

Управление социальной работой в Российской Федерации: уровни и основные проблемы реализации

Вагабов Джонрид Феридович

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Магистр 3-го курса кафедры ГиМУ (Современное публичное управление)
johnreed1@mail.ru

РЕФЕРАТ

Автор дает определение понятию «управление социальной работы», а также описывает цели и задачи, объект и предмет данного вида социального управления. В статье подробно рассматриваются уровни управления социальной работы. Анализируются проблемные аспекты, возникающие в процессе взаимодействия данных уровней управления социальной работой в России, а также обсуждаются пути их решения.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

социальное управление, управление социальной работой, уровни управления социальной работой, виды социальных служб, проблемные вопросы в сфере регулирования взаимоотношений между субъектами уровней управления социальной работой

Vagabov J. F.

Management of Social Work in Russia: Levels and Major Problems of Implementation

Vagabov Johnrid Feridovich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Master's student (Modern Public Management)
johnreed1@mail.ru

ABSTRACT

The author defines the notion of "social work", and describes the goals and objectives, the object and the subject of this type of social control. The article reviews in detail the levels of management of social work. Analyzed the problematic aspects arising in the process of interaction of these levels of management in social work in Russia, and discusses their solutions.

KEYWORDS

social management, social work, Department of social work, social services, problems in the regulation of relations between subjects of the levels of management in social work

В Конституции Российской Федерации [1] зафиксирована нацеленность российского общества на строительство социального государства. Средством воплощения общественного устремления является социальная политика, призванная обеспечить интеграцию человека в быстро изменяющееся современное общество. А механизмом реализации социальной политики выступает социальное управление (или социальный менеджмент). Социальное управление предстает как социальный институт, состоящий из рационально построенной системы учреждений и естественно складывающихся отношений участников социальных взаимодействий.

Социальное управление ориентировано на изменение социальных процессов, которые негативно влияют на жизнь социума. В этой связи большое значение приобретает такое понятие, как управляемость процессов. Под управляемостью

процесса понимается реальная возможность рационального вмешательства в его протекание, возможность влияния на его движение в желательном для общества направлении [4, с. 96]. Эта цель может быть достигнута через конструирование и проектирование новой социальной реальности, процессов общественного развития, благоприятной для человека социальной среды, создание адекватных новым условиям социальных организаций, формирование гражданского общества, повышение уровня социальной справедливости и солидарности в социуме.

Управление социальной работой как вид социального управления представляет собой сознательное воздействие на процессы организации и развития социальной помощи и поддержки населения через государственные и муниципальные учреждения, общественные и благотворительные организации, руководителей и специалистов. Управление в социальной работе — это система гибкого предпринимчивого управления в обществе, направленная на эффективное регулирование социального положения всех участников общественной жизни и на обеспечение их развития как субъектов всех видов общественных отношений, на обеспечение достойного, цивилизованного существования [5, с. 300].

Целью управления социальной работой является руководство производством социальных услуг, направленных на минимизацию вреда от существования социальных проблем и активизацию потенциала общества, устранение препятствий для адаптации и интеграции, слабо защищенных людей в социуме, с учетом существующих экономических возможностей органов государственной власти и местного самоуправления.

Соответственно основными задачами будут:

- создание условий для эффективной деятельности социальных служб;
- реализация социальных услуг в виде программ социальной помощи, поддержки, реабилитации, реадaptации, реинтеграции и т. д.

Как любая деятельность, управление социальной работой имеет свои объект и предмет.

Объектом управления социальной работой выступают социальные процессы и социальные отношения на межличностном, межгрупповом и социетальном уровнях, а также субъекты этих отношений — индивиды и группы людей. Предметом (можно говорить и о конечном продукте управления социальной работой [9, с. 154]) — производство услуг, которые включают в себя: материальную помощь, создание благоприятных условий для развития человека и его интеграции в социум, восстановление прав человека, повышение социальной компетентности, консультацию (юридическую, психологическую, педагогическую) и т. д.

Процесс управления социальной работой предполагает определенную организационную структуру, под которой понимается совокупность органов управления и устойчивых связей между ними, обеспечивающих ее целостность, сохранение основных свойств при различных внутренних и внешних изменениях. Организационная структура управления в целом и в социальной работе в частности должна содержать минимальное число звеньев и уровней управления, обеспечивать четкое распределение функций, устойчивость, непрерывность, оперативность и гибкость управления [2, с. 567].

Важнейшее условие эффективности системы социальной защиты населения структурное — совершенствование деятельности различных уровней управления органов социальной работы.

Выделяют три уровня управления социальной работы: федеральный, региональный и местный.

На федеральном уровне осуществляются стратегические функции, а главной формой организационного обеспечения этих функций являются распорядительные и программные документы правительства.

