

DOI: [10.14515/monitoring.2021.3.1915](https://doi.org/10.14515/monitoring.2021.3.1915)



Н. В. Большаков, Д. И. Присяжнюк, Е. Р. Ярская-Смирнова

ЦЕННОСТНЫЕ ОРИЕНТИРЫ И ОПЫТ НЕОЛИБЕРАЛЬНЫХ РЕФОРМ В РОССИЙСКИХ РЕГИОНАХ: ДИЛЕММЫ СОЦИАЛЬНОГО МЕНЕДЖМЕНТА

Правильная ссылка на статью:

Большаков Н. В., Присяжнюк Д. И., Ярская-Смирнова Е. Р. Ценностные ориентиры и опыт неолиберальных реформ в российских регионах: дилеммы социального менеджмента // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2021. № 3. С. 424—449. <https://doi.org/10.14515/monitoring.2021.3.1915>.

For citation:

Bolshakov N. V., Prisyazhniuk D. I., Yarskaia-Smirnova E. R. (2021) Values and Experience of Neoliberal Reforms in Russian Regions: Dilemmas of Social Management. *Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes*. No. 3. P. 424–449. <https://doi.org/10.14515/monitoring.2021.3.1915>. (In Russ.)

ЦЕННОСТНЫЕ ОРИЕНТИРЫ И ОПЫТ НЕОЛИБЕРАЛЬНЫХ РЕФОРМ В РОССИЙСКИХ РЕГИОНАХ: ДИЛЕММЫ СОЦИАЛЬНОГО МЕНЕДЖМЕНТА

VALUES AND EXPERIENCE OF NEOLIBERAL REFORMS IN RUSSIAN REGIONS: DILEMMAS OF SOCIAL MANAGEMENT

БОЛЬШАКОВ Никита Викторович — кандидат социологических наук, старший преподаватель кафедры методов сбора и анализа социологической информации, младший научный сотрудник Международной лаборатории исследований социальной интеграции, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва, Россия
E-MAIL: nbolshakov@hse.ru
<https://orcid.org/0000-0001-8976-7248>

Nikita V. BOLSHAKOV¹ — Cand. Sci. (Soc.), Senior Lecturer, Department of Sociological Research Methods; Junior Research Fellow, International Laboratory for Social Integration Research
E-MAIL: nbolshakov@hse.ru
<https://orcid.org/0000-0001-8976-7248>

ПРИСЯЖНЮК Дарья Игоревна — кандидат социологических наук, старший преподаватель кафедры общей социологии, старший научный сотрудник Международной лабораторией исследований социальной интеграции, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва, Россия
E-MAIL: dprisyazhnyuk@hse.ru
<https://orcid.org/0000-0001-8224-2174>

Daria I. PRISYAZHNIUK¹ — Cand. Sci. (Soc.), Senior Lecturer, Department of General Sociology; Senior Research Fellow, International Laboratory for Social Integration Research
E-MAIL: dprisyazhnyuk@hse.ru
<https://orcid.org/0000-0001-8224-2174>

ЯРСКАЯ-СМИРНОВА Елена Ростиславовна — доктор социологических наук, PhD, профессор кафедры общей социологии, заведующая Международной лабораторией исследований социальной интеграции, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва, Россия
E-MAIL: elena.iarskaia@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-3139-5215>

Elena R. IARSKAIA-SMIRNOVA¹ — Dr. Sci. (Soc.), PhD in SW, Professor, Department of General Sociology; Head of International Laboratory for Social Integration Research
E-MAIL: elena.iarskaia@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-3139-5215>

¹ HSE University, Moscow, Russia

Аннотация. В статье предлагается критический взгляд на вызовы, которые создает управленцам реформирование сферы социального обслуживания в российских регионах в духе социаль-

Abstract. The article offers a critical look at the challenges emerging within the reforms of the social services sector in Russian regions carried out in line with the New Public Management (NPM)

ного менеджмента (NPM). Эти реформы подразумевают не только обновление управленческих технологий, но и изменения на уровне культуры, в связи с чем исследование направлено на выявление того, как отечественные социальные менеджеры объясняют необходимость перехода к новым отношениям, какими инструментами они обладают, какие ценностные противоречия возникают в сфере принятия решений по вопросам реформирования системы социальных услуг и в практике управления социальными сервисами.

Исследование основано на анализе полуструктурированных интервью с региональными администраторами и руководителями социальных сервисов различных организационно-правовых форм. Разделяя ценности и применяя на практике инструменты нового социального менеджмента, руководители социальной сферы и социальных сервисов сталкиваются с внутренней противоречивостью этой доктрины. Ориентацию на клиента и инициативу не так просто примирить с требованиями эффективности; децентрализация не отменяет пристального контроля, а качество услуг сложно поддерживать на высоте в условиях рационализации. Тем не менее дискурсы экономии бюджета и гуманизации сервисов не всегда противоречат друг другу, менеджеры стремятся достичь компромисса между различными логиками в отношениях между государством, организацией, работником и клиентом. В статье показаны особые и нередко разновекторные перспективы региональных администраторов, менеджеров муниципальных и некоммерческих организаций — поставщиков социальных услуг. Под давлением вызова эффективности

principles. These reforms imply not only the renewal of management tools, but also changes at the cultural level. In this regard, the study is aimed at identifying how social managers explain the need for the transition to new relations, what tools they have, and what value contradictions arise in the field of decision-making on the issues of reforming the system of social services and in the practice of management.

The study is based on the analysis of semi-structured interviews with regional administrators and managers of social services of various legal forms. While sharing values and applying in practice the tools of the new social management, the leaders of the social sphere and social services face the internal contradictions of this doctrine. Customer focus and initiative are not easy to reconcile with efficiency requirements; decentralization does not negate close control, and the quality of services is difficult to maintain in a rationalized environment. Nevertheless, the discourses of budget saving and humanization of services do not always contradict each other, managers strive to reach a compromise between different logics in the relationship between the state, organization, employee, and client. The article shows the specific and often multi-vector perspectives of regional administrators, as well as of managers of municipal and non-profit organizations — providers of social services. Under the pressure of the challenge to efficiency, regional administrators are forced to deal with conflicting tasks: on the one hand, they strive to increase competition in the social services market and to outsource part of the social services guaranteed by the state, and on the other hand, to support their budgetary

региональные администраторы сталкиваются с противоречивыми задачами: с одной стороны, усилить конкуренцию на рынке социальных услуг и передавать часть гарантированных государством социальных услуг на аутсорсинг, а с другой стороны — поддерживать свои бюджетные организации. Ценности неоменеджериализма затрагивают вопросы не только кадровой политики, но и содержания самой социальной услуги. Менеджеры некоммерческого сектора порой оказываются в ситуации выбора между рационализацией, повышением эффективности услуг и экономией ресурсов, с одной стороны, и гуманизацией обслуживания, с другой. Выстраивание горизонтальных связей, объединений позволяет лидерам некоммерческих социальных сервисов получать инструменты представления коллективных интересов перед государством, а также защиты от чрезмерного контроля со стороны бюрократического аппарата.

