

1. *Багаев В.* Занятость молодежи – задача государственная // Человек и труд. 2003. № 12.
2. *Горкин А.П.* Социальная энциклопедия. М., 2000.
3. Мониторинг рынка труда Саратовской области за 1999 г. Саратов, 2000.
4. *Павленок П.Д.* Основы социальной работы: Учебник. М., 2002.
5. *Швакова Ю.* Молодежный рынок труда // Человеческие ресурсы. 2004. № 1.

*Н.Л.Шкиндр*

### СТАНДАРТИЗАЦИЯ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ

Социальное общество характеризуется приоритетностью социальных целей, четкое определение которых в законах и подзаконных актах основывается на провозглашенном Конституцией праве всех без исключения граждан на достойное существование и развитие. Без конкретизации конституционных деклараций в соответствующих социальных стандартах, обеспечиваемых в законодательном порядке, доступность социальных прав граждан превращается в миф. Так, в условиях нарастания темпов и расширения масштабов коммерциализации высшего профессионального образования отсутствие закона, который бы защищал права молодежи в этой области, приводит не только к нарушению Декларации прав человека, но и к повсеместному нарушению Конституции Российской Федерации. По этой причине минимальные социальные стандарты в таких отраслях, как медицинское обслуживание, образование и социальное обслуживание населения приобретает все большую актуальность для специалистов всех названных отраслей социальной сферы.

Сферный подход к анализу социальных явлений, развиваемый в отечественных социологических исследованиях последних лет, и признание в качестве основной цели функционирования социальной сферы обеспечения воспроизводства общества имеют неопределимое значение для повышения эффективности в разработке научных основ социальной политики Российской Федерации. Перспективы сферного подхода могут быть значительно расширены, если при его применении использовать принципы дифференциации и конкретизации. Принцип дифференциации предполагает изучение социальной сферы в сравнении и диалектической взаимосвязи с экономической (сферой производства) и духовной сферой. Все три сферы бытия человека являются одновременно и факторами его развития, как в онтогенезе, так и в филогенезе. Восхождение от экономической ступени (иметь), к социальной (быть) и от нее к духовной (вечно продолжать

ся в истории своего вида и в природе), на наш взгляд, наиболее полно и точно отражает сущность человека как существа. Более того, эта сферная триада отражает и вектор осуществления человеком собственной сущности как в личностном, так и в историческом плане. Принцип конкретизации, в свою очередь, требует применения структурного анализа социальной сферы, поскольку она неоднородна и включает в себя различные отрасли (образование, здравоохранение, социальное обслуживание и др.). Стандартизация различных видов деятельности в социальной сфере и социальные стандарты могут стать весьма перспективными объектами исследования для социологии.

Социальные стандарты являются не только своего рода маркером, имманентным атрибутом, определяющим принадлежность отдельного индивида к тому или иному общественному слою. Прослеживая динамику формирования, развития и становления социальных стандартов можно осуществлять мониторинг социальных процессов, определять степень устойчивости общественных отношений, фиксировать точки перехода социума в фазу бифуркации. Прежде, чем стать содержанием сознания индивидов, основным фактором регуляции их поведения, социальные стандарты проходят долгий путь от установленного закона к традициям и обычаям, закрепляются в общественном сознании социальных страт и постепенно становятся нравственной нормой человека. Уровень соотношения стандартов и инноваций (реформ) в жизни общества свидетельствует, в свою очередь, об устойчивом или неустойчивом характере его развития. Значимость социальных стандартов определяется также их ролью в формировании единого социального пространства, в защите гражданских прав, в снижении социальных противоречий и в развитии партнерского характера социальных отношений. В этой связи проблема разработки и правовой регламентации минимальных стандартов социального обслуживания, затрагиваемые в настоящей статье, представляют интерес, как для социологического анализа, так и для практической коррекции социальной политики.

Социальная работа является сравнительно молодой отраслью научных исследований. В связи с прикладным характером, ориентацией на социальную практику объектом исследования здесь являются преимущественно межотраслевые проблемы. Возможно, это обстоятельство послужило главной причиной того, что социальная работа на сегодняшний день не имеет самостоятельного научного статуса. Вместе с тем, ученые, разрабатывающие проблемы социального обслуживания населения, постоянно сталкиваются с последствиями несбалансированной социальной политики. Имея дело с самыми насущными и острыми проблемами наименее обеспеченных и социально слабых групп населения, специалисты социальной работы постоянно обращаются к социологическим исследованиям. Дума-

ется, что участие социологов в решении проблем социальной работы также может дать новые импульсы для развития некоторых направлений социологии. Важность междисциплинарного обсуждения обусловлена необходимостью поиска адекватных концептуальных подходов к решению проблемы стандартизации и нормирования не только в области социального обслуживания населения, но и в социальной сфере в целом.

Причины, в результате которых стандартизация социального обслуживания населения до сих пор оказывает весьма слабое влияние на внедрение нормативного подхода в практику работы социальных служб, условно можно объединить в три группы: политические, теоретико-методологические и методические.