К компетенции субъектов Российской Федерации в сфере социального обеспечения относятся: осуществление в регионе единой государственной политики; разработка и реализация региональных программ, участие в разработке федеральных программ; законодательное, организационное, ресурсное и кадровое обеспечение социального обслуживания; планирование развития социальной помощи населению в зависимости от потребностей региона и т. д.

На местном (муниципальном или территориальном) уровне управление носит в основном тактический характер: разработка и реализация территориальных целевых программ; формирование местного бюджета с учетом расходов на социальное обслуживание, изыскание местных ресурсов; развитие социального партнерства; контроль за соблюдением государственных стандартов и др.

На каждом из этих уровней управление социальной работой осуществляется в рамках трех ветвей власти: законодательной, в лице органов системы представительной власти; исполнительной, в лице Президента Российской Федерации и его властных структур, органов регионального управления и органов местного самоуправления; судебной.

Основным государственным органом в области социальной защиты населения в Российской Федерации и автономных республиках является Министерство труда и социальной защиты РФ, в функции которого входит:

- разработка положения по основам федеральной политики для нуждающихся в государственной помощи;
- анализ и прогнозирование уровней жизни различных категорий населения;
- подготовка рекомендаций для разработки различных региональных программ (организация обслуживания и обеспечение пособиями; реабилитация инвалидов; социальная помощь семье и детям и др.).

Качество управления социальной работой отражается на исполнительных органах на региональном и местном уровне, являющихся учреждениями социального обслуживания (центры, отделения):

- обеспечивающих оказание социально-экономической, медико-социальной, правовой помощи населению;
- осуществляющих социальную помощь на дому и дневное пребывание в специализированных учреждениях лиц пожилого возраста и инвалидов;
- осуществляющих социальную реабилитацию несовершеннолетних; помощь детям, оставшимся без родителей и др.

Качественное управление социальной защитой населения по линии законодательной власти должно осуществляться Государственной Думой Российской Федерации, областными думами и думами автономных республик, законодательными собраниями местного уровня самоуправления.

Уже к середине 1990-х гг. в Российской Федерации сложились основные виды социальных служб: государственные, коммерческие, смешанные, службы, работающие при благотворительных фондах, религиозных и общественных организациях. В целом ими выполняются такие разновидности социального обслуживания, как: материальная помощь; помощь на дому; постоянное обслуживание в условиях стационара; предоставление временного приюта; организация дневного пребывания в учреждениях социального обслуживания; консультативная помощь; социальный патронаж семей, детей и отдельных граждан; социальная адаптация и реабилитация граждан, являющихся инвалидами; социальная реабилитация граждан, в том числе несовершеннолетних, с девиантным поведением, а также лиц, вернувшихся из мест лишения свободы; социальная помощь детям, оставшимся без попечения родителей и т. д.

Государственные социальные службы концентрируют свое внимание на самых незащищенных категориях населения — семье, престарелых, одиноких, пенсионе-

рах, инвалидах и детях. Типичной государственной социальной службой является центр социального обслуживания (ЦСО), структура и масштабы деятельности которого зависят от контингента обслуживаемых. Рассмотрение темы управления в учреждениях социальной работы предполагает предварительное осмысление посылок, определяющих специфику менеджмента в этих организациях.

К этим исходным посылкам, в первую очередь, относятся:

- а) установление специфики производства услуг при решении социальных проблем;
- б) выбор концепции человека-работника, занятого в социальной сфере;
- в) определение функций менеджера социальной организации.

В социальных организациях имеются различные организационные структуры по оказанию социальной помощи населению: администрация, профсоюзы, различные органы самоуправления трудовых коллективов. Социальная помощь населению оказывается также по линии неправительственных организаций. Эти организации имеют свои структуры управления, свои учредительные документы (устав, положение и т. д.), в которых указываются состав и функции органов управления, их права и обязанности.

Все уровни управления социальной работы должны согласовать свои действия, реализуя на практике общие и специальные принципы управления. Но, к сожалению, в российском обществе до сих пор сохранился негативный стереотип — стремление власти держать под строгим контролем процесс формирования гражданского общества, а также навязывание «сверху» методов и способов решения социальных проблем [6, с. 63]. Социальная работа является особым видом целесообразной и целенаправленной деятельности. Ее содержание и развитие носит многосубъектный, многофакторный и многоуровневый характер, а потому в ней велик риск непредвиденных обстоятельств и побочных следствий, значительную роль играют случайности, которые могут существенно деформировать предлагаемые средства и поставленные цели.

