

## СОЦИОЛОГИЯ И ЖИЗНЬ

### Модернизация системы социального обслуживания населения

В. В. Колков

(МОСКОВСКИЙ ГУМАНИТАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ)\*

*Статья посвящена дискуссии по проекту Концепции развития социального обслуживания населения в Российской Федерации. В статье предлагаются рекомендации на основе учебной дисциплины «Теория социальной работы».*

*Ключевые слова: модернизация, концепция развития, Стратегия государственной молодежной политики, бакалавриат.*

Курс на модернизацию, выдвинутый Президентом РФ Д. А. Медведевым, направлен на создание экономики, основанной на информационно-инновационных технологиях. Вместе с тем модернизация наряду с экономическими аспектами имеет свое социальное или человеческое измерение. Именно от той позиции, которую займет население, и в первую очередь молодежь, будет зависеть, удастся ли этот грандиозный государственно-политический проект или он займет очередное место в череде перестроек или попыток сделать экономику более экономной, которыми так богата история нашей страны. В Послании Президента Федеральному Собранию 2009 г. была сформулирована суть политической стратегии: «...опираясь на ценности демократии, модернизировать экономику и создать стимулы для прогресса во всех областях; воспитать поколение свободных, образованных, творчески мыслящих

граждан; поднять стандарты жизни людей на качественно новый уровень; утвердить статус России как современной мировой державы, достигшей успехов на инновационной основе». В Послании 2010 г. эта идея была развита предложением реализации амбициозного проекта, в центре которого *не абстрактное государство, а конкретный человек с его нуждами и заботами. Только через поддержку семьи, институтов воспитания и образования, общественного и государственного контроля за выполнением законов возможно создание социальных предпосылок решения задач модернизации.* Особую роль в этом процессе должна сыграть система социального обслуживания населения.

В 2009 г. Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации представило для обсуждения проект Концепции развития социального обслуживания населения в Российской Федерации.

\* Колков Владимир Васильевич — кандидат исторических наук, профессор кафедры социологии Московского гуманитарного университета. Тел.: +7 (499) 374-60-21. Эл. адрес: ko48@mail.ru

Данный документ, с одной стороны, подводил некоторый итог почти пятнадцатилетней истории развития системы социального обслуживания населения, а с другой — наметил перспективы дальнейшего развития социальных услуг для населения, направленные на повышение доступности и качества услуг, профилактику семейного неблагополучия, развитие системы негосударственных социальных услуг (Максим Топилин..., 2009: Электр. ресурс).

Приведенные в концепции статистические данные свидетельствуют, что система социального обслуживания сложилась в самостоятельную отрасль народнохозяйственного комплекса. По данным на начало 2009 г., различные услуги на дому и в стационарных учреждениях получали более 26 млн чел., срочные (разовые) услуги предоставлены более чем 12 млн чел. Более 3,5 тыс. учреждений и отделений социального обслуживания семей и детей оказали свыше 72 млн услуг для 11,9 млн чел., включая 5,1 млн несовершеннолетних. На социальном патронаже находилось более 480 тыс. семей. 95,5 тыс. лицам без определенного места жительства были оказаны услуги по социальной реабилитации, в том числе 15,6 тыс. чел., освободившимся из мест лишения свободы (Концепция развития..., 2009: 6–8).

Объемы впечатляют, система социального обслуживания действительно стала отраслью народнохозяйственного сектора услуг, однако накопились и проблемы развития социального обслуживания, в частности связанные с финансированием социальных учреждений, неразвитостью негосударственного сектора, с расширением функциональных обязанностей работников, легитимностью социальных услуг, недостаточной эффективностью отдельных технологий нестационарного обслуживания, отсутствием системы мер личной ответственности потребителей социальных услуг.

Необходимость модернизации системы социального обслуживания обуславливается как объективными причинами, так и субъективными факторами. Генезис и становле-

ние данной системы во многом складывался в 90-е годы прошлого столетия как элемент социальной защиты населения в условиях трудностей адаптации к рыночной экономике, периода массового обнищания и высокого уровня социально-экономических рисков (Концепция развития..., 2009: 11). Патерналистская форма оказания социальной помощи не смогла в достаточной степени способствовать формированию позиции социальной активности и ответственности услугопотребителей.

