномена эффективности важно для оценки эффективности определить какую эффективность мы измеряем, эффективность для кого. Определить характеристики конкретного феномена эффективности, который следует оценить в конкретный период времени, то есть учесть ограничения и характеристики внешней среды, рассмотреть множественность и противоречивость организационных целей, рассмотреть влияние, мнения, мотивы, удовлетворенность включенных в организационные процессы людей (сотрудников, клиентов, общественность). Таким образом, необходимо методологическое допущение, что эффективность это не фиксированное абсолютное понятие, это не константа, а характеристика, имеющая свои ограничения и переменные. Тем не менее, это понятие остается ключевым в анализе деятельности организаций, в том числе и социальных сервисов.

Более того, следует отметить, что понятие эффективности социального обслуживания прочно вошло не только в научный дискурс, но и в дискурс публичных обсуждений путей развития системы социального обслуживания. Одним из средств повышения эффективности априори считают внедрение и реализацию адресной социальной помощи, при которой помощь будет предоставляться наименее защищенным гражданам. Поэтапное внедрение этого принципа проводится на протяжении последних лет. Одним из шагом реализации принципа адресной социальной помощи стало принятие в 2004 году закона о замене льгот денежными компенсациями, чем предполагается повысить экономическую эффективность социального обеспечения и целедостижение расходуемых средств, прогнозировать социальные эффекты реализация этого закона сложно. Как экономические так и социальные эффекты монетизации льгот могут быть оценены значительно позже.

Адресность в социальной поддержке - это лишь один из механизмов, которым предполагается повысит эффективность социальной политики государства. Еще одно важное направление - развитие социального партнерства, позволяющего объединить средства государства и частных благотворителей-спонсоров и привлечение некоммерческие организаций и фондов к реализации конкретных местных программ социального развития. Наличие действующих механизмов социального партнерства в сфере социальной поддержки является неотъемлемым элементом гражданского общества, а значит элементом социальной эффективности, поскольку консолидация интересов государства и общественных сил позволяет обществу достичь желаемого уровня и темпов эффективного развития.

Адресным становится и финансирование социальных проектов и программ и приоритет отдается тем проектам и программам, эффективность которых может быть определена и которые отвечают потребностям населения либо приоритетным направлениям социальной защиты. Механизмом выявления таких проектов распределения финансовых потоков стали конкурсы социальных проектов, проводимые под эгидой федерального правительства. Положение о министерстве здравоохранения и социального развития Саратовской области к постановлению Правительства области от 7 сентября 2004 года предусматривает организацию и проведение конкурсов на привлечение к осуществлению целевых программ, проектов и мероприятий научных, общественных и иных организаций на конкурсной основе, а также подготовку проектов социальных программ по курируемым направлениям, организацию их выполнения и контроля за использованием выделенных на эти цели средств. Следует учитывать, что конкурсы на получение правительственных тендеров не исключает процессов лоббирования интересов определенных групп и сил, которые могли бы быть основой честного соревнования, но в условиях доминирования власти над общественными силами и отсутствия действенных механизмов общественного влияния велика вероятность игнорирования интересов наиболее уязвимых слоев населения.

Отход от планово-сметной системы финансирования к финансированию проектов и конкретных местных программ стимулирует внедрение системы оценки эффективности проводимых реабилитационных мероприятий и обусловливает интерес к проблематике эффективности и результативности, как отдельных проектов, так и деятельности системы социальной защиты в целом. Так, в «Концепции развития системы социального обслуживания населения Саратовской области до 2010 года» аккумулирующей приоритеты региональной политики формирования эффективной системы социального обслуживания населения, делается акцент на задаче перехода учреждений социальной сферы на финансирование по результатам. Следовательно, на первый план выходят следующие приоритеты:

* повышение качества предоставляемых социальных услуг;
* демонополизации социального обслуживания путем реализации государственного и муниципального заказов;
* осуществление и внедрение системы оценки качества и эффективности социального обслуживания;
* переход на программно-целевой принцип финансирования;
* внедрение механизмов социального партнерства учреждений социального обслуживания населения, органов государственной власти, местного самоуправления, общественными объединениями, предприятиями и учреждениями, научными и образовательными организациями;
* разработка методик оценки качества и эффективности социального обслуживания.