Самую серьезную и труднопреодолимую преграду представляют собой причины *политического* характера. Разработке и принятию стандартов во всех областях социальной сферы препятствует, прежде всего, неопределенность целей социальной политики, которую проводит сегодня правительство РФ. Декларирование в ст. 7 Конституции Российской Федерации как социального государства, обеспечивающего достойную жизнь и свободное развитие человека, само по себе еще не гарантирует ни первого (достойной жизни), ни второго (свободного развития). В экономически развитых европейских странах достижения социальной политики закрепляются в государственных законах о минимальных социальных стандартах. Неоднократно обсуждавшийся в Государственной Думе РФ законопроект «О государственных минимальных социальных стандартах» до сих пор не принят. Данное обстоятельство весьма пагубно влияет на процессы функционирования и развития системы социального обслуживания населения РФ. Отсутствие установленных в законодательном порядке государственных минимальных стандартов социального обслуживания не позволяет объективно обосновать объемы бюджетного финансирования учреждений социального обслуживания. Кроме того, данное обстоятельство является непреодолимым препятствием на пути развития нормативных основ защиты прав потребителей социальных услуг, каковыми в первую очередь являются социально слабые категории населения. Отсутствие минимальных стандартов социального обслуживания затрудняет и формирование рынка социальных услуг, поскольку только их наличие даст возможность учреждениям социального обслуживания развивать предоставление платных социальных услуг платежеспособным слоям населения и реализовывать тем самым принцип социального партнерства.

К причинам политического характера, тормозящим процесс стандартизации, следует отнести и тот факт, что устаревшие порядок предоставления социальных услуг и нормативы социального обслуживания, установленные в 1990-е гг., до сих пор не приведены в соответствие с изменившейся социально-экономической ситуацией. Следует учесть, что фор-

мирование системы социальных служб в Российской Федерации происходило в тот период, когда сокращалось бюджетное финансирование социальной сферы и происходило приближение его к критически низким отметкам. В качестве наглядного примера такого финансирования приведем данные об общих расходах федерального бюджета на образование в 1997 и 1998 гг. Так, в 1997 г. декларируемый объем расходов на образование составил 90,5 млрд р. (3% федерального бюджета), запланированный объем – 18,5 млрд (0,61%), а фактически было профинансировано 14,08 млрд р. (0,47%); в 1998 г. указанные показатели были следующие – 130 млрд (3%), 17,25 (0,4) и 10,35 млрд (0,24%) [9].

Сегодня в связи с изменениями социально-экономической ситуации в стране назрела острая потребность в изменении оснований, в соответствии с которыми граждане, находящиеся в трудной жизненной ситуации, имеют право на бесплатное социальное обслуживание. Требуется изменения и порядок предоставления платных социальных услуг. Возрастание размеров пенсий в последние годы в Свердловской области привело к тому, что средний размер назначенных пенсий, не достигавший ранее прожиточного минимума пенсионера, начиная с 2002 г., «перешагнул» этот рубеж. Следует подчеркнуть, что «рост» пенсий в этот период сопровождался и дальнейшим углублением разрыва между средней пенсией и средней зарплатой. В результате, многочисленная категория пенсионеров, составлявшая ранее основной контингент учреждений социального обслуживания, утратила право на бесплатные социальные услуги. По этой причине многие учреждения социального обслуживания населения Свердловской области, начавшие предоставлять платные социальные услуги, потеряли в 2002-2003 гг. значительную часть своих постоянных клиентов.

Создавшаяся ситуация потребовала либо сокращения числа учреждений социального обслуживания и внесения изменений в их штатные расписания, либо поиска иных подходов к решению возникшей проблемы. Некоторые руководители учреждений оказались вынужденными идти по пути приписок, проводя в отчетах одного клиента по двум и более отделениям ЦСОН; другие продолжали, нарушая постановление Правительства РФ от 15.04.1996 г. № 473, оказывать бесплатные социальные услуги всем категориям клиентов вне зависимости от уровня их дохода (размера пенсии или среднедушевого дохода семьи). Стало очевидным, что проблема ревизии постановлений о порядке и условиях оплаты социальных услуг, которые были приняты в середине 1990-х гг., приобрела чрезвычайно острый характер. До тех пор, пока нормативно-правовая база социального обслуживания не будет приведена в соответствие с изменившейся социально-экономической ситуацией, нарушения в деятельности учреждений социального обслуживания будут неизбежными.

Понятно, что сегодня нуждается в оптимизации и сеть учреждений

системы социального обслуживания. Демографический принцип, положенный в основу формирования и размещения учреждений и предприятий социального обслуживания, отнюдь не обеспечил равномерности их сети, что предполагалось авторами этого принципа в 1996 г. [7]. В действительности, муниципальные учреждения создавались не там, где в них существовала реальная необходимость. Они создавались, прежде всего, в относительно благополучных с социально-экономической точки зрения муниципальных образованиях, где для этого имелись соответствующие финансовые возможности. Одним из показателей социально-экономического благополучия территорий является численность граждан, живущих за чертой бедности. Так, например, в 2003 г. количество малообеспеченных граждан, получающих адресную государственную социальную помощь, составило в Екатеринбурге 2,6% от общей численности населения, а в Таборинском районе Свердловской области – 51,0%. В то же время, в Екатеринбурге функционировало 24 учреждения социального обслуживания, большинство из которых были представлены комплексными учреждениями (ЦСОН и ЦСПСиД). В крайне же неблагополучном с социально-экономической точки зрения Таборинском районе в этот период не было ни одного учреждения социального обслуживания. Сегодня благодаря усилиям Министерства социальной защиты населения Свердловской области ситуация меняется в связи с тем, что предпринимаются целенаправленные усилия по развитию сети учреждений социального обслуживания в депрессивных территориях.