Хотя в настоящее время в области социального обслуживания действуют 22 национальных стандарта, призванные регламентировать процесс предоставления услуг, однако, как свидетельствуют положения Концепции, механизм контроля объема, состава и качества предоставляемых социальных услуг еще не отработан (там же: 12–13).

Во многом это обуславливается противоречивостью социального законодательства, складывающегося на протяжении длительного периода и в условиях делегирования властных полномочий субъектам Федерации и местному самоуправлению, отсутствием легитимного регулятора взаимодействия субъектов социальной помощи и государства в условиях конкурентного рынка социальных услуг.

Базовым законодательным актом развития социального обслуживания является Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» (с изменениями). Исходя из формулировки федерального закона провозглашаются основы социального обслуживания населения, однако в соответствии с текстом законодательного акта социальное обслуживание «представляет собой деятельность социальных служб по социальной поддержке, оказанию социально-бытовых, социально-медицинских, психолого-педагогических, социально-правовых услуг и материальной помощи, проведению социальной адаптации и реабилитации граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации».

Тем самым ФЗ-195 декларирует социальное обслуживание населения, но в действительности исходя из текста закона под населением подразумеваются граждане, находящиеся в трудной жизненной ситуации. Таким образом, законодательно система социального обслуживания ориентирована на трудную жизненную ситуацию. Вместе с тем в концепции дается следующее определение этой системы: «социальное обслуживание является важнейшей составляющей социальной политики и одной из приоритетных сфер деятельности социального государства, обеспечивающей в доступных формах *всем индивидам условия для полноценного развития и достижения достойного качества жизни*» (там же: 6). Хотя данное положение соответствует статье 7 Конституции Российской Федерации, но в концепции не прописан механизм, как реально добиться этого состояния.

На настоящее время сложность управления социальной сферой связана с многочисленными дополнениями и изменениями в социальном законодательстве. Здесь существенную помощь могло бы оказать обращение к германскому опыту кодификации основной совокупности социальных законов. Социальные законы сведены в единый Социальный кодекс ФРГ, состоящий из 12 частей. Причем в отличие от российского законодательства германские законодательные акты являются актами прямого действия. В них регламентируются набор и условия предоставления услуг, ответственность клиента и различных субъектов социальной деятельности. По своему содержанию российские законы, как правило, отсылочного действия, что предполагает принятие дополнительных нормативных актов, которые, в свою очередь, регламентируют процесс предоставления социальных услуг.

Важнейшим элементом обеспечения качества услуг могла бы стать система социальных судов, в рамках которых регулируются в том числе отношения между клиентом и носителем социальных услуг.

О необходимости модернизации сферы социальных услуг министр здравоохранения

и социального развития Т. А. Голикова заявила, в частности, 1 ноября 2010 г. в интервью телеканалу «НТВ»: «Мы все пришли к консолидированному мнению, что *нужны единые методологические подходы к организации системы социального обслуживания населения*».

Выступая на третьем Съезде социальных работников и социальных педагогов России, который проходил 14–15 октября 2010 г. в Москве под девизом «Социальная работа — фактор социальной сплоченности общества», замминистра М. А. Топилин сообщил: «В системе социального обслуживания населения трудятся более 500 тыс. социальных работников, которые помогают нуждающимся, поддерживают пожилых граждан, инвалидов и ветеранов, проводят работу по профилактике семейного неблагополучия, заботятся о детях-сиротах, инвалидах, оставшихся без попечения родителей. Специалисты социальной сферы относятся к группе профессий, которой угрожает «синдром эмоционального выгорания». В регионах предпринимаются меры по улучшению материального положения соцработников, их поддержке и моральному стимулированию деятельности» (Социальные работники..., 2010: Электр. ресурс). Но М. А. Топилин отметил, что предпринимаемые меры соцподдержки «не всегда компенсируют затраты их физического труда и повышенную эмоциональную нагрузку» (там же).

В его выступлении прозвучало предложение разработать программы, направленные на повышение компетентности социальных работников и «систему морального поощрения лучших работников», в частности *«необходимо поднимать престиж профессии социального работника, привлекать в систему социального обслуживания молодые кадры*» (там же).

В рамках обсуждения концептуальных изменений основ системы социального обслуживания населения наряду с вышеизложенным хотелось бы затронуть еще несколько положений.