Таким образом, мы можем отметить повышенный интерес государственных ведомств на макроуровне к проблеме повышения эффективности социального обслуживания и достаточную представленность позиции о необходимости повышения эффективности социального обслуживания и внедрения практик оценки эффективности социального обслуживания в официальных документах. В дальнейшем для реализации декларируемых приоритетов и ценностей необходимо осознание этих приоритетов на микроуровне, то есть на уровне конкретных организационных структур, осуществляющих социальную поддержку и на уровне конкретных сотрудников социальных служб: без их рефлексии эффективности и целесообразности их деятельности реальное повышение эффективности деятельности социальных служб крайне затруднено. Важно преодолеть разрыв между декларируемыми правительственными целями и приоритетами в социальной поддержке и реально осуществляемыми мерами по их достижению, то есть преодолеть коммуникативный разрыв между участниками процесса формирования, формулирования, артикулирования и исполнения мер по повышению эффективности социального обслуживания и оценки эффективности деятельности социальных служб.

Деятельность государственного социального сервиса должна быть социально значимой и очевидной, потому что он создан государством для достижения общественно значимых целей и для контроля над социальной ситуацией в обществе. То есть главное в понятии эффективности подобной организации – это социальный эффект, который она продуцирует.

Анализируя опыт деятельности саратовского центра помощи, мы можем выявить некоторые факторы, влияющие на его эффективность. Один из этих факторов - соответствие структуры социальной службы функциям, на которые она должна работать. Зачастую система организации у нас создается по принципу: возникла проблема – создаем организацию. Например, если возникла необходимость поддерживать социальную стабильность общества путем оказания помощи людям, попавшим в сложную жизненную ситуацию, то создается сеть социальных служб. Однако сложную проблему не решить созданием новой структуры, структуру должна определять функция, а не наоборот. Эффективное функционирование социальной службы может быть достигнуто только при условии чёткого определения функций, которые эта организация призвана осуществлять.

Фактором, значительно снижающим эффективность деятельности социальных служб, является также отсутствие ясной концепции их деятельности. Сотрудники упомянутой нами службы затрудняются определить, какой концепции и каким моделям социальной работы они следуют в своей работе. Отсутствие четких методик реабилитационной работы, рекомендаций по содержанию, формам, методам поддержки необходимой людям, находящимся в кризисной ситуации, а также отсутствие критериев качества и эффективности предоставляемых услуг приводит к произвольности в социальном обслуживании клиентов, бессистемности, непоследовательности в оказании помощи клиентам.

Основным же фактором эффективности является, на наш взгляд, практика отношения к клиентам. То, что клиент считает ценностью, имеет решающее значение для социальной службы, так как именно это определяет её суть. Клиент – фундамент социальной службы, поддерживающий её существование. Все свои знания, умения и навыки специалисты социальной службы обязаны направить на оказание помощи людям, находящимся в кризисной ситуации. Ведь цель социальных служб – оптимизация возможностей клиента для решения своей проблемы, актуализация потенциальных ресурсов, помогающих человеку справляться со сложившейся кризисной ситуацией. В свете этой цели, не является ли целесообразным оценивать эффективность деятельности социальных служб также и по степени активизации жизненной позиции клиента?

Зачастую в социальных службах отношение к клиентам директивное («ты должен сделать это») и «сверху – вниз», нередко подчеркивается его нетипичность и неспособность к разумным решениям. Тогда, как нам известно, что самым важным в работе социальной службы является поощрение ответственности клиента за свою жизнь, решения и поступки. Если сотрудники данных служб не осознают значимость партнерских отношений с клиентом, значит, они не достигают основной цели своей деятельности, а это в свою очередь значительно снижает эффективность социальной службы в целом.

Хотелось бы отметить еще одну особенность отношения к клиенту в некоторых социальных службах. Специалист, как правило, не имеет профессиональной дистанции между собой и клиентом. То есть, воспринимает любое проявление клиента, как лично к себе относящееся, в том числе и негативные проявления. Такое «личное» отношение может быть и приносит эффект в случае «позитивного» клиента. Но клиенты бывают разные: плохо одетые, возмущенные, раздраженные, ничего не понимающие и т.д. Такой «неудобный» клиент вызывает негативное личное восприятие и работа с ним в таком случае строится под призмой негативного личного восприятия. А неуверенность социального работника в собственной позиции, статусе, усугубляет этот эффект: так, например, недовольство клиента воспринимается как угроза собственному положению в организации и своей компетенции Конечно, хорошо, когда мы сочувствуем клиенту, но ведь иногда клиент не вызывает симпатии и сочувствия и тогда велик соблазн осудить клиента. А это в социальной работе не допустимо. В социальных службах существует установка, что основа работы специалиста по социальной работе – сочувствие, сострадание, сопереживание. Однако, основой работы любого специалиста является профессионализм. Конечно, личностные качества важны, но наряду с профессиональными знаниями, навыками, умениями.