В этой связи представляется необходимым оптимизировать сеть учреждений социального обслуживания, исходя из особенностей социально-экономической ситуации муниципальных образований. Сегодня назрела острая необходимость в социальной паспортизации муниципальных образований и картографировании очагов социально-экономического неблагополучия. Эта работа должна проводиться совместными усилиями социальных служб, органов здравоохранения, образования, охраны общественного порядка с привлечением социологов и социальных психологов. Организацию такой работы должны взять на себя региональные органы государственной исполнительной власти. Социальная паспортизация муниципальных образований – это основа мониторинга процессов социального развития регионов. Только в этом случае результативность социальной политики начнет измеряться не оптимистическими заверениями политиков в процессе предвыборных кампаний, а реально фиксируемыми и измеряемыми конечными результатами их организаторской и управленческой деятельности. Преимущественное развитие сети учреждений социального обслуживания в территориях с неблагополучной социально-экономической ситуацией должно стать одним из условий повышения доступности и эффективности социальных услуг для граждан, которые испытывают ре-

альную необходимость в социальной защите и поддержке государства.

Вторым фактором, тормозящим разработку стандартов социального обслуживания, является недостаточная методологическая и теоретическая проработка проблемы стандартизации социальной сферы. Прежде всего, хотелось бы обратить внимание на методологическую функцию стандартов, которая не получила достаточного освещения в научной литературе. Внимание авторов Концепции национальной системы стандартизации (1998) и разработчиков Федерального закона «О техническом регулировании» сосредоточено, главным образом, на экономической, социальной и коммуникативной функциях стандартизации. Причины такого подхода к оценке роли стандартов обусловлены реальными условиями функционирования российской экономики, а также обеспечением выполнения условий вступления России в ВТО. Вместе с тем столь прагматический подход к определению функций стандартизации сужает взгляд на эту исследовательскую проблему, истоки которой кроются значительно глубже. Есть все основания рассматривать стандартизацию как неотъемлемое свойство социальных систем. Стандарты играют значительную роль не только в управлении социальными системами, но и в процессах естественной саморегуляции и развития этих систем.

Публикации, в которых проблема стандартизации оценивается как продукт либерализации социальной политики, отражают методологический аспект проблемы лишь с одной стороны [2; 4; 10]. Авторы этих работ, безусловно, правы в том, что либерализация социальной политики в ряде европейских стран, включая и Россию, неизбежно влечет за собой менеджериализацию управления и рационализацию отношений в сфере социальных услуг. Однако такой взгляд, характерный для субъектно-рационалистического направления социологии организаций, явно преувеличивает роль менеджериализации в современном развитии организаций и недооценивает естественные закономерности, обуславливающие не только их способность и стремление к инновациям (*изменчивость*), но также и стремление к закреплению и укоренению достигнутых результатов развития (*устойчивость*).

Понятно, что в условиях «мирного» сосуществования обе противоположные тенденции взаимно дополняют друг друга. Следовательно, политика реформ в управлении государством должна непременно сопровождаться законодательным закреплением достигнутых результатов. Одним из важнейших инструментов этого процесса является стандартизация различных видов деятельности. При этом, говоря о социальных стандартах, необходимо подчеркнуть, что они не исчерпываются лишь материальным благополучием и уровнем жизненного комфорта населения. В социальных стандартах закрепляются соответствующие уровни развития культуры, образования и основных ценностных ориентаций, характеризующие данное

общество как социальную систему. Среди них решающее значение имеют такие, как цель и смысл жизни человека, характер его нравственных установок и духовных потребностей. Все эти социальные стандарты формируют общественное настроение нации, ее трудовую и политическую активность, ее социально-психологическое благополучие. Социальная работа в современной России не может игнорировать влияния духовных и нравственных факторов на социальное благополучие человека, что обуславливает целесообразность их включения в ряд обсуждаемых проблем.

Наиболее характерные черты постиндустриальной эпохи, дают нам все основания для того, чтобы назвать новый век веком информатизации. Все мы являемся невольными свидетелями того, с какой скоростью осуществляется сегодня информационный обмен, формирующий образ нового мира, мира настолько динамичного, что психика не успевает интериоризировать новые реалии, закреплять их в сознании и деятельности человека. Данная ситуация порождает новый образ жизни, который может быть обозначен термином «скольжение по поверхности». Растерянность перед хаосом неупорядоченной противоречивой информации делает бессмысленной свободу выбора, в результате чего поведение человека приобретает ситуативный характер, лишенный всяких нравственных ориентиров. В этих условиях толерантность приобретает статус абсолютной максимы, стирающей все границы между добром и злом, которые человечество тысячелетиями выстраивало на фундаменте мировой культуры.

Таким образом, можно сделать вывод, что многие сегодняшние проблемы в сфере нравственности, духовной сферы, культуры и образования обусловлены значительным перевесом изменчивости над устойчивостью. Современному человеку, особенно молодому, недостает укорененности в культуре, традициях, обычаях и привычках поведения. В его сознании сегодня присутствует множество различных точек зрения, которые отнюдь не могут заменить молодому человеку целостного личного мировоззрения – основу его жизненных ориентиров. Стандартизация, все шире охватывающая различные стороны человеческой жизни, включая и социальную сферу, может рассматриваться в данном случае как естественный «предохранитель», создающий условия для закрепления новых реалий жизни в сознании и поведении людей, без чего в конечном итоге невозможно развитие человеческой культуры и ее трансляция последующим поколениям. Устойчивость и изменчивость – это не только основополагающие признаки эволюционных процессов самоорганизующихся систем. Следует признать, что они свойственны также и социальным организациям независимо от их структуры и масштаба.

