

УДК316.334.3

КОНСОЛИДИРОВАННАЯ ПОЛИТИКА КАК УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ СТРАТЕГИЯ РЕШЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ В РЕГИОНЕ

Л.А. Осьмук

Новосибирский государственный технический университет

E-mail: osmuk@mail.ru

В статье исследованы процессы развития региональной российской социальной политики, формирования новых форм и субъектов управления социальными вопросами на примере концепции консолидированной политики в области социальной работы с семьей и детьми, защиты их прав и профилактики семейного неблагополучия. Рассмотрены факторы, препятствующие консолидации, удачный региональный опыт и возможности интегративных схем и зонированных социальных практик в решении социальных проблем семьи и детей.

Ключевые слова: социальная политика, консолидация, профилактика семейного неблагополучия, межсекторное партнерство.

CONSOLIDATED POLICY AS A MANAGEMENT STRATEGY OF DEALING WITH SOCIAL ISSUES IN THE REGION

L. A. Osmuk

Novosibirsk State Technical University

E-mail: osmuk@mail.ru

The article examines the processes of development of regional Russian social policy, forming of new forms and subjects of social issues management in terms of the consolidated policy concept applicable to social work with family and children, protection of their rights and family ill-being prevention. The factors that hinder consolidation together with successful regional experience and possibilities of integrative schemes and zoned social practice in dealing with social issues of family and children are considered.

Key words: social policy, consolidation, family ill-being prevention, cross-sector partnership.

В последнее время осознание необходимости объединения усилий для решения социальных проблем возникло практически во всех или почти во всех российских регионах и на всех уровнях. Однако надо признать, что при этом отсутствует представление «как это возможно». Четкое понимание не сложилось как во властных структурах, определяющих стратегию социальной политики, так и в сообществах, отражающих возникшие идеи консолидации, как нельзя лучше отражающие их мировидение и интересы. В связи с этим нельзя сказать, что само желание объединяться – продуманное. Чаще это всего лишь декларация намерений соответствовать закону, предписывающему такое объединение.

Обращение к западному опыту, практикующееся в последнее время в российской социальной политике, тем не менее убеждает нас в возможности конвенциональных и консолидированных моделей управления социальным развитием. Причина невозможности применения калькированной моде-

ли заключается, прежде всего, в отсутствии механизмов интеграции усилий различных структур и практик, сложившихся в повседневной жизни, или же сложных поведенческих схем, определяемых в современной социологии как «регионализация». Если принять во внимание идею Э. Гидденса о регионализации социальной жизни как «зонирования общепринятых социальных практик в пространстве-времени» [1, с. 189], то можно предположить, что желаемая интеграция не может быть: 1) хаотичной и 2) сформироваться сразу здесь-и-сейчас. Социальные практики формируются в различных узких зонах постепенно, в пространстве и времени. Тем самым Гидденс придерживается тезиса «очеловечивания» структур. Вывод, который напрашивается из обозначенных теоретических положений, достаточно оптимистичен, он предполагает необходимость зонирования в любой области жизнедеятельности (в данном случае в социальной сфере) и формирования социальных схем действия и взаимодействия, постепенно превращающихся в социальные практики. Именно эти попытки мы наблюдаем в настоящее время, например, в российской системе социальной работы и социальной защиты семьи и детей. По разным причинам данная социальная проблема попала в центр внимания и фактически может стать тем цементирующим раствором, который пока не понятно насколько крепко, но склеит разобщенное российское общество. Во всяком случае, лозунг «Вместе – ради детей!» понятен всем.