Мы можем рекомендовать следующие направления для оценки эффективности деятельности социальных служб:

- оценка результатов целенаправленной деятельности сотрудников по достижению развития индивидуальных возможностей клиента, удовлетворению его нужд и потребностей;

* оценка степени организационной готовности социальной службы к оказанию социальной поддержки клиента;
* оценка влияния оказываемого социальной службой на то социальное окружение, в которое служба включена, то есть оценка социального эффекта от деятельности социальной службы.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подытожим основные результаты исследования и сформулируем основные выводы дипломной работы.

Необходимость формирования системы социальной защиты населения в государстве вызвана объективными потребностями общества и индивидуумов, и определяется исходя из необходимости удовлетворения потребностей каждого человека и создания для него более комфортных условий жизни. Причем источником для достижения указанной цели является наличие дохода, получаемого вследствие причастности к определенным факторам производства. В случаях, когда у человека в силу определенных причин отсутствует какой-либо доход или его размер меньше размера затрат на удовлетворение потребностей, возникает необходимость в формировании системы социальной защиты населения.

Исследование социальной защиты населения как системы потребовало изучения ее среды, которая играет важную роль в развитии данной системы. В результате были выделены следующие типы окружения: внешняя экономическая среда (национальные экономики других стран); внешняя социальная среда (государство, политика, идеология, образование, культура, право, религия, обычаи, нравы, ценности, нормы других стран); государство как субъект управления; внутренняя экономическая среда; внутренняя социальная среда.

Целью системы социальной защиты населения является восполнение доходов населения, утерянных в результате действия социальных рисков, и недопущение снижения уровня и качества жизни граждан ниже показателей установленных государством и принятых обществом. Социальная защита населения является сложной, динамичной социальной системой, оказывающей решающее воздействие на устойчивое социально-экономическое воспроизводство, как в отдельных регионах, так и в России в целом.

Органы государственной власти и местного самоуправления могут быть рассмотрены как управляющая подсистема, которая осуществляет правовое регулирование системы социальной защиты населения, формулирует цели и приоритеты ее развития, осуществляет контроль в данной области, вступает в экономические отношения по поводу перераспределения национального дохода в интересах всего общества и фактически выступает в роли заказчика и исполнителя в части оказания социальных услуг населению.

Трансформация общественного устройства России в 90-е годы поставила в повестку дня задачу выбора новой социальной модели государства и формирования качественно новых социальных институтов. Социальная политика все более отходит от принципов патерналистского государства и предоставления социальных гарантий на уравнительных подходах. Однако отсутствие стратегических, публично одобренных программ реформирования экономической, социальной и политических сфер жизнедеятельности общества привело к нарушению естественных взаимоотношений между государством и обществом, обществом и личностью, личностью и государством.

Существующей в России модели управления системой социальной защиты населения характерны следующие черты:

1. Высокая концентрация властных полномочий по управлению социальной защитой населения, финансовых и материальных ресурсов на федеральном уровне;
2. Слабое участие в управлении системой социальной защиты профсоюзов, негосударственных страховых структур, институтов гражданского общества;
3. Незавершенность правового разграничения полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в области социальной защиты населения, несбалансированность возложенных на них полномочий с ресурсами, находящимися в их распоряжении;
4. Дефицит ресурсов в бюджетах всех уровней для финансирования мероприятий по социальной защите на фоне неэффективного и нецелевого использования финансовых ресурсов, наличия высоких трансакционных издержек и отсутствия действенного механизма контроля за социальными трансфертами на федеральном и региональном уровнях;
5. Высокая доля ответственности за социальные процессы государства и практически полное отсутствие социальной корпоративной ответственности и иных субъектов социального государства (семьи, церкви, благотворительных общественных организаций и т.д.);
6. Высокая степень охвата социальными льготами и гарантиями значительной части населения, как правило, без учета уровня доходов реципиентов;
7. Низкий уровень предоставляемых услуг населению и социальной защищенности граждан;
8. Отсутствие в нормативных актах, планах и программах государства четких принципов, норм, критериев и механизмов, направленных на построение адекватной системы социальной защиты, способной обеспечить устойчивое воспроизводство населения и высокое качество жизни, на уровне международных стандартов.

Мы пришли к пониманию того, что современная политика государства должна быть направлена на поиск оптимальной модели организации социальной защиты населения, опираясь на мировой опыт и научные исследования зарубежных и отечественных ученых, но с учетом национальных исторических традиций и сложившегося социально-экономического положения России. Возможно, что построенная в будущем модель социальной защиты населения России в чистом виде не будет похожа ни на одну из ранее существовавших, но может содержать их отдельные элементы.