Такое понимание общих принципов жизнеустройства помогает глубже прояснить стратегические цели стандартизации. Основная проблема управления государством также состоит в непрерывном балансирова-

нии между устойчивостью (функционированием) и изменчивостью (развитием). Первое обеспечивается с помощью закрепления в стандартах достигаемых положительных результатов, второе – путем последовательно реализуемых инноваций. Длительное нарушение равновесия между устойчивостью и изменчивостью чревато разрушительными последствиями для любой организации. Тенденция к одностороннему сохранению устойчивости приводит к подавлению инноваций. В результате, система утрачивает адаптивные свойства, что вынуждает ее стремиться к автаркии. В свою очередь, не получая импульсов развития извне, закрытая система неизбежно приходит к застою и деградации.

Продолжительная и быстротекущая изменчивость также нарушает адаптивные механизмы, не позволяя системе закрепить результаты развития. Это приводит к потере связей с окружающей средой, к застою и нарушению функциональных связей между ее собственными структурными элементами. Используя метафору психолога А.Н.Лутошкина, можно сказать, что организация приобретает состояние «песчаной россыпи». Деструктивное влияние такой организации на психику человека отражено в китайской поговорке, имеющей форму вежливого пожелания («чтоб ты жил в эпоху перемен!»), но таящую в себе значительную угрозу для существования. В такие исторические периоды люди бессознательно стремятся к стереотипам мышления и поведения (стандартам) с целью создания отправных точек, выполняющих функцию компаса и облегчающих процессы жизненной самоориентации. Способность человека ориентироваться во времени и в пространстве играют решающую роль в его психическом благополучии. Если же люди не находят таких ориентиров в реальной, стремительно меняющейся действительности, они начинают искать их в различного рода верованиях, суевериях, в мистических предрассудках.

Таким образом, балансирование социальных систем между устойчивостью и изменчивостью происходит не только под влиянием субъективных факторов управления, но зачастую может проявляться стихийно, как это, например, происходит в современной России. По справедливому замечанию Н.В.Искорцевой [4], именно стихийность отличает либерализацию государственного сектора в России от западноевропейских социальных реформ, где этот процесс был инициирован властью.

Такой диалектический подход к пониманию роли стандартов в регулировании социальных процессов предьявляет особые требования к их разработке. Учитывая непродолжительность действия стандартов во времени, ограниченную максимум пятью годами, нельзя тратить на их разработку десятилетия. В этом случае стандарты будут устаревшими, не начав действовать. Следует подумать и о службах мониторинга, осуществляющих отслеживание уровней развития учреждений и их деятельности в различных областях социальной сферы с целью коррекции устаревающих

стандартов. Необходима разработка механизмов внедрения и реализации стандартов в деятельность предприятий и учреждений социального обслуживания. Требуется своего решения проблема разработки и реализации программ развития учреждений социального обслуживания в условиях реализации государственных стандартов.

Важной теоретической предпосылкой, способной повысить качество в области стандартизации и нормирования социального обслуживания является применение системного подхода. Пренебрежение системным подходом уже привело к отрыву стандартов от регламентов и нормативов. В рамках системного подхода стандартизация не может рассматриваться в качестве самостоятельного и изолированного от смежных областей объекта исследования. Заниматься стандартизацией в отрыве от проблем метрологии социальной работы, вне связи с процессами сертификации и лицензирования деятельности учреждений социального обслуживания с научной точки зрения бесперспективно.

В этой связи необходимость проведения научных исследований по всестороннему теоретическому обоснованию стандартов сегодня ничуть не ниже, чем проведение практических разработок и экспериментов, связанных с метрологией социальных услуг, расчетами нормативов, их внедрением и использованием, как в деятельности учреждений социального обслуживания, так и в управленческую практику. То, насколько успешно будут решены практические задачи стандартизации социального обслуживания, зависит не только от возможностей региональных бюджетов, но и от уровня предварительной концептуальной проработки путей их решения. С учетом основной методологической функции само понятие «стандарт», следует формулировать несколько иначе. Вырванное из целостного процесса стандартизации и утратившее контекст, это понятие в ряде документов потеряло свой первоначальный смысл. Так, например, Бюджетный кодекс РФ (ст. 6) не вполне корректно определяет стандарт, как «государственную услугу». Понятие «стандарт» изначально означало точку отсчета, общепринятую в той или иной области человеческой деятельности, обеспечивающую единство измерений и единообразие средств измерения.

Стандарты, как правило, формируются в общественной практике лишь тогда, когда их уровня достигает абсолютное большинство предприятий и учреждений, организаций и специалистов в конкретных видах деятельности. С точки зрения диалектики, стандарт означает зафиксированный на определенный период уровень человеческих достижений в той или иной сфере деятельности, принятый за точку отсчета и измерения количественных и качественных показателей изделий, товаров, услуг. Сегодня разрабатываются подходы к измерению даже для таких качественных социальных показателей, как развитие человеческого потенциала, качество жизни населения, социальная напряженность, общественное мнение и т.п.