Ключевые слова: социология менеджмента, новый социальный менеджмент, ценности NPM, российские регионы, социальные услуги, поставщики, региональные администраторы, НКО

Благодарность. Исследование осуществлено в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ. Авторы благодарят сотрудников Московской школы управления Сколково и Агентства стратегических инициатив за помощь в организации доступа к полю, участие в сборе данных и обсуждение первых результатов полевой работы, а также выражают признательность своим собеседникам за открытый и честный разговор.

organizations. The values of neo-managerialism affect not only the personnel policy, but also the content of the social service itself. Managers in the nonprofit sector sometimes find themselves in a situation of choice between rationalizing, increasing the efficiency of services and saving resources, on the one hand, and humanizing services, on the other. Building horizontal ties and associations allows leaders of non-profit social services to receive tools to represent collective interests before the state, as well as protection from excessive control by the bureaucratic apparatus.

Keywords: sociology of management, new public management, values of NPM, Russian regions, social services, providers, regional administrators, NGO

Acknowledgments. This article is an output of a research project implemented as part of the Basic Research Program at the National Research University Higher School of Economics (HSE University). The authors thank the staff of the Moscow School of Management Skolkovo and the Agency for Strategic Initiatives for their help in organizing access to the field study, participating in the collection of data and discussing the first results of the field work, and also express their gratitude to their interlocutors for an open and honest conversation.

Введение

Социологический взгляд на реформы социальной сферы встречается в отечественной литературе не часто. Эта проблематика — вотчина исследователей из таких дисциплин, как менеджмент, государственное и муниципальное управление, экономика, политология, юриспруденция. Между тем трансформация системы социального обслуживания в России заслуживает пристального внимания социологов как часть мировых тенденций, возникших в ответ на ряд серьезных вызовов, и, как следствие этого, коррозия существующих режимов всеобщего благосостояния, которая отразилась на системе социальных отношений в национальных и глобальном контекстах. Начиная с 1970-х годов, а в особенности в 1980-е в Австралии, Новой Зеландии, США, в странах Европы государство отступало из социальной сферы «под давлением политических и экономических сил, стремящихся расширить возможности рынка и власть корпораций» [Clarke, 2006: 109]. А с 1990-х годов на ту же тропу начали выходить и страны Восточной Европы, и бывшие советские республики.

Переход к рынку социальных услуг на Западе направлялся логикой неолиберализма, и происходило это на фоне накопившейся неудовлетворенности населения прежними моделями государственной социальной сферы по причине их формализма, закрытости от общества и не всегда высокого качества [Ярская-Смирнова, Романов, 2005]. Принципы государственного управления пересматривались в логике рационализации, сокращения бюджетных расходов и ориентации на потребителя. В секторе социальных услуг набирал силу новый социальный менеджмент (*new public management, NPM*). Эта парадигма возникла в ответ на востребованность инновационного развития, минимизации роли государства в отношении общества и улучшения качества исполнения функций [Барабашев, 2016]. В соответствии с этими предпосылками формировалась система ценностей, принципов и инструментов нового социального менеджмента. В странах постсоциализма аналогичные реформы начались позднее.

Как показывают исследования зарубежных коллег, реформы не только способствовали улучшениям в сфере социальных услуг, но и вызвали напряжение конфликтующих элементов NPM в подходах к управлению социальной сферой и в практике оказания социальных услуг [Кариси, 2007]. Критическая рефлексия возникающих проблем за рубежом уже не один год ведется в социологических изданиях, в 2009 г. вышел специальный выпуск журнала *Sociology*, одним из приглашенных редакторов которого выступила известная исследовательница гендера Р. Коннел [Connell, Fawcett, Meagher, 2009]. Выпуск был целиком посвящен эффектам NPM в сфере профессий социального государства.

Зарубежные авторы показывают, как переосмысление заботы о детях в терминах риск-менеджмента кардинально трансформирует профессиональную идентичность социальных работников [Healy, 2009], а старшие медсестры в клиниках, прежде решавшие сложные вопросы, включая отстаивание прав пациентов, теперь заняты измерением эффективности в соответствии с планами и целевыми индикаторами. Под знаком свободы выбора возникают новые изощренные формы неолиберального контроля, а заявляемая в новой парадигме гендерная нейтральность в практике менеджмента оборачивается вариациями маскулинности [Connell, Fawcett, Meagher, 2009].

Эти и многие другие социологические публикации фокусируются на вызовах, которые принимают на себя профессиональные группы, организации и получатели услуг, индивиды и семьи, нуждающиеся в поддержке. Социологические исследования поля приложения сил профессионалов в области социальных услуг сегодня развивают такую важную отрасль, как социология заботы. Опираясь на концепцию заботы, историческую социологию и политэкономический анализ, М. Файн и Б. Дэвидсон раскрывают противоречия в уходе за престарелыми в условиях маркетизации социальной заботы в Австралии [Fine, Davidson, 2018]. Исследования формальной и неформальной заботы показывают, как с переходом на проектную деятельность меняются форматы отношений: неолиберальные ценности и инструменты превращают отношения в духе *Gemeinschaft*, характерные для низовых организаций самопомощи, в рационализированные стили руководства и увеличивают разрыв между менеджерами и работниками, специалистами и клиентами, поощряют иерархию и снижают уровень участия исполнителей и получателей услуг в принятии решений [Holavin, 2020]. А благодаря методологической оптике гендерных исследований с учетом концепции разнообразия удастся не только обнажить возрастающее давление неолиберального порядка на семейные ресурсы [Критическая социология заботы..., 2019], но и выстроить программу интерсекционального подхода в изучении новых социальных отношений [Choo, Ferree, 2010].

Кроме того, реформы в русле NPM актуализируют новые оптики и заостряют вопросы в социологии гражданского общества и социологии организаций. Дело в том, что указанные трансформации повышают важность организаций третьего сектора и не только приводят к изменению их миссии, но и диктуют новые модели управления, организационного поведения и культуры. Многие услуги, ранее предоставляемые государственными учреждениями, переводятся на контрактную основу, передаются на аутсорсинг. Исследователи обращают внимание на то, что организация, поставляющая услуги потребителям, начинает мыслить, как бизнес-предприятие: конкурировать с другими компаниями, стремиться к успеху, рассчитываемому в показателях результативности [Fine, Davidson, 2018]. Как при этом меняются внутренние и внешние условия работы, организационные идеологии, с какими акторами начинает взаимодействовать организация, — эти и другие вопросы изучают социологи, работающие в рамках неoinституционализма [Herlin, 2015] и организационной антропологии [Романов, 2003; Lister, 2003].

Вдохновение неолиберальными идеями и реформами NPM в постсоциалистических государствах поддерживалось международными организациями и примерами стран-первопроходцев [Randma-Liiv, 2008]. Скептически настроенные авторы ставят под сомнение работоспособность новых инструментов управления в посткоммунистических странах [Drechsler, Randma-Liiv, 2016], полагая, что в отсутствие традиций демократического управления неоменеджериализм, то есть NPM, может быть даже вреден. Другие высказываются осторожно по поводу пригодности принципов и инструментов NPM для стран с переходной экономикой, говоря об ожидаемых и непреднамеренных, положительных и отрицательных, легко контролируемых или трудно управляемых последствиях [Dan, Pollitt, 2015; Романов, 2008]. Подобного рода реформы идут и в России. Происходит диверсификация

бюджетной сферы: негосударственные организации признаются поставщиками социальных услуг, получая из бюджета компенсацию за социальное обслуживание граждан [Тарасенко, 2017]. С социологической точки зрения указанные реформы представляют интерес еще и потому, что они вызывают ценностный диссонанс, причем не только у населения, но и у исполнителей и руководителей социальных сервисов. Исследователи приходят к выводу, что NPM — не только парадигма менеджмента, это еще и социокультурная логика разнообразных акторов [Song, 2014], требующая переоформления отношений между работниками, клиентами, третьим сектором, бизнесом и государством.