Создание конкурентоспособного рынка социальных услуг возможно лишь с привле-

чением общественных объединений, некоммерческих и коммерческих структур, а также частных лиц в сферу социального обслуживания населения. В поддержку негосударственных субъектов социальных услуг на законодательном уровне должна быть разработана *система гарантий, предусматривающая в том числе приоритет институтам гражданского общества по отношению с аналогичной деятельностью государства*. В основе конкурентоспособного рынка социальных услуг должен быть заложен принцип соревновательности и программно-проектный подход к решению наиболее острых социальных проблем с учетом специфики различных категорий населения. Критерием конкурсного отбора социальных проектов независимыми комиссиями с участием как государственных, муниципальных структур, так и представительством независимых экспертов от общественных организаций должны быть показатели эффективности и качества услуг.

При разработке социальных программ и проектов необходимо уделять особое внимание профилактической направленности, деятельности по минимизации социальных рисков.

Именно такой подход отражен в Стратегии государственной молодежной политики (ГМП) в Российской Федерации (утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2006 г. № 1760-р) на период до 2016 г. В документе определяется совокупность приоритетных направлений, ориентированных на молодежь, включающих задачи, связанные с участием молодежи в реализации приоритетных национальных проектов.

Совершив небольшой анализ подходов в Стратегии и Концепции. В Стратегии зафиксировано, что государственная молодежная политика является системой формирования приоритетов и мер, *направленных на создание условий и возможностей для успешной социализации и эффективной самореализации молодежи, для развития ее потенциала в интересах России и, следовательно, на социально-экономическое и куль-*

*турное развитие страны, обеспечение ее конкурентоспособности и укрепление национальной безопасности.*

Молодые люди быстрее приспосабливаются к новым условиям жизни. В то же время перед российским обществом стоит вопрос о необходимости минимизации издержек и потерь, которые несет Россия из-за проблем, связанных с социализацией молодых людей и интеграцией их в единое экономическое, политическое и социокультурное пространство.

В отличие от Концепции развития социального обслуживания населения Стратегия ГМП выделяет приоритетные направления реализации государственной молодежной политики:

- вовлечение молодежи в социальную практику и ее информирование о потенциальных возможностях развития;
- развитие созидательной активности молодежи;
- интеграция молодых людей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, в жизнь общества.

Система приоритетных направлений государственной молодежной политики призвана обеспечить улучшение положения молодых людей, привести к *увеличению вклада молодежи в конкурентоспособность страны* и вместе с тем *компенсировать и минимизировать последствия ошибок, объективно свойственных молодым людям*. Реализация приоритетных направлений осуществляется на основе проектов.

В документе представлен механизм реализации проектного подхода Стратегии — через проведение конкурсов. Предметом конкурсного отбора должны стать проекты и мероприятия, направленные на решение одной или нескольких задач, определяемых Стратегией и соответствующими приоритетным направлениям. К организации и проведению конкурсного отбора предполагается привлечь ведущих экспертов из числа государственных, общественных, научных организаций, имеющих большой опыт работы в области молодежной политики.

Однако в целях обеспечения эффективной реализации мер государственной молодежной политики необходимо *установить систему критериев и показателей оценки ее результативности*, которая должна показывать взаимосвязь между мерами государственной молодежной политики и изменениями в положении молодежи. Разработка такой системы потребует модернизацию государственной статистики в области государственной молодежной политики, в частности разработку и пересмотр сложившихся требований и параметров информации, характеризующей положение молодежи в основных сферах социально-экономической жизни России. В числе первоочередных мер по реализации Стратегии рассматривается разработка российской *системы оценки эффективности* с учетом включенных в них *индикаторов* государственной молодежной политики и положения молодежи в России. Вместе с тем необходимо отметить, что в ходе реализации различных проектов уже накоплен определенный опыт оценки эффективности проводимых мероприятий и деятельности центров социального обслуживания.

Другим недостатком этих двух рассматриваемых документов является то, что клиент и системой социального обслуживания населения, и государственной молодежной политикой преимущественно воспринимается как объект воздействия, что увеличивает иждивенческую нагрузку и не способствует формированию активной позиции по отношению к собственной жизненной ситуации, включая трудную и социально опасную. Речь идет о формировании субъект-субъектных отношений, как основного постулата теории социальной работы. Одна из причин такого положения видится в слабости российских теоретиков в отражении, осмыслении и преобразовании социальной действительности в целях повышения качества жизни населения.