Таким образом, стандарт есть нулевая точка на шкале измерений. Это означает, что наряду с принятым стандартом в практике человеческой деятельности всегда будут иметь место образцы, находящиеся выше или ниже нулевой (стандартной) отметки. Следовательно, являясь жестко фиксированной точкой отсчета, стандарт, тем не менее, органично вписывается в динамический процесс развития, позволяя измерять и оценивать достигнутые уровни человеческой деятельности и отмечать этапы становления цивилизации и культуры.

Огромное значение стандарты имеют в период глобализации торговых отношений и создания единого экономического пространства, поскольку они создают «зону ближайшего развития» для тех стран, сообществ и организаций, которые находятся по тем или иным параметрам ниже «нулевой отметки» и начинают свой путь движения в направлении прогресса. Не меньшую роль стандарты играют и в развитых странах. Здесь постоянно отслеживаются наиболее высокие уровни достижений тех, кто находится выше стандартного уровня, с целью «поднять планку» стандартов и сохранить высокий статус государства на мировой арене. По своей сути *стандартизация* в социальной сфере – это функциональная система, включающая целый ряд процессов по теоретическому обоснованию, разработке методов стандартизации, самих стандартов, их нормативов и способов применения в управлении социальными системами, их функционировании и развитии.

Учитывая специфику социальной сферы, следует подчеркнуть, что многие проблемы, связанные со стандартизацией деятельности, здесь должны решаться иначе, нежели в областях техники и промышленного производства. Можно в общих чертах обозначить содержательные аспекты теории стандартизации социальной сферы. Во-первых, стандартизация невозможна без метрологии – науки, занимающейся проблемами определения объектов и параметров измерения в различных областях деятельности, а также разработкой методик и единиц измерения. Во-вторых, метрологические исследования и разработки в сфере социального обслуживания создают основу для нормирования деятельности по предоставлению социальных услуг. В-третьих, нормативы и их экономически обоснованные оценки должны представлять собой основу национальных стандартов. В-четвертых, стандарты являются критерием, позволяющим сертифицировать услуги, что, в свою очередь, является одним из условий лицензирования учреждений, предоставляющих государственные социальные услуги.

Таким образом, разработка национальных стандартов социальных услуг без развития метрологии этой сферы деятельности, в отрыве от сертификации и лицензирования учреждений социального обслуживания теряют всякий смысл и значение. Особенно негативное влияние на процесс стандартизации оказало исключение из закона «Об основах социального

обслуживания населения в Российской Федерации» статьи 18 («Лицензирование в области социального обслуживания»). Национальные стандарты, которые сегодня вводятся в практику социальной работы, не содержат нормативов и потому имеют вид расплывчатых рекомендаций, выполнение которых не поддается контролю и оценке. Автор настоящей статьи убежден в том, что исследование проблем, связанных с определением измеряемых параметров, разработкой единиц измерения, шкал и методик измерения в социальной сфере с разработкой социальных нормативов, носит междисциплинарный характер.

И, наконец, нельзя обойти вниманием проблемы, связанные с методами, применяемыми в области разработки стандартов и их нормативов. Здесь существует две противоположных точки зрения. Некоторые авторы считают, что в социальной сфере можно нормировать все и вся. Так, например, обстоит дело с проектами административных регламентов, разработка которых инициирована Концепцией административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 гг. Проекты некоторых административных регламентов предоставления государственной услуги, включающих алгоритмы деятельности до 250 и более шагов, уже появились на официальном сайте Федеральной службы по труду и занятости ([www.rostrud.info](http://www.rostrud.info)), а также на Интернет-ресурсах территориальных органов по вопросам занятости населения в субъектах Российской Федерации. Возможность убедиться в том, насколько такая «реформа» упростит взаимоотношения государственных чиновников и рядовых граждан, мы получим в конце 2008 г. Однако уже сегодня можно предположить, что подобная регламентация административной процедуры, на выполнение которой требуется всего лишь час рабочего времени чиновника, плюс его профессионализм и правовая ответственность еще более углубит бюрократизацию государственной системы управления.

Противоположная точка зрения связана с полным отрицанием возможностей стандартизации тех или иных видов деятельности в социальной сфере. Эта позиция аргументируется тем, что взаимодействие специалистов и клиентов в процессе предоставления социальных услуг имеет межличностный характер, связано с духовно-нравственными аспектами и протекает в неповторимой социальной ситуации. Более того, сама возможность определения объектов стандартизации принципиально отвергается, поскольку многие социальные услуги в особенности реабилитационного и адаптационного характера связаны с изменением психологических установок человека, коррекцией его характера и привычек поведения. Может ли быть психика человека объектом измерений и нормирования – этот вопрос сегодня имеет чисто риторический характер. Экспериментальной психологией наработано столько измерительных методик и даже нормативов для измерения психических процессов человека (например, коэф-

фициент (Q), что говорить о полном отсутствии нормативного подхода в этой области некорректно. Нароботан определенный потенциал количественных измерительных методик и социальных нормативов в сфере социального обслуживания. Например, разработаны подходы к оценке результативности, эффективности и качества деятельности учреждений социального обслуживания (Нечаева С., Романов П., Чепляев В., Чуева Е., Ярская-Смирнова Е.Р., 2007 [6]; Аленикова С.М., 2004 [1]).

