

УДК 316.354

**Управление изменениями в системе социальных услуг****Глухова М.Ф.**

Доктор социологических наук, доцент,  
профессор кафедры социально-гуманитарных дисциплин  
Московского городского университета управления  
Правительства Москвы

*В статье рассматриваются особенности современного состояния системы социальных услуг, ориентированной на повышение уровня и качества жизни человека, находящегося в трудной жизненной ситуации, анализируются причины недостаточностей и обосновывается необходимость проведения изменений в фокусе управленческих практик, реализуемых в области социальной поддержки населения и обусловленных модернизацией сфер общественного развития.*

*Ключевые слова: социальная защита, социальная поддержка, социальная услуга, социальный риск, трудная жизненная ситуация, адресность, управление, изменения, модернизация.*

Трансформации, значительно определяющие развитие современного российского общества, касаются многих аспектов его функционирования. Социальная сфера, являясь областью, в которой сопрягаются интересы государства, общества и отдельного человека, отражает многочисленные социально острые проблемы разноуровневого порядка. Будучи четко структурированным общественным институтом, социальная сфера демонстрирует не только достижения, но и очевидные недостатки. Преодоление недостаточностей, имеющих как объективный, так и субъективный характер, требует пересмотра сложившихся подходов, условий, механизмов и алгоритмов взаимодействия структур социальной сферы с населением как основным потребителем ее услуг.

Социальная защита, как важнейший сегмент социальной сферы, ориентируется в своем развитом виде на оказание населению спектра услуг, стимулирующих повышение уровня и качества жизнедеятельности человека. Важными основаниями для осуществления данной деятельности становятся концепты социальной справедливости, социальной ответственности, социального партнерства. Ведущей установкой при этом является следование сущности социальнoзащитной деятельности российского государства, проявляющейся в обеспечении поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, в том

числе через развитую систему социальных служб и организаций, оказывающих населению услуги.

Система социальных услуг, развивающаяся в рамках государственной социозащитной парадигмы, имеет черты и особенности, отражающие специфику ее структурной организации. Важно констатировать, что областью, в которой формируется, реализуется и совершенствуется система социальных услуг, является социальная поддержка лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации.

Обзор сложившихся социоподдерживающих практик показывает, что система социальных услуг реализуется в сети профильных структур с целью содействия гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации, в достижении ими социального стандарта уровня и качества жизни. При этом безусловный приоритет отдается той части регионального населения, которая особенно остро нуждается в государственной социальной помощи и поддержке. Анализ опросов граждан пожилого возраста, лиц с ограниченными возможностями здоровья, малоимущих семей с детьми, которые постоянно проводятся в столичном регионе с целью выявления степени удовлетворенности социальными услугами, показывает высокую степень нуждаемости в их различных видах. Более того, пожилыми гражданами потребность в услугах отнесена к числу важнейших [1, с. 73-75].

Современное состояние системы социальных услуг в данном контексте обусловлено подходами, ориентированными в целом на активное взаимодействие с гражданами, испытывающими трудности при реализации жизненно важных потребностей. А для отдельного человека, нуждающегося в профессиональной поддержке, актуальными становятся услуги, оказываемые в процессе ухода, сопровождения, консультирования, информирования, специального обучения, срочной социальной помощи, др.

*Клиентоориентированность* – это ведущий подход, на котором базируется процесс оказания человеку социальных услуг. Сущность подхода проявляется в необходимости построения профессионального взаимодействия с учетом сложности жизненной ситуации человека, степени активности и готовности к самостоятельному решению острых проблем, наличия или отсутствия ближайшего социального окружения, а также специфики его социально-личностных характеристик. *Профильность* обеспечивается оказанием спектра социальных услуг в организациях различных видов, деятельность которых распространяется как на различные категории населения (людей старшего возраста, лиц с ограниченными возможностями здоровья, семей с детьми, др.), так и на решение многих проблем их жизнедеятельности (через оказание услуг надомного социального обслуживания, социально-медицинских, социально-бытовых или социально-психологических услуг и пр.). *Ресурсообеспеченность* отражает возможности оказания качественной социальной услуги, используя при этом материально-технические, технологические и информационные средства, которыми располагает социальная организация. *Компетентность* проявляется в профессиональной обеспеченности системы социальных услуг персоналом, компетенции которого позволяют оказывать человеку поддержку, не только следуя федеральным и региональным концептам и нормативам, но и рационально применяя лучшие практики в данной области. При этом следует подчеркнуть гуманистическую сущность современных социальных практик, их «несводимость к социальному сервису» [2, с. 56].

Важно констатировать, что в современных российских условиях уровень развития системы оказания социальных услуг различен. Субъектовые подходы во многом зависят от особенностей социально-экономического развития региона. При этом учитываются следующие показатели: доходы населения, уровень занятости, доля незанятых в региональной структуре; специфика демографической структуры (соотношение: работающих и неработающих; детей и молодежи по отношению к пенсионерам); острота рисков, которым подвержены граждане в процессе жизни (потеря работы, здоровья, кормильцев, пенсионный возраст, др.).