В периоды социальных реформ или организационных инноваций расшатываются основания традиционных условий и механизмов интеграции и регулирования системы социальных услуг, что создает особые вызовы для управленцев, ответственных за социальную сферу регионов. А руководители социальных служб сталкиваются с необходимостью пересмотра сложившихся в прежних обстоятельствах моделей организационного дизайна и управления, привычных способов контроля. Тем самым пересматриваются их профессиональные комплексы знаний, инструментария и ценностей.

Нас интересует, как отечественные социальные менеджеры объясняют вызовы, с которыми им пришлось столкнуться, как оправдывают необходимость перехода к новым отношениям, какими инструментами они обладают. Какие ценностные противоречия возникают в их профессиональной рутине, в сфере принятия решений по вопросам реформирования системы социальных услуг и практике управления социальными сервисами нового социального менеджмента? Мы воспользуемся социологической интерпретацией менеджмента [Абрамов, 2007; Романов, 2000] и профессий социального государства [Романов, Ярская-Смирнова, 2015] в русле критического и интерпретационного подходов, в соответствии с которыми идеологии и практики руководителей разных уровней рассматриваются в рамках социально-экономической системы, а также в контексте внутренних рациональностей организаций и их отдельных подструктур. После краткого обзора NPM как системы ценностей, образующих идеологию реформы социальной сферы и влияющих на изменения рациональности управления системой социальных сервисов и отдельных организаций, мы проведем анализ ценностного ядра этой доктрины и рассмотрим присущие ей противоречия и аргументы их оправдания в риторике администраторов социальной сферы.

Идеология нового социального менеджмента

Новый социальный менеджмент — это укорененная в неолиберальной идеологии концептуальная доктрина [Hood, 1991], согласно которой государственный сектор может быть улучшен за счет импорта бизнес-стратегий и ценностей. К ядру системы ценностных ориентиров NPM относят свободу индивидуального выбора, прозрачность, эффективность, децентрализацию, инновационность [Vigoda-Gadot, Meiri, 2008], индивидуализацию, гражданское участие и служение [Оболонский, 2011].

В 1980-е и 1990-е годы на Западе был предпринят ряд инициатив для улучшения государственных сервисов, что и обусловило переход от традиционной бюрократии к постбюрократической парадигме [Каруси, 2007], для которой ха-

рактерна ориентация как на результат, так и на общественные ценности [Mooge, 1995]. В этой парадигме роль государства как основного агента по оказанию услуг населению сокращается: ответственность распределяется между государственными и негосударственными агентами, при этом принцип универсализма в социальной политике вымывается в силу дифференциации, таргетирования и атомизации социальных сервисов, а бенефициар превращается в разборчивого потребителя [Tarasenko, 2018; Hammerschmid et al., 2019], который участвует в оценке услуг. Считается, что движителем реформ были не только экономизация расходов и улучшение управления, но и рост качества.

Доктрина NPM подвергалась критике за внутреннюю противоречивость, свойственный ей одномерный экономический детерминизм, угрозу профессиональной автономии специалистов, оказывающих услуги, деформацию самой сути многих социальных услуг, размывание основ демократии и гражданского общества. Одни источники этой доктрины делали акцент на ценностях индивидуальной свободы и отвергали принуждение, другие — на эффективности и порядке, третьи отдавали предпочтение ценностям сообщества и полагали индивидуализацию причиной социальных проблем [см. обзор: Gruening, 2001].

Практика внедрения NPM за рубежом вызвала массу проблем с превышением полномочий менеджеров, подавлением инициативы, усилением контроля, распространением коррупции в тех контекстах, где отсутствовали необходимые институты и не была сформирована культура межсекторного взаимодействия. Все это означало неопределенность критериев, принципов оценки и вознаграждения, требуя от менеджеров целого набора разнообразных стратегий и навыков в их деятельности, направленной на предотвращение процессов фрагментации в подведомственных отраслях и организациях. Среди этих методов — создание и применение менеджерами различных идеологических конструктов с целью интеграции внутренних и внешних требований к организации как элементу ответственной социально-экономической системы [Романов, 2003: 36—37].

Несмотря на сильную критику подхода и то, что в фокусе исследований и в основе управленческой работы сегодня все чаще оказываются другие концепции (например, New Weberian State, Good Governance, социальное или межсекторное партнерство), NPM, скорее, жив, узнаваем в дискурсах и влиятелен в институциональных практиках социального менеджмента. В последующих разделах статьи мы постараемся выявить противоречия в символических и инструментальных проявлениях парадигмы нового социального менеджмента в современных российских реалиях.

Исследование основано на анализе полуструктурированных интервью с представителями и руководителями региональной администрации и социальных сервисов из семи регионов: Тульской, Волгоградской, Костромской, Калужской, Тамбовской, Рязанской областей и Ханты-Мансийского автономного округа. Среди провайдеров социальных услуг были руководители некоммерческих, муниципальных и бизнес-организаций. Сбор данных проводился в период с марта по июнь 2019 г., общий объем выборки составил 19 интервью. Доступ ко всем информантам был обеспечен через сотрудников Московской школы управления Сколково и Агентства стратегических инициатив, что накладывает ограничения

на возможности экстраполяции результатов данного исследования. Средняя продолжительность интервью составила 50—70 минут. В заранее сформированный гайд вошли блоки вопросов об изменениях системы социального обслуживания населения, связанных с принятием Федерального закона 442-ФЗ, в частности о вызовах, с которыми столкнулись управленцы на уровне регионов и отдельных муниципальных и негосударственных социальных сервисов, о мотивации принятия тех или иных решений, а также о складывающихся взаимодействиях государственных и негосударственных акторов на формирующихся квазирынках социальных услуг.

В данной статье мы не ставили задачу межрегионального сравнения [см. межрегиональный анализ: Zabolotnaya, Larionov, 2019], но сфокусировались на представлениях наших информантов о вызовах и возможностях, которые возникают в ходе реформ в духе NPM. Эти реформы требуют от людей перестройки мировоззрения и практики, согласования организационной логики, представлений работников с новыми идеологическими векторами, в связи с чем наше внимание и привлекли возникающие в интервью коды ценностно-символических элементов нового социального менеджмента, первым из которых мы рассмотрим свободу выбора.

Свобода выбора, или как затащить клиента в социальный контракт

В соответствии с теорией общественного выбора, в обществе, основанном на индивидуальной свободе, люди добровольно используют социальные сервисы в своих интересах [Buchanan, 1986]. В этой логике бюрократические организации имеют серьезные недостатки, устранимые, как полагает наш информант, с появлением рынка и конкуренции: *«когда предоставляешь услуги только в государственном учреждении, то выбора у получателя социальных услуг, естественно, не было. Сейчас он имеет право <...> обратиться к поставщику, который ему больше нравится»* (И14, Тамбов, АНО). Помимо достаточно узкого перечня бесплатных услуг организации теперь могут оказывать дополнительные платные услуги — так обосновывается переориентация бюджетных и некоммерческих организаций на новый, рыночный лад.