Построение новой модели управления системой социальной защиты населения в современной России является одной из первоочередных задач государственного управления на ближайшую перспективу. Очень важно в настоящее время выстроить систему социальных отношений адекватных современным рыночным условиям. Поэтому требуется глубокая научная проработка вопросов, связанных с формированием как системы социальной защиты населения России, так и механизма управления ею на основе системного подхода, позволяющего комплексно решать научно-практические проблемы.

Новый механизм должен строиться на принципиально иной качественной основе. Оценку эффективности управления системой социальной защиты населения в этом случае следует определять исходя не из минимизации расходов государства на социальные функции при заданных параметрах результативности, а из максимизации социального эффекта при использовании определенного количества ресурсов всех участников данной системы.

Формирование нового организационно-экономического механизма управления системой социальной защиты населения необходимо направить не на изменение структуры и поэлементного состава, а на изменение характера отношений, взаимодействий между структурными элементами механизма и их роли в процессе управления системой. Построение данного механизма должно предусматривать изменение роли органов государственной власти и местного самоуправления как основного субъекта управления системой социальной защиты населения региона. Новый механизм управления системой социальной защитой населения на уровне региона предусматривает значительное развитие процессов саморегулирования и самоуправления на основе активизации деятельности институтов гражданского общества и стимулирования личной инициативы граждан.

Эффективность деятельности социальной службы требует контекстуального анализа и обусловливается совокупностью целей, организационных условий и внешних ожиданий (ожидаемого социального резонанса). Смысл существования социальной службы, как любой организации, - выполнять определенный социальный запрос и, как любая организация, она должна иметь для этого организационные элементы, средства, ресурсы, то есть адекватную среде структуру. От того, насколько адекватны социальному запросу цели, иерархия, состав, структура, средства, ресурсы социальной службы, зависит его успешность, выживаемость и, наконец, эффективность.

Организационная структура и внутриорганизационные отношения социальной службы во многом определяют эффективность осуществляемой в ней социальной работы. Неадекватное строение социальной службы может привести к неэффективному её функционированию и развитию, что в свою очередь обусловило ориентацию организационных интересов в большей степени на обеспечение собственного выживания, чем на клиента. Таким образом, фактор «клиент» не осознается как основополагающий для успешной деятельности.

Анализируя опыт работы саратовского центра помощи, мы можем сделать вывод, что сотрудники данного Центра в своей деятельности пытаются соблюсти баланс между двумя, к сожалению, противоречащими друг другу целями: оказание поддержки попавшим в трудную жизненную ситуацию людям и обеспечение стабильного функционирования центра. Причем, в условиях проблемного, противоречивого функционирования и ограниченных ресурсов на первый план выдвигается вторая цель, в ущерб первой. Это рождает необходимость в оказании поддержки клиенту следовать установке «что мы можем сделать», а не установке «что мы должны сделать». В результате работа строится по принципу «что будем делать», а не по принципу «чего мы должны достичь». Такая ситуация вызывает у специалистов неудовлетворенность своей работой и потерю её значимости.

Четкость в постановке цели и её осознаваемость сотрудниками важна, как ни в какой другой организации, так как от этого зависит судьба тех людей, которые обращаются сюда за помощью. От того, что специалисты считают благом для своего клиента, зависит, что и как они будут делать, помогая ему преодолеть кризис. Как следует из анализа интервью с сотрудниками социальных служб, цель своей личной деятельности и деятельности организации в целом каждый сотрудник определяет по-своему, исходя из своих собственных взглядов, установок, предпочтений. Если же, работники кризисного центра не имеют общей единой цели, то они не могут обеспечивать клиентам действенную поддержку, а значит, их работа не имеет смысла.

Принципы активизации жизненной позиции клиента и партнерских отношений предпочтительны в деятельности социальных служб, но для их реализации в службах недостаточно соответствующих условий. Отношения специалиста и клиента трудно назвать партнерскими, во-первых, потому что клиент здесь является просителем, а не потребителем, а, во-вторых, потому что специалисты решают не что делать клиенту и как ему в этом помочь, а что им делать с клиентом. Связано, это, прежде всего, с общим нестабильным положением социальной службы: структура и состав службы подвержены изменениям (непонятным для сотрудников); управленческие решения не всегда эффективны, направления работы и приоритеты деятельности меняются; приходится функционировать в условиях неопределенности принципов, форм, методов социальной работы. В этих условиях клиент воспринимается не как человек с проблемой, а как человек-проблема – клиент становится проблемой для специалиста, что рождает соответствующие практики отношения к нему и работы с ним. Отсутствие методической поддержки, регламентации и определенности функций, ограниченность ресурсов и общая слабая организация работы) дезориентируют сотрудников.