Действительно, идея интеграции, консолидации сил, произносимая достаточно часто на разного уровня заседаниях, конференциях, форумах по защите семьи и детей и профилактике семейного неблагополучия, рискует материализоваться, поскольку, как известно, удачные идеи овладевают коллективным сознанием. Сообщество «умнеет», что называется «на глазах». Во-первых, прозрению способствуют проекты, направленные на решение социальных проблем, финансируемые часто западными фондами и потому активно использующие западноевропейский и американский опыт. Во-вторых, западный опыт уже не принимается как калька, а адаптируется к российской реальности и, более того, формируется отторжение западных образцов, что свидетельствует о росте национального самосознания. В-третьих, российская социальная политика пытается поменять патерналистскую модель на субсидиарную, в рамках которой объединение усилий (например, межсекторное социальное партнерство) является необходимым условием существования социальных организаций и достижения поставленных целей. В-четвертых, призывы к формированию гражданского общества, хотя и парадоксальным образом сопровождающиеся ограничением свобод, являются той дискуссионной темой, или провокацией, которая привлекает внимание сообществ, без активизации которых консолидация невозможна.

Несмотря на то, что «лед тронулся», сама практика социальной работы с различными группами населения, переходящая к терминологии «эффективность» и «качество социальных услуг», неизменно упирается в существенный барьер эффективности – рассогласованность усилий различных ведомств и организаций, которые в принципе делают одно дело. Даже несмотря на чиновничий консерватизм, который оправдан функциональным предназначением государственных структур, сформировалась повсеместная неудовлетворенность в сегодняшнем состоянии консолидации. Регионы ищут выход из создавшейся ситуации в создании межведомственных (межструктурных) комитетов,

или в создании узкоориентированных на конкретные социальные группы и социальные проблемы структур (управлений, отделов), или же в принятии документов, прописывающих алгоритм взаимодействия различных структур. То, что «воз и ныне там» и не сдвигается с места, проявляется в легком чувстве раздражения, а иногда и в серьезных конфликтах, возникающих между структурами по разным конкретным поводам. Но примечательно, что процесс регионализации в ее социологическом понимании запущен, свидетельством чему становится поиск регионами консолидированных моделей. Понятно, что данные модели требуют сложившихся практик взаимодействия, или, как отмечалось выше, зонирования данных практик, приносящих ощущение стабильности и успешности действий.

Попробуем разобраться, почему указанный барьер так быстро не снимается и что можно сделать, чтобы его преодолеть. С нашей точки зрения, полностью преодолеть межведомственную разобщенность невозможно, поскольку нарушается управленческая вертикаль. Однако, чем больше в регионе механизмов, направленных на эффективную конвенциональную работу, тем лучше для дела и тем слаженнее могут работать различные организации и структуры. Все должно начинаться с идеологии объединения, или концепции, закрепляющей в сознании субъектов управления социальной политикой принципы консолидации, или коллаборационизма (как это в США) и др. Концепция «консолидированной политики» заключается в реализации такой социальной политики, которая направлена на решение социальных проблем в регионе посредством объединения усилий и участия всего регионального сообщества и всех структур власти – субъектов социальной политики. В широком смысле конвенциональная политика формирует доверительные отношения, предполагающие диверсификацию понятий «субъект» и «объект» социальной политики: «Содержание функции управления социальными отношениями есть процесс преодоления противоречий между государством как субъектом социальной политики и многочисленными социальными группами как ее объектами. Наиболее эффективным вариантом реализации данной функции, на наш взгляд, является модель, предполагающая двустороннюю диалектическую связь между субъектом и объектом управления. В рамках государственной социальной политики функция управления осуществляется через регулирование внутри- и межгрупповых отношений путем использования принципа обратной связи» [2, с. 61].

Консолидированная политика предполагает объединение (интеграцию) усилий и ресурсов всех социальных сил и структур: 1) социальных общностей; 2) муниципальных и областных структур власти; 3) министерств (департаментов, управлений) областной администрации, имеющих отношение к социальной сфере и политике; 4) властных структур, бизнес-структур и структур третьего сектора (НКО/НГО); 5) СМИ. Принципиально, что в такой системе субъектами политики признаются бизнес, НКО и территориальные сообщества. Фактически, речь идет о формировании, пользуясь терминологией Э. Гидденса, «контекста соприсутствия». Интересно, что Э. Гидденс определяет социальную интеграцию как «взаимодействие в контексте соприсутствия», что приводит к осознанию существования в одной системе, обозначенные нами структуры могут дополнять друг друга только в случае зонирования и признания друг друга. Механизмы взаимодействия могут «заработать» толь-

ко в случае включения их в повседневную жизнь, «опривычивания»: «Связи, существующие между социальной и системной интеграцией, можно проследить, исследовав модели регионализации, которые направляют и направляются пространственно-временными траекториями движения индивидов – членов общин или обществ – в процессе их повседневной деятельности» [1, с. 215].