По убеждению менеджеров, и сами клиенты постепенно принимают такой формат, готовы тратить средства на более качественную и своевременную услугу. И все же ценность свободы выбора всегда будет ограничена бюджетными рамками, в том числе тарифами на социальные услуги и низкой покупательной способностью потребителей. А тот факт, что люди побогаче могут получить услуги в соответствии со своими запросами, никак не связан с идеалом широкой доступности сервисов. В нарративах менеджеров низкий спрос на платные услуги объясняется менталитетом населения: все привыкли, что *«если это социальная услуга, то она должна предоставляться [...] бесплатно»*. Еще одна линия конфликта рациональностей — это дефицит доверия НКО [Мерсиянова, Беневоленский, 2016] со стороны граждан: *«люди и государству плохо верят... а таким игрокам на рынке еще больше будет недоверия»* (И7, Тула, НКО).

Аргументация информантов включает коды расширения возможностей выбора и для бедных. Малообеспеченные и многодетные семьи, имеющие право

на бесплатную путевку для своих детей, через реестр «выбирают лагерь, который им больше нравится» (И13, Тамбов, каз. уч-е). Это объясняется конкурентными отношениями, складывающимися в условиях квазирынков, однако следует отметить, что конкуренция проявляется далеко не во всех подсекторах социальных услуг. В примере из интервью речь идет об услуге детского отдыха, где много разнообразных поставщиков. В сегменте социальной защиты такая ситуация — большая редкость.

Свобода выбора подразумевает индивидуальный подход. Один смысл индивидуализации — это поговорить с каждым клиентом, выстроить доверительные отношения. Бывает, что клиент — пожилая женщина жалуется на социального работника: «„Все, пусть Наташка ко мне больше не приходит, она плохая“. Через час она перезванивает: „Только Наташку не забирайте!“» (И16, Тула, ЦСОН). Регулировать спрос и предложение в таких ситуациях — сложная задача, поскольку учет человеческого фактора порождает дилеммы в отношениях менеджера, клиента и работника, несвойственные NPM.

Другой смысл отсылает к адресному подходу в социальном обслуживании, который начал внедряться в России с конца 1990-х годов [Андреева, Бычков, Феоктистова, 2015]. Это один из инструментов нового социального менеджмента, позволяющий уйти от прежних универсальных схем социальной защиты. Однако речь идет не только о формальных регламентах оценки потребностей клиентов, но и о доступности помощи и инклюзивном характере социальных сервисов. Выбор среди предложенных социальных услуг может быть свободным, но не каждой потребности можно подобрать соответствующий сервис. Их попросту может не оказаться в перечне утвержденных услуг — не только стандартных, но и дополнительных.

В некоторых случаях клиенты не могут сформулировать свой запрос самостоятельно, поскольку их голоса не слышны, речь идет, например, о проживающих в интернатах людях с ментальными нарушениями и детях-сиротах или пожилых людях, нуждающихся в уходе. Региональные руководители находят разные варианты решения одной и той же проблемы. Нарративы о принятии управленческих решений содержат иерархию ценностно-символических кодов, избирательно легитимирующих те или иные характеристики ситуаций [Романов, 2003].

В одних регионах пытаются совладать с барьерами системы, направляя пожилых клиентов в стационары. В других — предпринимают усилия преодолеть сложившуюся практику размещения людей в домах престарелых:

Что такое, когда в пожилом возрасте тебя перевозят... даже в самый хороший интернат? Это очень плохо. Я даже так хочу сказать: бывает, бабушки у нас привыкли жить в деревне, где у нее печное отопление, где у нее море кошек. Мы вроде бы хотим ей сделать лучше, и перевозим ее в комфортабельный интернат. А она там болеет и умирает... Мы должны в ее условиях сделать так, чтобы ей было удобно. (И16, Тула, ЦСОН)

Информанты делились с нами планами по организации услуг долговременного ухода, позволяющих пожилому человеку получать обслуживание, но как можно дольше жить дома, в привычных условиях.

В некоторых регионах на деинституционализации, то есть переходе от домов-интернатов к практике долговременного ухода на дому, делается особый акцент: «чтобы не плодить дома-интернаты, мы все-таки думаем, что нам дешевле будет оплатить возмездную опеку недееспособных» (ИЗ, ХМАО, чиновник). В нарративе администратора переплетены дискурсы экономизации расходов и гуманизации сервисов для людей с ментальной инвалидностью: «дома роднее, дешевле, доступнее». Опыт работы был успешным: за два года удалось вернуть дееспособность 30 пациентам ПНИ, разместить в их собственных квартирах на сопровождаемом проживании, обучить их пользоваться транспортом, деньгами, вернуть людей в общество.

Здесь также сокращают число детских домов, направляя высвобождаемые деньги на многопрофильные центры для реабилитации инвалидов. «То есть тут надо мобильным быть в плане запроса, вот это главное сейчас», — говорит информант (ИЗ, ХМАО, чиновник), в этом убеждении звучат ценности социальной инклюзии и ориентации на запрос государства и общества. Управленческие идеологии рассматриваются в социологии менеджмента как системы идей, в воспроизводстве которых заинтересованы те, кто использует свой авторитет в экономических целях [Романов, 2003: 86]. Руководители ищут объяснение или оправдание этой власти, согласовывая свои цели и действия с ценностями более широкой общественной системы, однако легитимность разных приоритетов в глазах населения не одинакова: в обществе отсутствует консенсус по поводу домов престарелых¹, инклюзивного образования² и другим острыми социальными вопросам.

Оперирование доминантными ценностями и символами в дискурсах властных элит и практике руководителей учреждений — богатый ресурс для изучения процессов, скрытых за поверхностью формальной системы управления. Развитие представлений о перспективах согласуется с приоритетами государственной социальной политики: например, в отношении поддержки малообеспеченных семей, транслируемой в логику «от пособия к зарплате». В одном из субъектов федерации размер такого пособия в 2019 г. составлял 8 тыс. рублей, и руководство региона понимало,

... Что эти деньги никак не идут на дошкольное образование. Они идут на все, что угодно. Как его сделать целевым? Затащить [получателей] в социальный контракт. Заставить мамочек переобучиться, пойти в центр занятости, [женщина] должна профессию приобрести и потом... Мы деньги заплатим, но при условии выполнения тех или иных мероприятий социального контракта. (ИЗ, ХМАО, чиновник)

Социальный контракт отработывался в ряде регионов, а с 2021 г. его планируется ввести по всей России³. Выплаты с целевым назначением можно будет

¹ Россияне о домах престарелых // Анкетолог. 2018. 2 августа. URL: <https://iom.anketolog.ru/2018/08/02/rossiyane-o-domah-prestarelyh> (дата обращения: 20.06.2021).

² Докукина К. Воспитание чувств: как обществу стоит заботиться об инвалидах и как это происходит на самом деле // Филантроп. 2017. 13 июня. URL: <https://philanthropy.ru/analysis/2017/06/13/51217/> (дата обращения: 20.06.2021).

³ Журман О. и др. Как социальный контракт помогает семьям встать на ноги и преодолеть бедность // Российская газета. 2020. 23 марта. URL: <https://rg.ru/2020/03/23/reg-sibfo/kak-socialnyj-kontrakt-pomogaet-semiam-preodolet-bednost.html> (дата обращения: 20.06.2021).