Представляется, на то есть объективные и субъективные причины. С объективных позиций надо учитывать тот фактор, что социальная работа возникла на рубеже XIX и XX столетий как социальный механизм ми-

нимизации социально-экономических издержек рыночной (капиталистической) экономики, и в первую очередь преодоления бедности. Поэтому основоположники социальной работы, американки Дж. Аддамс и М. Ричмонд, обращались к внутренним и внешним резервам клиентов, способствующим успешной их адаптации к окружающей социальной среде. Не случайно, что социальная работа возникает именно в Америке как социальная практика, теория и социальное образование, потому что именно США признаны как страна с либеральной рыночной экономикой. Если схематизировать сущность рыночной экономики, то в ее основе находятся такие регуляторы, как частная собственность, конкуренция и механизм сочетания спроса и предложения. В России же сложилась монополистическо-олигархическая система ведения хозяйствования. При всей спорности определений нужно признать, что вся система сдержек и социальных противовесов, типичных для стран с социально ориентированной рыночной экономикой, не имеет перспектив в условиях российской действительности. Сформулировать свою собственную систему повышения уровня и качества жизни ни в Концепции социального обслуживания, ни в Стратегии ГМП, ни в научных монографиях пока не удается.

Субъективный фактор сложности теоретического осмысления социальной работы связан с глобальной тенденцией заимствования социальных идей и практики из американско-европейского ареала. В течение XX в. было несколько волн распространения англо-американского социально-духовного влияния на страны Европы и других континентов. Этот процесс не завершен и до сих пор, хотя география влияния изменилась — в основном в настоящий момент это страны Азии (например, Республика Корея), Латинской Америки и некоторые страны Африки, СНГ. При этом национальная специфика определяется законодательством, бюджетными и иными источниками финансирования, особенностями социальной истории, что стало причиной появления различных моделей социальной работы. В данном процессе

реальной преградой остается языковой барьер — если для европейского студента знание нескольких иностранных языков обычное явление, то в среде российского профессорско-преподавательского состава это пока еще редкое явление. Хотя надо отметить, что, например, немецкий социально-профессиональный язык сильно американизирован и большинство заимствованных терминов употребляются без перевода.

Для иллюстрации такой ситуации обратимся к самой распространенной трактовке сущности социальной работы, как оказание помощи клиенту в трудной жизненной ситуации. Это весьма справедливо, и именно такое понимание было введено в научный и практический оборот в начале 1990-х годов с переводом словаря Р. Баркера (Баркер, 1994: 134). И не случайно, что в профессиональном дискурсе социальных работников сравнивают с социальными медиками. Соглашаясь с таким утверждением, я тем не менее продолжаю: одновременно они являются и социальными полицейскими или социальными контролерами.

Помощь как главенствующую функцию социальной работы можно рассматривать с двух позиций:

1) помощь как профилактика (например, трудной жизненной ситуации, девиантного поведения и т. д.) — социальная терапия и социальная реабилитации;

2) помощь как форма социального контроля.

Социальная работа как фактор, способствующий социализации, помогает членам общества интегрироваться в систему общественных отношений и выполняет при этом контрольную функцию, защищая общество от девиации отдельных личностей или сообществ (например, молодежных субкультур, футбольных фанатов, представителей религиозных и националистических группировок). Вместе с тем социальный контроль — это интервенция или вмешательство в ситуацию клиента, когда он, соглашаясь принимать помощь, через систему контрактирования (согласование и принятие некоторого кон-

тракта в устной или письменной форме) берет на себя некие обязательства по участию в процессе преодоления или минимизации последствий трудной жизненной (социально опасной) ситуации. Таким образом, возможно формирование активной жизненной позиции клиента по отношению к своей собственной жизни или судьбам окружающих людей. То есть социальная работа выступает как фактор *развития* и реализации имманентных (внутренне присущих) задатков (фактор саморазвития и самореализации).