Профессионализм и компетентность специалистов по социальной работе являются основополагающим фактором эффективной деятельности социальных служб. Но социальные службы поставлены в условия выживания, а не эффективной деятельности, а значит, на первый план выдвигаются проблемы обеспечения собственного функционирования. То есть приоритетным является решение проблем ресурсного обеспечения, распределения обязанностей, регламентации действий специалистов, разделения власти и ответственности, отчетности и контроля. Сотрудники центра недостаточно мотивированы на инициативную совместную работу по оказанию помощи клиентам – нет привычки сотрудничества, партнерства. Принцип партнерства между специалистами декларируется, но не подкрепляется, а потому не осуществляется.

Стабильность и оптимальное развитие, а, значит, и эффективность деятельности социальных служб во многом зависят от установок задаваемых вышестоящими организациями. На сегодняшний же день, внешний контроль ориентирован на увеличение количественных показателей что и определяет наличие лишь количественных показателей в оценке эффективности деятельности службы. Например, важен такой показатель, как «количество услуг». Необходимость увеличения количественных показателей приводит к стремлению все направления работы с клиентом оформить как услуги, которые можно подсчитать. В этих условиях главным становится количество оказанных услуг, а не качественное изменение ситуации клиента. Направления работы, не отвечающие критериям «услуги» не получают развития. Кроме того, наличие в социальных службах отчетной практики оценки деятельности обусловливает в немалой степени выбор приоритетных форм взаимодействия с клиентами: социальные службы ориентированы на развитие групповых методов работы с клиентами. Получают развитие бюрократизация и рутинизация работы.

Для достижения большей объективности в оценке эффективности, мы можем предложить следующие аспекты изучения эффективности деятельности социальных служб: как качественной характеристики организационного строения и организационных процессов; как качественной характеристики результатов организационной деятельности; в контексте решения социальных проблем и степени воздействия на внешнюю среду; в контексте удовлетворенности субъектами взаимодействия результатами деятельности.

Учитывая многоаспектность понятия эффективности, мы можем рекомендовать следующие направления для оценки эффективности деятельности социальных служб:

- оценка результатов целенаправленной деятельности сотрудников по достижению развития индивидуальных возможностей клиента, удовлетворению его нужд и потребностей;

- оценка степени организационной готовности социальной службы к оказанию социальной поддержки клиента;

- оценка влияния оказываемого социальной службой на то социальное окружение, в которое служба включена, то есть оценка социального эффекта от деятельности социальной службы.

Деятельность социальных служб нуждается в объективной комплексной оценке, которую можно осуществить только при условии наличия критериев и стандартов социальной поддержки людям оказавшимся в тяжелой жизненной ситуации. При отсутствии стандартов невозможно установить, выполняется ли работа персоналом в полном объеме. Если нет стандарта, то любое измерение деятельности будет необоснованным и спорным. Однако, даже в условиях отсутствия стандартов социального обслуживания, может быть оценена эффективность деятельности социальной службы, то есть может быть оценен реальный эффект, результат деятельности социальной службы.

Оценка эффективности деятельности социальной службы может осуществляться по разным методологическим и контекстуальным основаниям. Оценка эффективности – это, прежде всего, исследовательский проект, включающий в себя программу с описанием концептуальных оснований оценки, инструментарий, методологию, исполнителей, форму изложения результатов. В каждом конкретном случае оценки эффективности деятельности социальной службы требуется разработка индивидуального проекта, в зависимости от специфики социальной службы, ожидаемых результатов и целей. Однако, в случае государственных социальных служб подобный проект должен быть инициирован надведомстенными организациями, но осуществляться независимыми экспертами.

На сегодняшний момент, мы можем выделить следующие препятствия для инициирования подобного рода исследовательских проектов:

* существующая ориентация на оказание услуг, а не на решение проблемы клиента и сообщества;
* недооценка возможностей социальной службы как агента социальных изменений в жизни сообщества;
* существующая традиция планово-отчетной системы управления и контроля, в ущерб проектно-оценочным системам;
* отсутствие влияния сообщества на формирование направлений деятельности государственных социальных служб.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Аверин А.Н. Государственная система социальной защиты населения. М.: РАГС, 2007.

Алексеева Л.С. Ведение документации на клиента //Российский журнал социальной работы. 1996. № 2. С. 57-62.

Боденко Б.Н. Проблема оценки эффективности практической социальной работы (к построению теории социальной работы) // Работник социальной службы . 1997. №2. С. 14-19.