Формирование и дальнейшее укрепление институтов гражданского общества предусматривает предоставление более широких полномочий региональным субъектам, отвечающих за организацию системы социальной работы. Социальная работа в регионе обладает большим потенциалом в плане совершенствования социальной помощи слабозащищенным категориям населения, проявления общественной инициативы. Именно на ее основе можно разработать инновационную модель социальной работы и предложить использовать ее в России в целом.

Также существует целый спектр проблемных вопросов в сфере регулирования взаимоотношений между субъектами регионального и муниципальных уровней управления социальной работой. Опрос руководителей учреждений социальной сферы на муниципальном уровне [7, с. 7], показал, что она проявляется в наличии целого ряда насущных проблем, в их числе следующие:

- 1) значительная нагрузка на управленческий персонал учреждений (нехватка руководителей среднего и низшего звена), вследствие чего руководителю первого ранга приходится решать множество вопросов несущественного характера, отвлекаясь тем самым от выполнения более серьезных задач. Наличие проблемы «человеческого фактора» отмечает и Вячеслав Глазычев, председатель комиссии Общественной палаты РФ по региональному развитию и местному самоуправлению: «Тенденция такова, что один из каждых трех малых городов обречен на вымирание. Дело даже не в деньгах и инвестициях, деньги есть под проекты, но проекты могут сделать только люди. И я констатирую, что такие люди в провинции появляются — очень образованные, повидавшие мир, незакомплексованные, с колоссальной энергией не только к выживанию, но и к самоутверждению» [3];
- 2) четкое подчинение управленческой структуре региональных властей по линии социальной защиты, что сдерживает проявление собственной инициативы по

решению «местных» вопросов. Подобная ситуация требует от руководителя прикладывать дополнительные усилия по лоббированию ценных, значимых идей сотрудников;

- 3) сложность разработки объективных критериев для мониторинга эффективности деятельности сотрудников социозащитных учреждений;
- 4) возможность оперативного реагирования на возникающие трудности в системе отношений «социальный работник — клиент»;
- 5) необходимость повышения образовательного уровня управленческого потенциала учреждений социальной сферы. Большинство руководителей (две трети опрошенных) связывают это как с продолжающимся общим развитием социальной работы в качестве научной и общественной деятельности, так и с открывающимися дополнительными возможностями внедрения полученного в процессе повышения профессионального мастерства опыта на практике, а, следовательно, улучшения эффективности социальной работы в целом.

Отвечая на вопрос о сходствах и различиях в управлении социальной работой на уровне муниципального образования и региона, более половины респондентов (67,2%) указали, что существенных отличий не существует, а управленческие воздействия преследуют в первую очередь одну цель — повышение качества социальных услуг, предоставляемых клиентам социальных служб [7, с. 179]. Одновременно с этим около 10% опрошенных отметили возможность оказания более полной адресной социальной помощи населению на уровне муниципального образования, а также более жесткого контроля за расходованием средств.

Решение стратегических задач социального обслуживания, разработку нормативно-правовой базы и методических рекомендаций по осуществлению социальной деятельности многие (87,6%) однозначно отнесли к прерогативе властей регионального уровня. Возможно, такая ситуация будет постепенно меняться с дальнейшим совершенствованием теории и практики организации местного самоуправления в России [8, с. 149].

Многие подчеркнули наличие изначально более высокого уровня реализации социально значимых проектов и инициатив на уровне областных центров (ставших в последнее время в сознании многих «среднестатистических» жителей страны отдельными «столицами»), нежели муниципалитетов.

Среди основных трудностей управления социальной работой на уровне муниципальных образований руководителями были отмечены следующие:

- ограничение возможностей в реализации собственных идей, связанное, в том числе с отсутствием должной юридической самостоятельности;
- отсутствие отлаженной системы взаимодействия социозащитных учреждений муниципального района между собой, что резко снижает эффективность управленческих воздействий в социальной сфере;
- наличие сложностей, связанных с оценкой эффективности и качества работы специалистов с различными группами пользователей услуг, хотя некоторые учреждения все же пытаются разрабатывать и вводить собственные системы такого оценивания;
- невыгодное расположение социозащитных учреждений (например, удаленность доступа для потенциальных и реальных клиентов), что резко ограничивает количество пользователей тех или иных социальных услуг.

Анализ особенностей управления социальной работой на уровне конкретного муниципального образования позволяет выявить и наличие множества вопросов проблемного характера, решение которых привело бы к значительному повышению эффективности этой деятельности. По нашему мнению, главный из них заключается в том, что на протяжении многих десятилетий проблемы большинства российских муниципальных образований не получали и не получают до сих

пор должного внимания со стороны региональных властей. Муниципалитеты часто рассматриваются в качестве «сырьевых» (материальных, кадровых) источников для областных центров.

Представляется целесообразным использовать положительный опыт развития европейских и американских малых городов, местные сообщества которых активно влияют на принимаемые муниципальной властью решения, в том числе в области оказания социальной помощи.