Вместе с тем анализ актуального состояния системы социальных услуг, достигнутого за последнее десятилетие, показывает ее сформированность в виде структуры, недостаточно отражающей интересы общественного развития.

Категорийный подход, составляющий основу для реализации системы социальных услуг, должен смениться адресными практиками в оказании поддержки населению. Пренебрежение парадигмой нуждаемости конкретного человека, анализа степени ограниченности его материальных, физических, социальных ресурсов для того, чтобы самостоятельно преодолеть жизненные трудности, приводит к утрате доверия к системе социальных услуг. Такой концептуальный подход опирается на категориальные пассивные формы поддержки, не предполагающие какой-либо активной деятельности получателей за исключением сбора документов, подтверждающих принадлежность заявителя к категории получения помощи [3, с. 257].

Недостаточная разработанность или невнимание к своевременной корректировке регламентов оказания услуг приводит к стагнации в функционировании всей области социальной поддержки населения. Эпизодическое внимание к превентивным практикам, сосредоточенность на активных социальных интервенциях не позволяет включить в систему социальных услуг человека, имеющего потенциальный или реальный социальный риск попадания в трудную жизненную ситуацию.

Сосредоточенность социальных услуг приоритетно в условиях государственных организаций существенно сужает возможность разработки и реализации другими структурами (например, некоммерческими (негосударственными) организациями) программ поддержки, востребованных у населения. Бюджетный сектор, охватывая большую часть социальных услуг, развивается как «совокупность взаимоотношений между их заказчиками, являющимися распорядителями бюджетных средств (региональные или местные органы социальной защиты населения), поставщиками (государственными учреждениями социального обслуживания) и получателями (клиентами различных социальных программ)» [4, с. 99]. Мала доля участия организаций, оказывающих социальные услуги в рамках групп самопомощи и взаимной поддержки. Типичными примерами подобных организаций являются клубы инвалидов, ассоциации выпускников детских домов, ассоциации родителей детей-инвалидов и т.п. [4, с. 97].

Отсутствие конкурентности при оказании социальных услуг не обеспечивает человеку возможности для выбора наиболее приемлемых для себя и эффективных среди них. Слабость и непостоянство обратных связей с населением, включая потребителей социальных услуг, приводит к тому, что систе-

ма не может своевременно реагировать на запросы граждан, перестраивать модели взаимодействия, а также прогнозировать стратегии развития в контексте социально-защитной парадигмы. Недоступность или фрагментарность информации об услугах и организациях, оказывающих их, становятся причиной, по которой услуги не доходят до клиента, остро нуждающегося в них.

Обострение противоречия между социальными гарантиями человеку со стороны государства и игнорирование значимости социально ответственного поведения в обществе со стороны отдельных категорий граждан не обеспечивает формирование условий для социально безопасной жизнедеятельности как всего общества, так и личности.

Модернизационные установки, развивающиеся в социальной сфере, действуют в виде механизмов, обуславливающих востребованность изменений в системе социальных услуг и понимаются в виде «дифференциация структур и функций при одновременном обеспечении интеграции, координации, "органической" связи дифференцированных элементов» [5, с. 527-528]. В этой связи специфические механизмы оказывают точечное воздействие на наиболее проблемные области социальной системы, которые в свою очередь приведут к ее функционированию в измененной форме. Следовательно, результатом таких изменений становится приобретение социальной системой нового состояния, которое позволит отойти от экстенсивных практик к интенсивной стратегии функционирования.

Преобразование системы социальных услуг и ее адаптирование к новым условиям функционирования можно рассматривать, следуя поэтапной модели организационных изменений, предложенной Куртом Левиным (K. Lewin, 1947). Модель также позволяет выявить параметры управленческого воздействия с целью оптимизации социальной структуры к потребностям общественного развития. Составляющие модели организационных изменений применимы в системе социальных услуг, а специфика действия каждого этапа («размораживание», «движение», «замораживание») обусловлена особенностями функционирования системы социальных услуг как области реализации социальной поддержки населения.

Управление изменениями на первом этапе направлено на разносторонний анализ системы социальных услуг для выявления достижений и недостаточностей, формулирования противоречий, уточнения потребностей субъектов и объектов, выяснения резервов и возможностей, факторов риска, сопровождающих ее развитие как специфической структуры, а также формулирование перспектив развития. Не менее актуально выявить, проанализировать и подвергнуть оценке реальные и потенциальные опасности, которые могут создать пре-

пятствия для функционирования социальной системы в измененной форме.