Признавая доводы обеих сторон, следует, тем не менее, сказать о том, что стандарты уже весьма продолжительное время формируются в таких отраслях социальной сферы как образование, здравоохранение и др. Развитие процессов стандартизации в социальной сфере в значительной степени связано с процессами социально-экономической интеграции РФ в мировое сообщество. Оно обусловлено и расширением роли сознательного регулирования общественной жизни самими гражданами, т.е. процессами демократизации социальных систем. Идти в этом направлении можно лишь путем объединения существующих точек зрения, опираясь на диалектическое единство и противоречие общего, особенного и единичного.

Например, в практике социальной работы с людьми пожилого возраста достаточно наглядно можно проследить взаимосвязь общего, особенного и единичного. К общим проблемам пожилых людей, определяющим специфику социальной работы с ними, следует отнести прекращение ими трудовой деятельности, изменение социального статуса и социальных ролей, инволюционные изменения организма с возрастом и связанное с ними ухудшение состояния здоровья, снижение социальной активности и др. Однако следует заметить, что степень выраженности этих проблем в данной возрастной группе имеет огромную индивидуальную изменчивость. По этой причине в деятельности социальных служб применяется дифференцированный подход, ориентирующийся на особенное в социальной работе с пожилыми людьми.

Сложившаяся на сегодня система учреждений социального обслуживания адаптирована к обслуживанию основных категорий клиентов пожилого возраста и инвалидов, выделенных по степени социально-функциональной активности. К категории клиентов с высокой социально-функциональной активностью относятся люди, сохранившие подвижность, продолжающие трудовую и/или общественную деятельность. К категории клиентов со средней социально-функциональной активностью относятся люди, с ограниченной подвижностью, имеющие стойкие расстройства функций организма, но сохранившие способность к самообслуживанию. К категории клиентов с низкой социально-функциональной активностью относятся немощные, физически и/или психически больные, требующие постоянного постороннего ухода в связи с частичной или полной утратой способности к самообслуживанию и передвижению.

Такой подход к классификации клиентов не согласуется с традиционным для социальной геронтологии принципом дифференциации обслуживаемых граждан по возрасту. Однако данная классификация вполне соответствует практике социальных служб, поскольку хронологические границы возраста весьма индивидуальны и далеко не всегда совпадают со степенью социально-функциональной активности человека. Возможность типологизировать проблемы пожилых граждан является основой для стандартизации соответствующих дифференцированных объемов социальных услуг, с помощью которых учитывается особенное (типическое) для каждой социально-функциональной группы.

Однако полностью стандартизированный подход в работе с клиентом приводит к обезличиванию последнего, к игнорированию тех проблем, которые имеют сугубо индивидуальный, личностный характер. Следовательно, стандартизированные услуги, обеспечивающие гарантию социальной помощи клиенту, должны в обязательном порядке дополняться индивидуальным компонентом, который следует учитывать в общем объеме предоставляемых услуг. Данная проблема требует, на наш взгляд, специального исследования. Однако в каждом конкретном случае объем индивидуальных услуг должен определяться консилиумом специалистов, участвующих в процессах адаптации или реабилитации клиентов. А.С.Макаренко, занимавшийся перевоспитанием несовершеннолетних правонарушителей и хорошо понимавший эту особенность воспитательно-го процесса, писал в конце 1920-х гг.: «Должна быть общая программа воспитания и индивидуальный корректив к ней».

С другой стороны, абсолютизация индивидуального подхода таит себе не меньше опасностей, чем абсолютизация стандартов. Если деятельность специалистов социальной работы ориентируется исключительно на личностные особенности человека и уникальность его жизненной ситуации, то и в этом случае возникает почва для злоупотреблений. Во-первых, практика социальной работы показывает, что в большинстве случаев пожилые люди, инвалиды или дети, нуждающиеся в социальной помощи, далеко не всегда могут объективно оценить и ранжировать по значимости виды и объемы социальных услуг, с помощью которых их проблемы могут быть успешно решены. Практика деятельности некоторых учреждений показывает, что пожилые люди, состоящие на обслуживании в отделениях социального обслуживания на дому, с целью снижения размера оплаты заказанных социальных услуг настолько минимизируют объемы социального обслуживания, что встает вопрос о целесообразности деятельности социальных работников. Так, например, анализ документов Центров социального обслуживания показал, что некоторые клиенты заказывают одну социальную услугу, как правило, покупку и доставку на дом продуктов питания в объеме 2-3 раз в месяц.

Во-вторых, в случае субъективной и предвзятой оценки конкретной ситуации специалистом социальной работы, клиент может быть лишен тех видов социального обслуживания, которые обеспечивают первоочередные меры, связанные с обеспечением безопасности его жизни и здоровья, с обеспечением условий, необходимых для его оптимального функционирования и развития. При отсутствии социальных стандартов эти социальные услуги не могут быть гарантированы клиенту социальной службы, они ставятся в полную зависимость от доброй воли социального работника.