Формирование новых социальных практик свидетельствует о социальных изменениях, скорость которых и результат зависят от множества факторов. Период социальных изменений характеризуется противоречивостью одновременно существующих процессов. Как было указано выше, реализация консолидированной политики сталкивается на практике с целым рядом барьеров, опосредованно связанных с особенностями системы государственного управления. Прежде всего, с низким уровнем развития гражданского общества и соответственно слабой активностью местных сообществ. Для нас «местное сообщество» – это территориальная общность, имеющая и осознающая свои (коллективные) интересы, готовая к активной деятельности по решению общих проблем и самоорганизующаяся для реализации такой деятельности по конкретным вопросам. Другими словами, это форма самоуправления и базовая структура гражданского общества. Можно предположить, что местные (территориальные) сообщества в России находятся в пассивной, законсервированной форме, о чем свидетельствует слабая степень сплоченности, отсутствие зонирования и несформированная идентичность. Таким образом, разрабатывая управленческие стратегии решения социальных проблем, властные структуры вряд ли могут рассчитывать на местные сообщества как ресурс, «оплот» региональной социальной политики. Между тем именно местные сообщества являются субъектом формирования и поддержки социальных практик. Другими словами, активизация местных сообществ – есть условие эффективности консолидированной политики. Если даже «заработают», будут добросовестно осуществлять свои функции все субъекты социальной политики, без активных местных сообществ и сформированных практик, результат, т.е. успешное решение социальных проблем, не будет достигнуто.

Проблема эффективной деятельности в рамках решения социальных проблем на местах (профилактики семейного неблагополучия, формирования системы защиты семьи и детей и др.) упирается в два нерешенных вопроса. На поверхности: а) неинформированность и б) нескоординированность действий. Дефицит информации возникает уже на уровне координации действий: государственные структуры, выполняя формально свои функции, часто не представляют, чем живут индивиды и семьи, а местное сообщество, будучи пассивным, не в состоянии донести реальную ситуацию до государственных структур. И семьи, и специалисты, с ними работающие, часто не информированы о существующих программах, проектах и ресурсах, находящихся в явной доступности. Разнопрофильные организации, работающие с семьей и детьми, не знают о возможностях и планах друг друга. При этом очевидно, что информационный вакуум не удовлетворяет всех. Реализация Консолидированной политики требует формирования коммуникативно-информационной сети, имеющей как вертикальные, так и горизонтальные структуры. Так, Консолидированная политика предполагает сотрудничество в работе муниципальных и областных структур, занимающихся социальными проблемами и развитием социальной сферы. Координация действий муниципальных и областных

структур может и должна начинаться с признания принципов Консолидированной политики и разработки механизмов взаимодействия. Есть проблемы и во взаимодействии областных структур, относящихся к разным ведомствам. В любом случае основным принципом Консолидированной политики выступает принцип дополнения: требования согласовывать и координировать свои действия при постоянном информировании друг друга.

Значительную роль в развитии такого функционального информационного пространства могут сыграть СМИ, которые могут и должны поддерживать Консолидированную политику, формируя соответствующие конвенциональные и альтруистические стереотипы поведения в региональном сообществе. СМИ могут помочь региональному сообществу «заговорить» на одном языке, что очень важно, поскольку эффект «вавилонской башни» начинается с того, что даже в профессиональной области оказания социальных услуг семье и детям четкое понимание одних и тех же терминов (например, «кризисная семья», «семьи группы риска» и др.). Кроме того, в практике российской социальной политики в последнее время появилось много новых слов: «межсекторное социальное партнерство», «социальная ответственность», «управление социальными проектами», «кураторы семьи» и др. – все это отражает конструирование принципиально новой реальности, построенной на принципах консолидации, однако эти понятия опять-таки знакомы не всем (или существует поверхностное знание). Понятно, что из всего этого складывающегося дискурса какие-то термины были и будут относиться к профессиональной сфере, однако местные сообщества должны быть информированы и иметь общее представление.