Вильямский В. Основы организации деятельности социальных систем. Ростов-на-Дону: Феникс, 2006.

Волков Ю.Г. Социология. Ростов-на-Дону: Феникс, 2007.

Гвишиани Д.М. Организация и управление. М.: Изд-во МГТУ им.Н.Э. Баумана, 1998.

Гидденс Э. Социология. М.: Едиториал УРСС, 2005.

Зайцев Д.В., Зайцева О.Б. Разгосударствление социальной сферы в России: социально-правовой аспект // Общественные науки и современность. 2007. № 3. С. 174-176.

Иванов В.Н. Основы социального управления. М., 2001.

Киблицкая М.В., Масалков И.К. Методология и дизайн исследования в стиле кейс стади. М.: Издательство Международного университета бизнеса и управления, 2003.

Константинов И.Б. Совершенствование управления социальной защитой населения на основе системного подхода // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2006. №11.

Корнеев И.М, Корнеев М.И. Гаврилова С.Н. Проблемы управления и инвестирования социальной сферы. Екатеринбург, 1998.

Кравченко А.И. Основы социологии и политологии. М.: Академический проект, Фонд "Мир", 2004.

Луков В.А. Социальное проектирование. М.: Изд-во Моск. гуманит.- социал. академии, Изд-во «Флинта» , 2003.

Миронова Т.К. Право и социальная защита. М.: Права человека, 2006.

Нагайчук А.Ф. Конфликт интересов в сфере социальной политики // Социологические исследования. 2006. № 3. С. 48-53.

Обозов Н.Н. , Щекин Т.В. Психология работы с людьми. Киев, 1990.

Парсонс Т. Система современных обществ. М.: Аспент Пресс, 1997.

Питерс Т., Уотермен Р. В поисках эффективного управления: опыт лучших компаний. М.: Прогресс, 1986.

Пригожин А.И. Организация: системы и люди. М.: Наука, 1983.

Пригожин А.И. Современная социология организации. М.: Интерпракс, 1995.

Романов П.В. Стратегия кейс-стади в исследовании социальных служб // Социальная политика и социальная работа в изменяющейся России / Под ред. Е.Р. Ярской-Смирновой, П.В. Романова. М.: ИНИОН РАН, 2002.

Романов П.В. Формальные организации и неформальные отношения: Кейс-стади практик управления в Современной России. Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 2000.

Савинов А.Н., Зарембо Т. Ф. Организация работы органов социальной защиты. М.: Академия, 2004.

Семенова В.В. Качественные методы: введение в гуманистическую социологию. М.: Добросвет, 1998.

Социальная стратификация российского общества / отв. ред. З.Т.Голенкова. М.: Летний сад, 2003.

Хеллевик О. Социологический метод/ пер. с норв. М.: Издательство «Весь Мир», 2002.

Хижный Э. Государственная система социальной защиты граждан. М.: ИНИОН РАН, 2006.

Щукина Н.П. Проблема клиента в деятельности социальных служб.// Российский журнал социальной работы. 1996. №1. С. 45-56.

ПРИЛОЖЕНИЕ

КАТЕГОРИИ ГРАЖДАН, ЯВЛЯЮЩИЕСЯ ОБЪЕКТАМИ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ В РЕГИОНАХ

• Пенсионеры

• Инвалиды

• Дети из неполных, многодетных, опекунских семей

• Дети-инвалиды

• Семьи с детьми

• Ветераны войны и труда

• Граждане с хроническими заболеваниями

• Граждане, попавшие в экстремальные ситуации

• Граждане, осуществляющие уход за инвалидами 1 группы, лицами старше 80 лет, детьми-инвалидами

• Многодетные и неполные семьи

• Семьи, воспитывающие детей-сирот

• Одинокие нетрудоспособные граждане

• Получатели пенсий за умершего кормильца

• Лица без определенного места жительства

• Одинокие матери

• Беременные женщины и кормящие матери

• Лица, освободившиеся из мест лишения свободы

• Полные семьи, где оба родителя безработные

• Одинокие пожилые люди

• Семьи погибших военнослужащих

• Дети из малообеспеченных семей

• Малообеспеченные пенсионеры

• Тяжелобольные (сахарный диабет, туберкулез, онкологические заболевания)

• Вдовы и родители погибших (умерших) Героев Советского Союза и РФ, Социалистического труда, полных кавалеров Ордена Трудовой Славы и Славы трех степеней

• Семьи несовершеннолетних родителей

• Семьи вынужденных мигрантов

• Семьи пенсионеров с несовершеннолетними детьми

ПРИЛОЖЕНИЕ

#### ГИД ИНТЕРВЬЮ С СОТРУДНИКАМИ СОЦИАЛЬНЫХ СЛУЖБ

*Расскажите немного о себе:*

Возраст, карьера, рассказ о деятельности в организации, о своих обязанностях в организации.