В-третьих, следует учитывать российскую специфику социальной работы, принципиально отличающуюся от ситуации в развитых европейских странах, где количество получателей адресной государственной социальной помощи, в том числе в виде социальных услуг, исчисляется от единиц до десятых долей процента. При широких возможностях социальных бюджетов этих стран ориентация на клиентоцентрированное социальное обслуживание, на работу со случаем является, бесспорно, прогрессивным явлением. В России же, где нищета населения с каждым годом приобретает все более массовый характер, такой подход невозможен. Здесь, по нашему мнению, более перспективны дифференцированные формы работы с различными категориями клиентов: пожилыми гражданами, инвалидами, детьми сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, бомжами и лицами, освободившимися из мест лишения свободы, и другими категориями. И здесь, как раз, необходима и вполне возможна разработка гарантированных объемов социальных услуг, дополняемых в каждом конкретном случае индивидуальным коррективом.

Проблема стандартизации социального обслуживания затрагивает не только разработку стандартов социальных услуг и социальных нормативов. Важным аспектом данной проблемы является разработка системы финансовых нормативов и методики их расчетов, позволяющих ориентировать деятельность учреждений социального обслуживания на конечный результат. Наличие научно обоснованных и поддающихся коррекции финансовых нормативов является главным условием разработки методики финансирования учреждений социального обслуживания. К сожалению, применяемое сегодня сметное финансирование учреждений социального обслуживания существенно ослабляет связь затрат и результатов их деятельности, т.е. финансируется не объем и качество выполненной работы (услуг), а рабочее время сотрудников, включенных в штатное расписание учреждения. При таком подходе оплата труда ставится в прямую зависимость от образования, стажа работы, должности, отработанного времени. При этом качество работы и обслуживания лишь подразумевается, но прямо и конкретно не учитывается. Способ нормирования труда при сметном финансировании неизбежно ведет к уравниловке и, в конечном счете, снижению стимулов эффективной деятельности.

Сегодня предпринимаются попытки разработать финансовые нормативы деятельности учреждений социального обслуживания и методики их расчетов [3; 5; 8]. Однако при этом расчет нормативов финансовых затрат на социальное обслуживание одного клиента в конкретном виде учреждения производится при отсутствии социальных нормативов, определяющих объемы и качество предоставления социальных услуг, т.е. имеет произвольный характер. Следует также учитывать то обстоятельство, что принятие в ноябре 2006 г. федерального закона № 174 «Об автономных учреждениях», неизбежно повлечет за собой автономизацию учреждений социального обслуживания и, как следствие, потребует развития новых подходов к их финансированию, связанных с обеспечением государственного заказа и осуществлением собственной предпринимательской деятельности. Выполнение государственных заказов значительно повышает роль стандартизации. Предпринимательская же деятельность учреждений социального обслуживания потребует внедрения рыночных принципов в их функционирование.

С учетом этих замечаний актуальность разработки государственных стандартов социального обслуживания и их социальных и финансовых нормативов становится особенно острой. Только стандартизированные объемы социальных услуг, дифференцированные по категориям клиентов и наиболее типичным проблемам каждой категории, позволят защитить права потребителей в области социального обслуживания и избежать произвола и возможных злоупотреблений при усредненном абстрактном подходе к организации социального обслуживания граждан. Изложенные в настоящей статье методологические, теоретические и методические аспекты стандартизации социальных услуг нашли применение при разработке одного из вариантов регионального государственного стандарта социального обслуживания населения, выполненного авторами данной статьи для исполнительных органов государственной власти Свердловской области в соответствии с Постановлением Правительства Свердловской области от 09.03.2005 г. № 167-ПП.

В основу разработки государственных стандартов социального обслуживания населения (для центров социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов) была положена фактически сложившаяся структура потребления социальных услуг в различных отделениях ЦСОН города Екатеринбурга. В целях уточнения объемов отдельных видов услуг и времени на их предоставление использовались хронометражные исследования, изучалась документация учреждений, и проводились консультации с руководителями учреждений, структурных подразделений, специалистами по социальной работе. Разработанные проекты стандартов распространяются на государственные социальные услуги, предоставляемые гражданам пожилого возраста и инвалидам на безвозмездной и безвоз-

вратной основе в отделениях социального обслуживания на дому, в специализированных отделениях социально-медицинского обслуживания на дому, в отделениях дневного пребывания, в отделениях срочного социального обслуживания за счет финансирования из бюджета Свердловской области.

Структуру стандартов составляют восемь основных разделов:

1. Общие положения, содержащие перечень основных нормативно-правовых актов, на основе которых разрабатывались данные стандарты.

2. Требования к обязательному минимуму объема социальных услуг, предоставляемых гражданам пожилого возраста и инвалидам в различных структурных подразделениях ЦСОН с учетом условий проживания клиентов в благоустроенном или неблагоустроенном секторе. Этот раздел стандарта содержит такие нормативы, как перечень гарантированных социальных услуг, затраты времени и кратность их предоставления.

3. Требования к качеству социальных услуг, предоставляемых клиентам в различных структурных подразделениях ЦСОН.

4. Требования к порядку предоставления социальных услуг.

5. Требования к организации предоставления социальных услуг.

6. Требования к квалификации работников структурных подразделений ЦСОН по разрядам оплаты труда.

7. Перечень учетно-отчетной документации и требования к ее ведению.

8. Финансовые нормативы на предоставление государственных социальных услуг гражданам пожилого возраста и инвалидам в различных структурных подразделениях ЦСОН.