Консолидированная политика в отношении семьи и детей развивается в условиях перехода от патерналистской к субсидиарной модели социальной политики. Данный переход сам по себе, как точка бифуркации, осложняет процесс объединения. Если на Западе субсидиарная политика создавалась «снизу», естественно и постепенно, то в России переход к субсидиарности инициирован «сверху». Непродуманные шаги к субсидиарности могут лишь навредить общей системе социальной работы и подорвать доверие к идее консолидации. Так, «выбрасывая» на рынок социальные услуги (через организацию тендера), государство провоцирует конкуренцию и расшатывает механизмы объединения. Ситуация хаоса отдаляет желаемые отношения согласия и сотрудничества весьма на неопределенный срок. Понятно, что рынок социальных услуг в субсидиарной системе существует в естественной конкурентной среде, однако принципиально, чтобы этот рынок был профессиональным, а система контроля качества социальных услуг – адекватной. Но и отношения конкурентности могут строиться с соблюдением принципов уважения и договоренности. Таким отношениям надо учиться и организации, работающие в системе социальной работы, также решают проблему зонирования. Сама по себе консолидированная политика не разрушает того, что уже было создано в государственной системе, но способствует корректному инновационному вмешательству.

Реализация Консолидированной политики сопровождается развитием межсекторного социального партнерства. Интересно, что и этот процесс нельзя рассматривать вне регионального контекста. Регионализация как процесс зонирования на уровне региона, превращение регионов в активный и ответственный субъект социальной политики – это не только социально-экономический процесс, при рассмотрении его социального аспекта становится

понятным, что речь идет о становлении регионального сообщества. Перераспределение властных компетенций и передача некоторых функций с национального на региональный уровень предполагают появление новых институциональных форм, отвечающих новой роли регионов в принятии решений на национальном и наднациональном уровнях. Для регионов в новой ситуации решать проблемы можно только при развитии регионального сообщества, которое, в свою очередь, строится из сообществ местных, территориальных. Поэтому процесс регионализации стимулирует появление конвенциональных механизмов. В силу территориальных особенностей Российской Федерации управление процессом развития межсекторного социального партнерства на федеральном уровне затруднительно, поскольку само партнерство складывается на определенной территории и под конкретные социальные проблемы. Региональный характер межсекторного партнерства определяется тем, что каждый из регионов является самостоятельным территориальным образованием, имеющим собственные социально-экономические особенности и свои проблемы. Именно поэтому развитие данного социального института в регионах имеет принципиальный характер.

Одним из первых регионов, предпринявших попытки стимулирования развития межсекторного социального партнерства стала Новосибирская область, где в 1995 г. появился Межрегиональный Общественный Фонд «Сибирский Центр Поддержки Общественных Инициатив» (МОФ СЦПОИ), известный как крупнейшая сетевая общественная организация в России. Межсекторное социальное партнерство может иметь смысл только как существующая социальная практика, т.е. постоянно повторяющиеся социальные действия, деятельность и отношения, институционально закрепленные через сформированные структуры, нормы и стереотипы поведения. Факторами развития межсекторного социального партнерства являются все те же факторы, стимулирующие интеграцию на уровне региона и развитие консолидированной социальной политики: 1) готовность государственных структур к сотрудничеству с негосударственными организациями по поводу социальных проблем; 2) система НКО/НГО; 3) социальная ответственность как условие соответствия бизнеса новым отношениям. В принципе отношения между властью, НКО/НГО и бизнесом строятся на конвенциональных (или договорных) основах. Это всего лишь одна сторона консолидированной политики, но она характеризует общие тенденции.