получать при условии последующего трудоустройства, есть возможность завести собственное дело или улучшить ресурсы собственного хозяйства, чтобы получать продукцию. При обсуждении этой меры звучит опасение иждивенческих настроений бедных, и услуги рассматриваются не только как средство поддержки, они «должны социализировать людей» (ИЗ, ХМАО, чиновник).

Кроме того, полагают менеджеры, запрос нужно формировать, исходя не только из потребностей индивида, но и из более широкой повестки, в этом случае — в соответствии с курсом неолиберальных реформ. Контрактные формы поддержки дохода малообеспеченных граждан, аналогичные тем, что были приняты Б. Клинтон и Т. Блэром 1990-х годов, делают обязательную занятость частью культурного понимания материнства. Проекты «реабилитации женщин, зависящих от пособий», в свое время обнажили гендерные и «расовые» стереотипы, пронизывающие концепции и практику поддержки бедных, семейной структуры и женской занятости [Mittelstadt, 2005], и важно учесть критику этого опыта и проанализировать практику отечественного социального контракта, чтобы не попасть в ловушку «приватизации» социальных проблем.

В доктрине нового социального менеджмента индивидуальная свобода — это ценность, разделяемая как потребителями, так и поставщиками социальных услуг: клиент в идеале получает возможность выбирать варианты обслуживания, а организации обретают большую степень автономии. На практике эти возможности поддерживаются ценностями инновационности и децентрализации, соответствующими духу NPM, но вступают в противоречие с другими бизнес-ориентирами, прежде всего — эффективностью.

Эффективность, или преимущества бригадного подряда

Эффективность социального обслуживания в нарративах информантов представлена двумя логиками: как экономичность и элемент качества социального обслуживания, в основе каждой из которых лежат рыночные принципы. Определение смыслов и критериев эффективности развивается в специфическом социальном контексте, и те из них, которые обосновывают востребуемый тип отношений в системе социального государства, получают признание властных структур, управленцев и других социальных групп, занимающих ключевые позиции в обществе [Романов, 2003: 85—87].

Понимание эффективности в терминах экономии связывается в нарративах руководителей со снижением издержек в сфере социального обслуживания. Ключевым здесь является внедрение в сферу социального обслуживания моделей бизнес-управления, в том числе и оценки по количественным показателям, «цифрам»:

Когда мы начинаем измерять нашу работу, то стараемся к этим измеримым показателям идти. Ну и, соответственно, ты строишь какую-то дорожную карту, чтобы добиться этого показателя. Это ориентирование на более экономический подход к формированию сферы, оно произошло в последний год. (И18, Тамбов, чиновник)

Развитие рынка социальных услуг по многом становится возможным в логике наших информантов за счет эффективного управления — нужны современные

социальные менеджеры, отвечающие требованиям рынка, способные привлекать и зарабатывать деньги, наращивать капитал.

Мы перераспределяем ресурсы человеческие, трудовые, финансовые, имущественные. В общем, тут правильный подход именно с позиции ресурсов... Даже самая бедная территория, бывает, денег мало, но их нужно просто правильно перераспределять. (ИЗ, ХМАО, чиновник)

Особая роль таких эффективных менеджеров для некоммерческого сектора объясняется и легитимируется довольно жесткими условиями, в которых им приходится функционировать на рынке социальных услуг. Не имея постоянного бюджета, они привлекают средства на условиях софинансирования, обязуясь вносить лепту в размере не менее четвертой части от всей требуемой суммы. В этих условиях умение продавать представляется в дискурсах «квазирыночных» отношений конкурентным преимуществом негосударственного сектора по сравнению с бюджетными учреждениями. В нарративах просматриваются лейтмотивы о стратегиях конструирования новых организационных рамок: информанты в попытке легитимировать свою деятельность и поддерживать авторитет демонстрируют различия между «старым» и «новым» подходом к управлению в сфере оказания социальных услуг, используя для этого особую терминологию социального менеджмента: «условные единицы», «количество услуг», «оперативность». Идеальный образ эффективного управленца дополняется мягкими навыками и специфическими личностными характеристиками.

У нас активная — это Ивкина [руководитель калужской НКО], которая «переворачивает землю». Она занимается профориентацией детей-сирот. И вот эти все взаимосвязи с фондами различными... Мы по сравнению с ней — не дилетанты — просто младенцы... Как она это делает, я не знаю, я так не умею. (И4, Калуга, АНО)

Еще один способ повышения эффективности социального обслуживания, с точки зрения информантов, — «каскадный дизайн» и дробление социальной услуги. Эти рассуждения вписываются в общую логику перехода от универсального к индивидуальному подходу в социальном обслуживании, адресной социальной помощи и аутсорсингу. В самом жестком рыночном варианте такой декомпозиции производится хронометраж всех услуг, и из функционала исключаются те, что не вписываются в коэффициент полезного действия. Ради рационализации руководители прибегают к конвейерным схемам.

У них, допустим, социальный работник и помыл полы, и в аптеку сходил, и газету принес. Ведь задача социального работника, как они [клиенты] привыкли, — прийти, поговорить с бабушкой, а это ведь время! И не входит в функционал!.. Бригадный подряд гораздо оперативнее: позволяет бригаде, которая моет окна, сначала проехать по всем бабушкам. Следующая бригада — закупка продуктов питания. Это выгодно, в затратах это дешевле. (И9, Волгоград, чиновник)

Неолиберальные ценности, нашедшие воплощение в рационализации способов оказания социальных услуг, размывают представления о ценностях социальной работы, что сказывается на увеличении разрыва между специалистами и клиентами. С другой стороны, нам рассказывали и о других практиках, поддерживающих привычные представления социальной заботы в новых рамках: о высвобождаемом благодаря аутсорсингу времени, которое социальный работник может уделить на общине, ведь это в такой работе самое главное (И16, ЦСОН, Тула; И14, Тамбов, АНО).

Еще одна важная категория инструментов по повышению эффективности функционирования социальных сервисов — пересмотр подходов к оплате труда. Отсутствие постоянного бюджетного финансирования не дает возможности выплачивать сотрудникам НКО фиксированные оклады, поэтому используется «сдельная оплата труда. И условные единицы — это сколько услуг у нас окажет социальный работник... а также сохранены „стажевые“ за работу в социальной сфере» (И14, Тамбов, АНО). А поскольку оплата труда напрямую зависит от объема оказанных услуг, сотрудники негосударственных организаций начинают активно искать новых клиентов и предлагать им платные услуги: «в НКО-то они получают за количество и качество услуг, они-то не будут заработную плату вытягивать до рекомендуемой дорожной картой. Там уже идет расчет за продажу — куплю-продам» (И18, Тамбов, чиновник). Некоторые руководители говорят, что готовы платить работнику больше за качество, удовлетворенность клиента: «она и поговорит, и пока полы моет, еще что-то ей сделает там. И они становятся такими, как семья» (И3, ХМАО, чиновник).

Показатели эффективности утверждаются региональными правительствами и используются при конкурсном отборе поставщиков социальных услуг. Среди таких критериев финансово-экономическая сторона максимально дает организации лишь 80 баллов из 650⁴. Остальные критерии касаются кадровых вопросов и содержания деятельности по оказанию услуг, причем с акцентом на качество, которое измеряется через оценку удовлетворенности клиентов.