На втором этапе управление сосредоточено на практической реализации востребованных изменений. Процесс управления реализуется через действия по организовыванию, планированию и корректированию преобразованного состояния системы социальных услуг. Внимание уделяется апробированию новых параметров функционирования системы, выбору тех, которые в большей степени соответствуют новым возможностям системы, потребностям клиентов, обеспечивают ее конкурентные возможности в сфере услуг социальной поддержки населения. Важным становится акцентирование организационных и функциональных рисков, а также аккумулярование внутренних и внешних резервов, повышающих устойчивость системы социальных услуг. При этом институционализируются принципы, обеспечивающие функционирование и развитие системы социальных услуг в соответствии с потребностями общественного развития. К ним относятся следующие актуальные установки: адресность, стандартизованность, сервисность, инновационность, конкурентность, партисипативность, мобильность, оптимальность, прогностичность.

Содержание третьего этапа обусловлено закреплением параметров, форм, алгоритмов деятельности, установленных на втором этапе. Управление обеспечивается через функции контроля и прогнозирования. Со стороны системы социальных услуг складывается ориентация на реализацию моделей поддержки человека (активных, кризисных, превентивных) через различные формы взаимодействия (безвозмездные, возмездные). Модели социальной поддержки учитывают многие параметры жизнедеятельности человека через их структурный анализ (характеристики социального положения человека и ближайшего окружения, возможности для решения социальных проблем и степень активности в этом, прогноз влияния услуг на изменение уровня и качества жизни и др.). Не менее важным фактором, от которого зависит результативность внедрения изменений системы, становятся позиции, проецируемые со стороны населения как основного потребителя социальных услуг. Преобразование системы невозможно без изменения отношения общества в целом и отдельного человека к социальной поддержке как области, участие в которой не только гарантировано государством, но и должно приоритетно складываться на основе сознательного отношения человека к себе, своим близким, собственной жизни. Ведущим аспектом становится ориентация человека на самообеспечение, преодоление или смягчение трудностей жизнедеятельности с использованием ресурсов не только государственных организаций, но и некоммерческих (негосударственных) структур, групп самопомощи. При взаимодействии с челове-

ком, находящимся в трудной жизненной ситуации, в рамках государственной поддержки предпочтение отдается активным формам. Например, технология социального контракта [6, с. 224] устанавливает взаимные обязательства между двумя сторонами – предоставляющей и получающей услуги. Результатом действия услуги становятся как собственная экономическая активность человека, так и позитивные социальные изменения в его образе жизни. Появляются возможности для постепенного решения социально острых проблем российского общества. Среди которых – активизация ресурсного потенциала взрослого населения; сдерживание иждивенческих настроений среди неработающих граждан; профилактика социально-экономической маргинализации человека.

Преобразованная система социальных услуг становится востребованной частью развитой социальной поддержки граждан в современной России.

С одной стороны, назрела острая необходимость преодоления трудностей и недостаточностей, которые не обеспечивают решения задач повышения уровня и качества жизни граждан, выражая чаще всего экстенсивные характеристики функционирования социальной поддержки, т.е. увеличение числа оказываемых услуг и числа их потребителей не оказывают существенного влияния на социальное развитие общества. С другой – внедрение изменений в систему социальных услуг в процессе управления приведет к ее оптимизации. Управление изменениями системы социальных услуг проявятся в организационных и ресурсных преобразованиях, в

повышении устойчивости к постоянно меняющимся социально-экономическим условиям, в расширении полей взаимодействия не только с клиентами из числа граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, но и лиц, превентивно нуждающихся в социальной поддержке.

#### Литература:

1. Комплексный мониторинг уровня и качества жизни граждан пожилого возраста в городе Москве: информационно-аналитический доклад. – М., 2011. – 93 с.
2. Социальная поддержка: уроки кризисов и векторы модернизации / Под ред. Т.М. Малевой, Л.Н. Овчаровой. – М.: «Дело» РАНХ, 2010. – 336 с.
3. Социальное взаимодействие в системе социальной работы / Под ред. З.Х. Саралиевой. – Н. Новгород: ННГУ им. Н.И. Лобачевского, 2011. – 299 с.
4. Управление программами социального обслуживания и социальной помощи / Под ред. А.Л. Александровой. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2007. – 346 с.
5. Штомпка П. Социология. Анализ современного общества / Пер. с пол. С.М. Червонной. – М.: Логос, 2010. – 664 с.
6. Состояние и перспективы развития системы социальной защиты в России / А. Золотарева, С. Мисихина, др. – М.: Ин-т Гайдара, 2011. – 268 с.

## Management of Changes in the System of Social Service

*M.F. Glukhova*

*Moscow Metropolitan Governance University*

*The paper deals with contemporary state of social services system oriented at raise of life-standard of a human being who experiences hardship. The author analyzes the reasons for insufficiency and justifies the necessity of changes in the focus of management practice in the sphere of social support and other spheres of social development affected by modernization.*

*Key words: social protection, social support, social service, social risk, hardship, targeting, management, changes, modernization.*