По нашему мнению, преодоление вышеуказанных негативных явлений во многом будет способствовать:

- увеличению спектра и качества предоставляемых социальных услуг населению со стороны органов социальной работы;
- большей прозрачности в деятельности государственных структур управления социальной работы, выступающих на партнерских позициях с каждым членом сообщества;
- замене устаревших малоэффективных способов управления институциональными элементами;
- созданию условий для формирования и развития конкурентоспособного общества, общества, обладающего реальным потенциалом для достижения высоких показателей благосостояния своих граждан и обеспечения достойного уровня жизни.

Литература

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) // Российская газета. 25.12.1993.
2. Айдинян Р. М. Власть и ответственность в организации // Социология и общество : тезисы Первого Всероссийского конгресса «Общество и социология: новые реалии и новые идеи». СПб. : Скифия, 2000.
3. Выездные общественные слушания Общественной палаты РФ, посвященные проблемам реформирования малых городов и реализации закона № 131 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.amsgr.ru/prezident>
4. Гелих О. Я., Князева Е. Н. Управление и синергетика : учеб. пособие / 3-е изд. СПб. : Книжный дом, 2012. 120 с.
5. Основы социальной работы / отв. ред. П. Д. Павленок. М. : Инфра-М, 2008. 368 с.
6. Социальная работа: введение в профессиональную деятельность : учеб. пособие / отв. ред. проф. А. А. Козлов. М. : КноРус, 2009.
7. Шатилов И. Н. Актуальность научного анализа специфики управления социальной работой в условиях малого города // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2009. № 21. С. 175–181.
8. Шатилов И. Н. Управление социальной работой в контексте социально-экономического развития малых городов современной России // Экономика России: XXI век : междунар. сб. науч. трудов / под общ. ред. О. И. Кирикова. Воронеж, 2008. Вып. 12. С. 144–151.
9. Шипунова Т. В. Эволюция и проблемы менеджмента социальной работы // Управленческое консультирование. 2009. № 2. С. 153–170.

References

1. The Constitution of the Russian Federation [Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii] (adopted by popular vote 12.12.1993 g.) // the Russian newspaper [Rossiiskaya gazeta]. 25.12.1993.
2. The Aydinian R. M. *Power and responsibility in the organization* [Vlast' i otvetstvennost' v organizatsii] // Sociology and society: Proceedings of the First all-Russian Congress "Society and sociology: new realities and new ideas" [Sotsiologiya i obshchestvo : tezisy Pervogo Vserossiiskogo kongressa «Obshchestvo i sotsiologiya: novye realii i novye idei»]. SPb. : Scythia [Skifiya], 2000.
3. Visiting a public hearing of the Public chamber of the Russian Federation on the problems of reforming the small towns and the implementation of law N 131 [Vyezdnye obshchestvennye]

- slushaniya Obshchestvennoi palaty RF, posvyashchennye problemam reformirovaniya malykh gorodov i realizatsii zakona № 131] [Electronic resource] // URL: [http:// www.amsgr.ru/prezident](http://www.amsgr.ru/prezident)
4. Galih O. J., Knyazeva E. *Management and synergy* [Upravlenie i sinergetika] : the textbook / 3rd ed. SPb. : Book House [Knizhnyi dom], 2012. 120 s.
 5. *Foundations of social work* [Osnovy sotsial'noi raboty] / Resp. ed. P. D. of Pavlenok. M. : Infra-M, 2008. 368 s.
 6. *Social work: an Introduction to professional activities* [Sotsial'naya rabota: vvedenie v professional'nuyu deyatel'nost']: Textbook. manual / Resp. editor Professor A. A. Kozlov. M. : KnoRus, 2009.
 7. Shatilov I. N. *The relevance of scientific analysis of the specificity of management in social work in a small town* [Aktual'nost' nauchnogo analiza spetsifiki upravleniya sotsial'noi rabotoi v usloviyakh malogo goroda] // Bulletin of the Volga region Academy of State Service [Vestnik Povolzhskoi akademii gosudarstvennoi sluzhby]. 2009. N 21. C. 175–181.
 8. Shatilov I. N. *The Department of social work in the context of socio-economic development of small cities in contemporary Russia* [Upravlenie sotsial'noi rabotoi v kontekste sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya malykh gorodov sovremennoi Rossii] // Russian Economy: XXI century [Ekonomika Rossii: XXI vek] : proc. collected scientific articles. works / under the General editorship of I. Kirikova. Voronezh, 2008. Vol. 12. C. 144–151.
 9. Shipunova T. V. *Evolution and problems of social work management* [Evolutsiya i problemy menedzhmenta sotsial'noi raboty] // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2009. № 2. S. 153–170.