Высокое качество социального обслуживания, полагают наши собеседники, может быть достигнуто за счет разных инструментов: конкуренции между различными поставщиками, умелого менеджмента и адресного подхода в предоставлении набора услуг, необходимого конкретному получателю. Конкуренция, по мнению информантов, приводит к важным эффектам: снижению стоимости услуги для государства и потребителя, а также повышению ее качества. Правда, в рассуждениях о конкуренции наблюдается рассогласованность декларируемых принципов и конкретных мер, которые реализуются в регионах: на конкуренции строится рынок социальных услуг, но государственные и негосударственные поставщики оказываются в неравных условиях, например, относительно оплаты труда.

Подобная рассогласованность на уровне декларируемых ценностей и тех инструментов, которыми пользуются локальные администраторы на местах, объясняется тем, что регионы, по сути, оказались между Сциллой и Харибдой. С одной стороны, им необходимо следовать дорожной карте, усиливать конкуренцию между поставщиками в регионе и формировать рынок социальных услуг, а с другой

⁴ См. например: Показатели эффективности // Министерство социального развития Республики Марий Эл. URL: http://mari-el.gov.ru/minsoc/Pages/Pokazateli_effektivnosti.aspx (дата обращения: 20.06.2021).

стороны — поддерживать «свои» государственные учреждения. По этим причинам на уровне многих регионов наблюдается управляемая «сверху» конкуренция, запускаемая директивно. Понятие квазиконкуренции изначально понималось в том смысле, что услуги потребитель не покупает напрямую; поставщику передается выделенное государством финансирование. Однако в наших условиях речь идет еще и о том, что рынок социальных услуг формируется не благодаря невидимой руке, а как результат вдумчивого управления.

Конкуренция как безусловное благо фигурирует не во всех нарративах, такой дискурс в большей степени характерен для локальных администраторов, которые этот рынок пытаются выстроить. В других же интервью рыночные ценности и принципы звучат не так уверенно, а указывается, наоборот, на важность кооперации. Линейные связи помогают некоммерческим организациям выживать в условиях нестабильного заработка и ограниченных ресурсов, с одной стороны, а с другой — они становятся источником распространения важной информации — как образовательного, так и управленческого плана:

У нас нет конкуренции. Даже если мы занимаемся одним и тем же... Мы приходим к предпринимателям, к властям, друг к другу в гости, по крайней мере, так у нас в регионе. С некоторыми НКО я подружилась из других регионов, и мы пытаемся тоже какую-то ссылочку интересную скинуть или материалы хорошие предоставить... Вот такой вот симбиоз. (И4, Калуга, АНО)

В этой логике рынок социальных услуг формируется «снизу», естественным путем, реагируя на спрос.

Одна из ключевых для NPM ценность эффективности в некоторой степени дегуманизирует сферу социального обслуживания: декомпозиция и рационализация услуг с акцентом на экономические показатели вытесняют эмоциональную работу из функционала сотрудников, квазиконкуренция в некоторых случаях порождает барьеры входа новых игроков на поле социальных услуг. Однако в нарративах информантов встречаются и другие коды, которые указывают на складывающиеся формы межсекторного партнерства, а также растущие возможности автономии и горизонтальной кооперации организаций.

Децентрализация: о перекладывании ответственности

Децентрализация всех административных процессов посредством агентизации поставщиков, горизонтального партнерства и сотрудничества всех вовлеченных в процесс оказания социальных услуг сторон выступает в нарративах администраторов как один из ориентиров NPM. О необходимости подобных изменений участники рынка, как правило, говорят в контексте бюрократизации сферы социального обслуживания, с чем связано сопротивление реформе на местах.

Из-за того, что одна из базовых для NPM ценностей децентрализации не разделяется чиновниками в регионах, возникают ситуации, когда региональная администрация препятствует минимизации бюрократии в отношениях с поставщиками социальных услуг. По мнению представителей НКО, вопреки официальным заверениям о преобладании «недоброкачественных поставщиков», основным

барьером для реализации реформы становится нежелание чиновников вникать в новую модель, терять бюрократический контроль над ситуацией и искать новые инструменты координации и администрирования сферы:

Поскольку мы, начиная с Советского Союза и по сегодняшний день, работали вот так, привыкли, по сути, и ломать вот это закоренелое мировоззрение никому, естественно, не хочется. Потому что все сидят в зоне комфорта. (И2, Тула, НКО)

В интервью с некоммерческими и бизнес-поставщиками негосударственный сектор предстает более пластичным: рынок услуг начинает формироваться снизу. Менеджеры таких организаций имеют возможность ориентироваться на собственные затраты и имеющиеся ресурсы, что способствует созданию менее бюрократичной системы, основанной на децентрализации и партнерстве, тогда как муниципальные исходят в первую очередь из централизованных тарифов и нормативов.

Администраторы ожидают, что в отношениях с государством некоммерческие и бизнес-организации должны выступать не просто подрядчиками, выполняющими заказ, а полноправными партнерами государства, которое оказывает им помощь и поддержку за счет предоставления льгот, кредитов, выделения субсидий, консультируя, как должны функционировать такие организации и как они могут зарабатывать: «у государства есть глобальная задача — переложить социальную ответственность на активных граждан, помочь им не кредитом на открытие бизнеса, а открытием бизнеса через НКО» (И10, Калуга, чиновник). Государство уже не протягивает руку помощи — оно передает свою ответственность семье, сообществам, добровольческому сектору, подталкивая их к самоокупаемости, а получателей услуг — к контрактам, что усиливает давление неolibерального порядка на ресурсы семьи [Критическая социология заботы..., 2019].

Хотя подходы NPM в теории создают впечатление стройной, гибкой и бесперебойно действующей системы, в реальности локальные условия нуждаются в подгонке и ремонте для работы по новым правилам. Исследования в странах Европы показывают, что реформы NPM ведут к существенным изменениям в административной культуре, представленной ориентацией на результат, предпринимательским поведением, расчетливостью [Rieder, Lehmann, 2004], однако другие данные свидетельствуют о существовании особой культуры государственных служб, которая демонстрирует непроницаемость к изменениям [Osborne, Brown, 2005, упомянуто в: Schedler, Proeller, 2007: 198]. Когда представители администрации активно используют возможности 442-ФЗ⁵ и разъясняют новые правила получателям и потенциальным поставщикам услуг, то это позволяет перераспределить нагрузку и ответственность за социально уязвимые слои населения, решить важные социальные проблемы региона. Информанты указывают и на нерешенные проблемы с децентрализацией. Руководители бизнеса и НКО рассказывали, что попадали в ситуации, когда бюрократическая система сильно пробуксовывала и им приходилось неделями ходить по кабинетам, при

⁵ Федеральный закон «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» от 28.12.2013 № 442-ФЗ.

этом региональная администрация не оказывала поддержки в открытии социально ориентированных организаций. По свидетельству наших собеседников, для обеспечения полноценной работы негосударственных поставщиков региональные нормативные акты требуют доработки. Это соотносится с результатами исследований, демонстрирующих лакуны в российском законодательстве о регулировании деятельности НКО [Милославская, Шумбунова, Иванова, 2015]. Лидеры негосударственных организаций проявляют агентную позицию, прилагая максимальные усилия к изменению отношения администрации, разработке и принятию необходимой нормативной базы: *«кроме того, что ты должен дать деньги, ты должен сам все организовать, еще им попутно несколько тысяч правовых актов написать, какой-нибудь закон изменить в регионах, чтобы у тебя все срослось»* (И2, Тула, НКО).