В чем состоит выполняемая Вами работа?

Что привлекает вас в вашей работе?

#### Теперь мы поговорим о вашем опыте сотрудника этой социальной службы. Расскажите о работе вашей службы: какие направления работы можете выделить?

Кто может стать клиентом вашей службы?

С какими проблемами к вам чаще всего обращаются?

Поступают ли жалобы и/или предложения от клиентов?

Как поступаете в таких случаях?

Расскажите о взаимодействии с другими организациями/ с сообществом.

Какие противоречия встречаются в вашей работе?

Сталкиваетесь ли вы с конфликтными ситуациями в вашей службе? Расскажите о конфликтах в вашей службе, о способах их преодоления.

Используется ли материальные поощрения вашей работы?

Какие вообще используются методы поощрения, наказания?

Кто и каким образом контролирует дисциплину, качество выполнения заданий?

От кого вы получаете задания, и кто контролирует их выполнение?

Какой смысл вы вкладываете в понятие эффективность деятельности социальной службы?

Как осуществляется оценка эффективности деятельности вашей службы?

Опишите пример хорошо выполненной работы?

Вспомните день, который считаете удачным?

Как вы считаете, каким должно быть хорошее руководство?

В чем вы видите смысл, цель своей работы?

Как представляете себе свою будущую карьеру, свое будущее в этой организации?