20-летний юбилей введения профессиональной социальной работы в России профессорско-преподавательский состав вузов встречает с сюрпризом в области подготовки кадров для социальной сферы в виде стандарта нового поколения по направлению «бакалавриат» в виде Федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 040400 — социальная работа, который утвержден приказом Министерства образования и науки от 8 декабря 2009 г. № 709. Хотя по болонскому замыслу бакалавриат отличается практико-ориентированностью, в госстандарте резко обозначился крен в сторону академизации учебного процесса. Увеличился объем теоретических дисциплин при уменьшении внимания технологиям социальной работы с различными категориями и группами населения, методологии решения социальных проблем. Включение в стандарт отдельных учебных дисциплин трудно осмыслить с точки зрения уровня развития российского общества, например такого предмета, как теория социального благосостояния. Представляется, что теория минимизации социальных рисков больше подошла бы социально-экономическому состоянию как в глобальном, так и в российском измерении. Методологической основой для данного теоретического направления могли бы стать труды лауреата Нобелевской премии 1998 г. А. К. Сена (разработка критериев бедности), У. Бека (создание теории общества риска), Р. Дарендорфа (теория социального конфликта и критика социального

государства), Т. Сарацина (с его скандальной книгой «Германия — самоликвидация», как прощание с социальной утопией европейского благосостояния).

Введена такая дисциплина, как «Социальная квалиметрия и стандартизация социальных услуг», — предмет, конечно, интересный с учетом факта отсутствия социальных измерителей (как утверждают разработчики Концепции и Стратегии). Вместе с тем недостаточно внимания уделяется предметам, касающимся самих социальных услуг: особенности социальной работы с пожилыми, специфика социальной работы с лицами с ограниченными возможностями, условия реализации ГМП и т. д. При этом за бортом внимания авторов госстандарта остался такой аспект, как внутренний и внешний социальный аудит.

И в заключение хотелось бы отметить, что стандарты нового поколения предполагают компетентностный подход, однако в трудовом праве отсутствует понятие квалификационной характеристики бакалавра социальной работы, как, впрочем, и магистра. Сложилась довольно парадоксальная ситуация в 20-летний юбилей утверждения квалификационной характеристики специалиста социальной работы: высшая профессиональная школа в области социального образования прекратила подготовку и выпуск этих специалистов.

Это означает, что в условиях межведомственной несогласованности и принятия документов без соответствующего гласного обсуждения и апробации перед факультетами, отделениями и кафедрами социальной работы стоит ответственная задача не только сохранить научный потенциал и позиции в области социального образования, но и принять самое активное участие в процессе модернизации системы социального обслуживания населения в целях повышения уровня и качества жизни россиян.

#### СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Баркер, Р. (1994) Словарь социальной работы. М.: Институт социальной работы.

Концепция развития социального обслуживания населения в Российской Федерации (Проект). (2009) Минздравсоцразвития России.

Социальные работники тоже нуждаются в соцподдержке — Минздрав РФ (2010) [Электр. ресурс] // РИА Новости. 14 октября. URL: <http://www.rian.ru/society/20101014/285524796.html> (дата обращения: 2.09.2011).

Максим Топилин: «В большинстве регионов накоплен положительный опыт организации социального обслуживания населения» (2009) [Электр. ресурс] // Министерство здравоохранения и социального развития РФ. 19 ноября. URL: <http://www.minzdravsoc.ru/social/service/6> (дата обращения: 02.09.2011).

#### MODERNIZATION OF THE PUBLIC SOCIAL SERVICE SYSTEM

V. V. KOLKOV

(MOSCOW UNIVERSITY FOR THE HUMANITIES)

The article is devoted to the discussion of a project of the Conception of public social service development in the Russian Federation. The author gives some recommendations on the basis of training course «The Theory of Social Work».

Keywords: modernization, development concept, the Strategy of state youth policy, bachelor's programme.

#### REFERENCES AND BIBLIOGRAPHY

(TRANSLITERATION)

Barker, R. (1994) Slovar' sotsial'noi raboty. M.: Institut sotsial'noi raboty.

Kontseptsiaia razvitiia sotsial'nogo obsluzhivaniia naseleniia v Rossiiskoi Federatsii (Proekt). (2009) Minzdravsotsrazvitiia Rossii.

Sotsial'nye rabotniki tozhe nuzhdaiutsia v sotspodderzhke — Minzdrav RF (2010) [Elektr. resurs] // РИА Новости. 14 oktiabria. URL: <http://www.rian.ru/society/20101014/285524796.html> (data obrashcheniia: 2.09.2011).

Maksim Topilin: «V bol'shinstve regionov nakoplen polozhitel'nyi opyt organizatsii sotsial'nogo obsluzhivaniia naseleniia» (2009) [Elektr. resurs] // Ministerstvo zdravookhraneniia i sotsial'nogo razvitiia RF. 19 noiabria. URL: <http://www.minzdravsoc.ru/social/service/6> (data obrashcheniia: 02.09.2011).