Негосударственные поставщики говорят о стремлении выстраивать между собой горизонтальные связи, иногда объединяясь в ассоциации для получения дополнительных инструментов представления коллективных интересов перед государством, а также защиты от чрезмерного контроля и проверок.

И поэтому мы ассоциацию и создали, чтобы представлять интересы лагерей в различных органах надзорных, решать проблемы профессионального сообщества, отрасли в целом. Чтобы нас услышали. «Кто ты такая? Мы сейчас мэру позвоним, и он тебя утихомирят». — «Ребята, извините, за мной еще 32 лагеря стоит». Им приходится с этим считаться. (И12, Волгоград, НКО)

Ориентация на коллективные интересы и создание объединений идет вразрез с бесспорными элементами NPM, и негосударственные менеджеры говорят о подобных механизмах как о средстве противостоять бюрократии и становиться агентами социальных изменений, в то время как вся сфера социального обслуживания остается под строгим контролем государственной бюрократии как в открытой, так и в завуалированной формах [Романов, 2003: 58].

Прозрачность: «по заявлению от бабушки»

Одной из ключевых ценностей для NPM является прозрачность деятельности, которая базируется на принципах строгой подотчетности организаций, в том числе перед клиентами, четкости в распределении задач и ответственности, стандартизации услуг и согласованности целей, их однозначности как для получателей и поставщиков услуг, так и для регулирующих органов.

Заявленное сокращение государственного сектора и создание квазирынков в русле NPM, по словам информантов, сочетается с усилением государственного контроля. К механизмам такого контроля исследователи относят квазиприватизацию бюджетных учреждений, высокую роль региональных органов власти в принятии решений об отборе поставщиков в реестр, систему государственных закупок [Тарасенко, 2017]. По мнению администраторов, при наличии отлаженной системы *«можно отдать хоть все 100 %* (финансирования в негосударственный сектор), *просто должна остаться регулирующая функция от государства, разрешительная, контрольная функция»* (И10, Калуга, чиновник).

Прозрачность достигается с помощью формальных и неформальных инструментов. Один из формальных механизмов — стандарт социальной услуги. Государство перед передачей социальных услуг на аутсорсинг берет на себя задачи по разработке стандарта услуг, а затем, выступая гарантом их соблюдения, прибегает к контролю над деятельностью негосударственных поставщиков. Сами менеджеры указывают, что их сознание перестраивается на программно-целевой подход, где необходимо не только подсчитывать финансы, но и трактовать услугу как действие, ведущее к калькулируемым эффектам:

На мой взгляд, за последние три года мы стали более экономической сферой. Когда мы начинаем измерять нашу работу, то мы начинаем задавать себе вопросы и стараемся к этим измеримым показателям идти. Ну и, соответственно, строишь какую-то дорожную карту, чтобы добиться этого показателя. (И18, Тамбов, чиновник)

Непосредственный контроль за деятельностью поставщиков социальных услуг может осуществляться в виде как отдельных проверок со стороны государственных и надзорных органов, так и регулярного сбора обратной связи от получателей социальных услуг. Проблемой, по мнению региональной администрации, становится то, что для осуществления контроля за деятельностью НКО и ООО в рамках 442-ФЗ необходимо определенное основание. Поставщики заранее оповещаются о приходе контрольных органов, что, по мнению информантов, снижает качество проверок, из-за чего деятельность негосударственных поставщиков является менее прозрачной и не поддается оперативному надзору:

Мы можем по 442 закону туда зайти, но для этого что должно быть? Заявление от бабушки. Либо план проверок, (который) несем в прокуратуру, согласовываем. Поставщики заранее знают, что к ним придет госконтроль. (И18, Тамбов, чиновник)

Партисипаторный механизм «обратной связи» встраивается в аппарат бюрократического контроля.

Как рассказали наши собеседники, негосударственные поставщики могут контролироваться строже государственных. И если деятельность муниципальных организаций прозрачна для контрольных органов за счет выстроенных за много лет связей и прямой подотчетности, то руководитель негосударственного сервиса должен знать, что на него «будут гораздо строже смотреть, чем на государственное учреждение...» (И16, ЦСОН, Тула).

В ситуации, когда формальный и прямой государственный контроль не срабатывает, руководители на местах прибегают к скрытым, латентным его формам. Так, функция контроля может осуществляться через создание дополнительных барьеров для деятельности НКО и ООО, например, за счет бюрократизма: «Волокита есть. За ней, наверное, функция контроля скрыта. Она должна быть, конечно, они не могут отдать деньги просто так. Но это нужно модернизировать. Как — пока не готова сходу сказать ...» (И7, Тула, НКО). С другой стороны, контроль поставщиков порой осуществляется с помощью инструментов, приводящих к формированию закрытой и не всегда понятной независимым участникам

системы оценки. Регулярное взаимодействие поставщиков социальных услуг и органов власти, пиар, публичность в социальных сетях позволяют организациям избегать или снижать напряжение строгих проверок: «*мы в министерстве иногда бываем каждый день, и вся наша деятельность прозрачна. Любой, кто хочет, может зайти. Я в группах выкладываю четыре раза в день отчет о деятельности*» (И4, Калуга, АНО).

Реформы NPM потребовали не только от руководителей, но и от всех работников, в том числе оказывающих надомные услуги, развития менеджерской экспертизы, в том числе в аспектах финансовой и правовой подотчетности предоставления услуг. Акцент в этом случае делается на доказательной практике (проверке нуждаемости и отчетности о количестве обслуженных, затратах времени и средств); развивается то, что информант называет экономической сферой, — культура аудита, контроля и оценки, в основном ориентирующаяся на количественные показатели [Healey, 2005].

Внешний рыночный контроль — оценка качества, в том числе с участием получателей услуг, является инструментом NPM, связанным с ценностями прозрачности и свободы выбора. Выстраиванию системы способствует проведение регулярных оценок услуги клиентом сразу после или даже в процессе ее оказания:

Будет единая информационная система, которая позволит автоматически и отчет получать, и мониторинг, причем не раз в год, [как сейчас], когда проводится опрос [клиентов]... не очень прозрачный. А это будет, как в Яндекс-такси опрос: удовлетворен или не удовлетворен. (И8, Рязань, чиновник)

Оценочные инструменты, применяемые в регионах, задействуют количественную методологию и предполагают проведение опросов поставщиками услуг. Качественные и партисипаторные исследования, как и привлечение независимых оценщиков, не входят в арсенал средств обратной связи лидеров нового публичного менеджмента; социальные сервисы пытаются действовать своими силами. Решение подобных задач требует привлечения дополнительных ресурсов.

Формальный и неформальный контроль над деятельностью поставщиков социальных услуг, стандартизация работы и подотчетность не исключают, судя по рассказам наших собеседников, гибкость негосударственного сектора.

Инновационность: перезагрузка системы

Противоречие привычной строгой бюрократической логики и организационных трансформаций, связанных с реформированием сферы социальных услуг и подвергающих пересмотру традиционные организационные соглашения, стимулирует выработку инновационных решений, что становится одним из ключевых сюжетов социологии менеджмента [Романов, 2003: 38—39]. С категорией инновационности в интервью связывались инструментальные коды управленческо-организационной гибкости, конкуренции и конкурсов, предпринимательской и проектной культуры, обучения менеджеров и специалистов, межсекторного партнерства. Часть инструментов являются общими для других принципов и ценностных ориентаций системы NPM и были рассмотрены выше.