1. Кравченко А.И. Основы социологии и политологии. М.: Академический проект, Фонд "Мир", 2004. [↑](#footnote-ref-1)
2. Волков Ю.Г. Социология. Ростов-на-Дону: Феникс, 2007. [↑](#footnote-ref-2)
3. Вильямский В. Основы организации деятельности социальных систем. Ростов-на-Дону: Феникс, 2006. [↑](#footnote-ref-3)
4. Вильямский В. Основы организации деятельности социальных систем. Ростов-на-Дону: Феникс, 2006. [↑](#footnote-ref-4)
5. Иванов В.Н. Основы социального управления. М., 2001. [↑](#footnote-ref-5)
6. Вильямский В. Основы организации деятельности социальных систем. Ростов-на-Дону: Феникс, 2006. [↑](#footnote-ref-6)
7. Иванов В.Н. Основы социального управления. М., 2001. [↑](#footnote-ref-7)
8. Вильямский В. Основы организации деятельности социальных систем. Ростов-на-Дону: Феникс, 2006. [↑](#footnote-ref-8)
9. Савинов А.Н., Зарембо Т. Ф. Организация работы органов социальной защиты. М.: Академия, 2004. [↑](#footnote-ref-9)
10. Савинов А.Н., Зарембо Т. Ф. Организация работы органов социальной защиты. М.: Академия, 2004. [↑](#footnote-ref-10)
11. Кравченко А.И. Основы социологии и политологии. М.: Академический проект, Фонд "Мир", 2004. [↑](#footnote-ref-11)
12. Иванов В.Н. Основы социального управления. М., 2001. [↑](#footnote-ref-12)
13. Вильямский В. Основы организации деятельности социальных систем. Ростов-на-Дону: Феникс, 2006. [↑](#footnote-ref-13)
14. Савинов А.Н., Зарембо Т. Ф. Организация работы органов социальной защиты. М.: Академия, 2004. [↑](#footnote-ref-14)
15. Вильямский В. Основы организации деятельности социальных систем. Ростов-на-Дону: Феникс, 2006. [↑](#footnote-ref-15)
16. Савинов А.Н., Зарембо Т. Ф. Организация работы органов социальной защиты. М.: Академия, 2004. [↑](#footnote-ref-16)
17. Савинов А.Н., Зарембо Т. Ф. Организация работы органов социальной защиты. М.: Академия, 2004. [↑](#footnote-ref-17)
18. Вильямский В. Основы организации деятельности социальных систем. Ростов-на-Дону: Феникс, 2006. [↑](#footnote-ref-18)
19. Нагайчук А.Ф. Конфликт интересов в сфере социальной политики // Социологические исследования. 2006. № 3. С. 48-53. [↑](#footnote-ref-19)
20. Савинов А.Н., Зарембо Т. Ф. Организация работы органов социальной защиты. М.: Академия, 2004. [↑](#footnote-ref-20)
21. Нагайчук А.Ф. Конфликт интересов в сфере социальной политики // Социологические исследования. 2006. № 3. С. 48-53. [↑](#footnote-ref-21)
22. Савинов А.Н., Зарембо Т. Ф. Организация работы органов социальной защиты. М.: Академия, 2004. [↑](#footnote-ref-22)
23. Савинов А.Н., Зарембо Т. Ф. Организация работы органов социальной защиты. М.: Академия, 2004. [↑](#footnote-ref-23)
24. Хижный Э. Государственная система социальной защиты граждан. М.: ИНИОН РАН, 2006. [↑](#footnote-ref-24)
25. Хижный Э. Государственная система социальной защиты граждан. М.: ИНИОН РАН, 2006. [↑](#footnote-ref-25)
26. Савинов А.Н., Зарембо Т. Ф. Организация работы органов социальной защиты. М.: Академия, 2004. [↑](#footnote-ref-26)
27. Нагайчук А.Ф. Конфликт интересов в сфере социальной политики // Социологические исследования. 2006. № 3. С. 48-53. [↑](#footnote-ref-27)
28. Положение о министерстве здравоохранения и социальной поддержки Саратовской области (с изменениями от 6 октября, 12 декабря 2005 г., 3 апреля 2006 г., 2 февраля 2007 г.) / http://www.mzsr.saratov.gov.ru/personal\_pages/index.asp?id=53 [↑](#footnote-ref-28)
29. Структура министерства здравоохранения и социальной поддержки Саратовской области (в соответствии с Постановлением Правительства Саратовской области от 12 мая 2005 г. N 149-П , с изм. от 6 октября, 12 декабря 2005 г., 3 апреля 2006 г., 2 февраля 2007 г.) / http://www.mzsr.saratov.gov.ru/personal\_pages/index.asp?id=3 [↑](#footnote-ref-29)
30. Информация официального сайта Министерства здравоохранения и социальной поддержки Саратовской области / http://www.mzsr.saratov.gov.ru/personal\_pages/index.asp?id=27 [↑](#footnote-ref-30)
31. Семенова В.В. Качественные методы: введение в гуманистическую социологию. М.: Добросвет, 1998. [↑](#footnote-ref-31)
32. Романов П.В. Формальные организации и неформальные отношения: Кейс-стади практик управления в Современной России. Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 2000. [↑](#footnote-ref-32)
33. Киблицкая М.В., Масалков И.К. Методология и дизайн исследования в стиле кейс стади. М.: Издательство Международного университета бизнеса и управления, 2003. [↑](#footnote-ref-33)
34. Хеллевик О. Социологический метод/ пер. с норв. М.: Издательство «Весь Мир», 2002. [↑](#footnote-ref-34)
35. Пригожин А.И. Современная социология организации. М.: Интерпракс, 1995. С.43. [↑](#footnote-ref-35)
36. Парсонс Т. Система современных обществ. М.: Аспент Пресс, 1997. С.47 – 56. [↑](#footnote-ref-36)
37. Пригожин А.И. Организация: системы и люди. М.: Наука, 1983. С. 10. [↑](#footnote-ref-37)
38. Пригожин А.И. Современная социология организации. М.: Интерпракс, 1995. С.67. [↑](#footnote-ref-38)
39. Устав муниципального учреждения «Городской центр помощи женщинам, семье и детям». [↑](#footnote-ref-39)
40. Щукина Н.П. Проблема клиента в деятельности социальных служб.// Российский журнал социальной работы. 1996. №1. С. 45-56. [↑](#footnote-ref-40)
41. Питерс Т., Уотермен Р. В поисках эффективного управления: опыт лучших компаний. М.: Прогресс, 1986. С. 45-56 [↑](#footnote-ref-41)
42. Паркинсон С.Н., Рустамджи М.К. Искусство управления. СПб.: Лениздат,1992. С. 24 - 30 [↑](#footnote-ref-42)
43. Гвишиани Д.М. Организация и управление. М.: Изд-во МГТУ им.Н.Э. Баумана, 1998.С. 54. [↑](#footnote-ref-43)
44. Обозов Н.Н. , Щекин Т.В. Психология работы с людьми. Киев, 1990. С. 8. [↑](#footnote-ref-44)
45. Социальная стратификация российского общества / отв. ред. З.Т.Голенкова. М.: Летний сад, 2003. С.71-78. [↑](#footnote-ref-45)
46. Специалист по социальной работе в разговоре. [↑](#footnote-ref-46)
47. Алексеева Л.С. Ведение документации на клиента //Российский журнал социальной работы. 1996. № 2.С. 57 – 62. [↑](#footnote-ref-47)