Установление государственных стандартов в области социального обслуживания населения позволяет не только повысить уровень организации предоставления социальных услуг. Стандартизация, как правило, положительно влияет на качество управления системами и процессами, что на сегодняшний день весьма актуально и для системы социального обслуживания населения. Резюмируя основные положения статьи, еще раз кратко сформулируем идеи и принципы, требующие обсуждения, и наиболее актуальные задачи, решение которых позволит повысить качество процесса стандартизации в области социального обслуживания населения Российской Федерации.

Во-первых, необходимо определиться с вектором развития социальной политики государства и зафиксировать его в федеральном законе «О государственных минимальных социальных стандартах», являющимся основой для развития нормативного подхода, в том числе в области социального обслуживания населения. Во-вторых, необходимо привести принятые в середине 1990-х гг. и поныне действующие нормативы и условия социального обслуживания населения РФ в соответствие с изменившейся

социально-экономической ситуации. В-третьих, следует определить значение социальных стандартов как основного инструмента государственно-го регулирования в соответствии с их главной методологической функцией – обеспечением *устойчивости* развития государственной системы. Только закрепление результатов реформ в социальных стандартах является гарантом успехов в развитии государства. Социальные стандарты – это ступени, по которым общество поднимается в направлении социального прогресса. Движение вверх по лестнице без ступеней – это весьма проблематичный подъем по перилам, неизбежным результатом которого является соскальзывание вниз, что собственно и происходит в современной России.

В-четвертых, для того чтобы социальные стандарты не становились «консервантами», препятствующими проведению социальных реформ и развитию социальной системы, необходимо обеспечить их гибкость и возможность своевременной коррекции. Гибкость обеспечивается путем дополнения стандартных программ социального обслуживания индивидуально-личностным компонентом. Возможность коррекции может обеспечиваться путем развития такой отрасли знаний как социальная метрология, лежащая в основе мониторинга социальных изменений и коррекции нормативов, заложенных в стандарты. Такого рода коррекцию стандартов следует осуществлять не реже, чем один раз в пять лет. В-пятых, необходимо провести оптимизацию сети учреждений социального обслуживания, исходя при этом не только из демографических показателей, а также из специфики социально-культурной и социально-экономической ситуации конкретных регионов и муниципальных образований. Данная работа не может быть осуществлена без социальной паспортизации и картографирования очагов социально-экономического неблагополучия.

И, наконец, стандарты в социальной сфере, в частности в области социального обслуживания, не должны рассматриваться как рекомендательные документы, принятие которых носит добровольный характер и которые имеют весьма общее приблизительное значение. Стандарты должны сопровождаться обязательными регламентами и нормативами, с помощью которых могут быть подвергнуты измерению и оценке результаты тех или иных видов деятельности в области социального обслуживания населения.

#### Библиографический список

1. *Аленикова С.М.* Оценка эффективности работы Центра социального обслуживания и его структурных подразделений // Социальное обслуживание. 2004. № 2.
2. *Григорьева И.А.* Политика рационализации социальных обязательств в отношении пожилых // Журнал исследований социальной политики. 2005. Т. 3, № 4.

3. *Иваницкий В.П., Пешина Э.В.* Становление российской системы государственных минимальных социальных стандартов. Екатеринбург, 2000;
4. *Искорцева Н.В.* Менеджерализация социальных сервисов: основные принципы и проблемы // Журнал исследований социальной политики. 2005. Т. 3, № 4.
5. *Ковалева Г.А., Пешина Э.В.* Управление социальной сферой: нормативный подход. Екатеринбург, 2000.
6. *Нечаева С., Романов П., Чепляев В., Чуева Е., Ярская-Смирнова Е.Р.* Оценка эффективности деятельности учреждений социальной поддержки населения. Саратов, 2007;
7. О социальных нормативах и нормах: Распоряжение Правительства РФ от 03.07.96 г. № 1063-р.
8. *Романова Т.Ф.* Финансовая политика государства в социально-культурной сфере // Финансовые исследования. 2000. № 1.
9. *Судас Л.Г., Юрасова М.В.* Маркетинговые исследования в социальной сфере. М., 2004.
10. *Ярская-Смирнова Е.Р., Романов П.В.* Новая идеология и практика социальных услуг: оценка эффективности в контексте либерализации социальной политики // Журнал исследований социальной политики. 2005. Т. 3, № 4.

**Т.А.Юмашева**

### **ОПЫТ И ПРОБЛЕМЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧРЕЖДЕНИЙ СОЦИАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ В ОКАЗАНИИ ПОМОЩИ СЕМЬЕ**

Специфика осуществления радикальных экономических реформ в России, сопровождающаяся коренной ломкой социальной инфраструктуры, привела к значительному ухудшению положения семьи и детей, серьезным деформациям в их жизнедеятельности. Резко возросло число малообеспеченных семей, семей с тревожными негативными нарушениями в межличностных отношениях, семей с отрицательным психологическим климатом, неблагоприятной эмоциональной атмосферой. Ставшие весьма распространенными случаи жестокого обращения с детьми, отчуждения между детьми и родителями, разрыва связей между ними крайне отрицательно повлияли на социальное благополучие миллионов детей, их нравственное, психическое и физическое здоровье.

В этих условиях становление системы социального обслуживания населения, прежде всего, в отношении семьи и детей, стало объективной необходимостью. Серьезным стимулом для ее развития явилось принятие Федерального закона «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации», который установил основы правового регулирования в области социального обслуживания, в частности, право всех