Активность местных сообществ проявляется и через активность НКО/НГО, и благотворительность, а также социальную ответственность бизнес-сообщества. Совместная деятельность и местных сообществ, и межсекторного партнерства достаточно удачно строится вокруг социальных проектов. Проектная деятельность, в свою очередь, позволяет создать ситуацию, в которой несколько разных коллективных субъектов (организаций, структур) могут планировать, организовывать, контролировать и оценивать деятельность, завершающуюся конкретным результатом. Другими словами, совместная деятельность, ориентированная на результат, интересный всем участникам, создает такой контекст, в котором организации и структуры, не знающие друг друга и работающие в рамках абсолютно разных организационных культур, начинают общаться и понимать «чужие» интересы. Таким образом, проектная деятельность для консолидированной политики – идеальная форма деятель-

ности. В России конкурсные механизмы, стимулирующие проектную социальную деятельность, сложились буквально за десять лет, что само по себе достаточно короткий срок для формирования такого рода устойчивых социальных практик.

В результате удачного опыта, когда несколько объединившихся организаций достигают поставленной цели и результат по каким-то причинам (рациональным ли, эмоциональным ли) приносит удовлетворение, возможно установление более длительных договорных отношений. Но такие отношения требуют уже планирования деятельности и формирования целей на срок более, чем одного проекта. Такая деятельность носит конвенциональный характер и предполагает распределение ролей и ответственности. Роли здесь уже не ситуативные, а признаваемые всеми участниками, т.е. существующие на основании договора, или конвенциональные. Коллективный субъект управления, существующий в виде каких-то коллегиальных органов или просто совместных совещаний, или координационных встреч, может постоянно расширяться. В этих целях весьма полезным представляется ведение открытой базы ресурсов организаций-партнеров, что позволит более оперативно решать конкретные социальные проблемы, социальные ситуации. В случае наличия механизмов кооперации ресурсов деятельность коллективного субъекта становится эффективнее.

Привлечение новых партнеров в консолидированный коллективный субъект не просто возможно, но необходимо. В качестве приема привлечения используется продвижение бренда партнерства, т.е. работают технологии PR и рекламы, с поправкой на их специфику в социальной сфере. Следует указать и на отрицательный опыт объединения социальных субъектов (организаций/структур). Например, «искусственное притянутое» объединение, как правило, не в состоянии решать конкретные вопросы. Представители такого объединения могут сколько угодно собираться, но позитивный имидж (а тем более репутация) от этого не появится. Точно так же не действуют безличные обращения к потенциальным партнерам. В социальной сфере работают только доверительные отношения, в связи с чем обращения должны быть продуманными и «точечными». По этой же причине представляется неэффективным применение только электронного ресурса для построения работы, нужны личные, непосредственные контакты.

Как и любой процесс формирование конвенциональных отношений в обществе и реализацию консолидированной политики можно описать через некоторую этапность. Очевидно, что российские регионы переживают только первый этап. Но уже сейчас понятны индикаторы состояния этого процесса, среди которых наиболее конкретные – это показатели, связанные с решением проблем семьи и детей, а наиболее общие, но определяющие дальнейшее развитие России – это доверие и стабильность.

Литература

1. Гидденс Э. Устройство общества: Очерк теории структуризации. М.: Академический проект, 2003. 528 с.
2. Трембовецкая В.Л. Социальная политика в России: становление и современное состояние // Известия Саратовского университета. 2011. Т. 11. Сер. Социология. Политология. Вып. 3.

Bibliography

1. *Giddens Je.* Ustroenie obwestva: Oчерk teorii strukturacii. M.: Akademicheskij proekt, 2003. 528 p.
2. *Tremboveckaja V.L.* Social'naja politika v Rossii: stanovlenie i sovremennoe sostojanie // Izvestija Saratovskogo universiteta. 2011. T. 11. Ser. Sociologija. Politologija. Vyp. 3.