По словам локальных администраторов, задача оказывать адресные услуги с учетом фактических потребностей конкретных групп клиентов ведет к отказу от универсалистской схемы, ведь остается «очень много мест, куда государство не пойдет» (И10, Калуга, чиновник). Кроме того, перед ними поставлена директива подключения негосударственных поставщиков к рынку социальных услуг, что требует применения новых управленческих философий, инновационных технологий и открытия альтернативных рынков.

Заявленные ориентиры инновационности могут достигаться, например, за счет коммодификации отдельных услуг. В частности, информанты указывают, что люди с инвалидностью или многодетные семьи всегда были в поле внимания социальной политики и получали поддержку со стороны государства, а после принятия 442-ФЗ и делегирования права предоставления социальных услуг негосударственным поставщикам у них появилась возможность претендовать на реализацию собственного запроса на уникальные услуги.

Потом приходит ко мне, допустим, НКО, которая занимается многодетными семьями: «У нас такая сейчас проблема, нам надо детей подтянуть по английскому [клиентов], давай что-нибудь придумаем», — и так далее. И вот из этого рождается какая-то услуга, а из услуги уже образуется рынок. (И4, Калуга, АНО).

На запрос со стороны получателей услуг НКО и бизнес гибко реагируют, предлагая новые услуги.

Рынки нуждаются в подпитке новыми источниками прибыли и расширяются в таких направлениях, которые раньше невозможно было себе представить [Connell, Fawcett, Meagher, 2009], в том числе в сфере, называвшейся государством благосостояния. Ориентируясь на запрос со стороны потребителей, менеджеры организаций третьего сектора стремятся предлагать инновационные сервисы: «У нее [директора НКО] очень хороший есть проект „Швейная мастерская“ для этих молодых мам, наставничество» (И4, Калуга, АНО). Представители коммерческих и некоммерческих организаций приводят примеры своих уже действующих инициативных проектов: школа матерей, сопровождение маломобильных граждан. Кроме того, чтобы повышать конкурентоспособность, менеджеры следят за обновлениями в практике работы соответствующих учреждений: так, информантка из Волгограда приняла во внимание современный тренд — «эдьютейнмент, то есть современный лагерь должен быть не только местом отдыха и развлечения, но он обязательно должен быть еще и образовательным» (И12, Волгоград, НКО).

Инновационность связана с принципами гибкости и инициативности, но проявляется по-разному участниками рынка. Изменения культуры, организационной логики и социально-экономического контекста государства благосостояния меняют и характер работы занятых здесь людей, модифицируют саму рабочую силу [Профессии социального государства, 2013]. В ряде интервью информанты из числа НКО, бизнеса и представителей государственных сервисов рассказывали о своих инициативах социальной интеграции, ориентации на запросы клиентов в ходе осуществления изменений, ориентируясь при этом на рыночные механизмы и базовые ценности и механизмы NPM. В интервью приводились разнообразные

варианты полной или частичной перезагрузки системы социального обслуживания, потребительских аудиторий и содержания услуг.

Заключение

Парадигма нового социального менеджмента формирует новые ценностные противоречия на всех уровнях системы социального обслуживания. Под давлением вызова эффективности региональные администраторы сталкиваются с противоречивыми задачами: усиливать конкуренцию на рынке социальных услуг и передавать часть гарантированных государством социальных услуг на аутсорсинг, но одновременно — поддерживать свои бюджетные организации. Ценности неоменеджериализма затрагивают вопросы не только кадровой политики, но и содержания самой социальной услуги. Так, менеджеры некоммерческого сектора порой оказываются в ситуации выбора между рационализацией, повышением эффективности услуг и экономией ресурсов, с одной стороны, и гуманизацией обслуживания, с другой. Такие противоречия и различные стратегии их преодоления формируют пеструю картину социальных практик и смыслов, которыми руководствуются акторы, формирующие рынок социальных услуг.

Исходя из принципов нового социального менеджмента и применяя на практике его инструменты, руководители социальных сервисов и региональные администраторы сталкиваются с внутренней противоречивостью этой доктрины. Ориентацию на клиента и инициативу не так просто примирить с требованиями эффективности, децентрализация не отменяет пристального контроля, а качество услуг сложно поддерживать на высоте в условиях рационализации. Менеджерам приходится согласовывать конфликтующие интересы и ценности, обеспечивая одновременно стабильность и инновации.

Показатели должны расти, это относится и к рейтингу региона: от администраторов ожидается расширение рынка услуг, большой охват клиентов и большее участие разных провайдеров. Достижение целевых показателей дорожной карты по привлечению негосударственных игроков в поле социального обслуживания затруднено в отсутствие в регионах развитого третьего сектора, организаций, желающих и готовых оказывать социальные услуги. Из-за жесткого контроля и квази-конкурентных барьеров НКО в некоторых случаях не спешат становиться игроками на рынке социальных услуг. Процесс диверсификации рынка социальных услуг носит характер социального закрытия: для удовлетворения критериев на входе необходимы не только опыт, квалификация персонала и другие базовые условия, но и доказательства лояльности заказчику и социализации в соответствующей системе ценностей и принципов. В некоторых регионах специально делается акцент на равноправии провайдеров всевозможных организационно-правовых форм, а в других складываются особые условия для некоммерческих организаций.

Несмотря на декларируемые ценности и принципы прозрачности и подотчетности, инструментально НРМ поддерживается тесными связями. При этом некоммерческим организациям удается развивать новые проекты с опорой на ресурсы межсекторного взаимодействия и партнерских отношений с бюрократией. Развитие концепции контроля может усиливать дисбаланс прав и полномочий в целях эффективности управления. Неформальный контроль применяется при высоком уровне

доверия и взаимного интереса бюрократии и негосударственных поставщиков, в условиях высокой публичности и устойчивости отношений или в ситуации пренебрежения прозрачностью ради аккумуляции ресурсов в руках лояльных партнеров.

В российских регионах межсекторные партнерства и «квазирынки» в сфере оказания социальных услуг еще только формируются, у потребителей далеко не всегда есть выбор, а рост доверия новым сервисам, как и запрос дополнительных платных услуг (среди тех клиентов, кто может себе это позволить) ограничены привычными схемами взаимодействий в социальной сфере. Агентизация социальной службы и дробление услуги повышают управляемость и удешевляют обслуживание, однако ведут к утечке квалифицированного персонала и упрощению понимания услуги — от холистского содержания к фрагменту конвейера. Тем не менее дискурсы экономии бюджета и гуманизации сервисов вовсе не всегда противоречат друг другу.

Несмотря на то, что при интерпретации эмпирических данных мы обращаемся к концептам «ценности» NPM, следует прояснить, что целостной системы нового социального менеджмента в практике управленцев не наблюдается. С одной стороны, система ценностей NPM является более современной и соответствует реформам в социальной сфере, с другой стороны, в системе социальных сервисов сложились определенные нормативно-ценностные образцы. Некоторые из них укоренены еще в социалистическом прошлом и воспроизводятся сегодня, хотя и противоречат новым установкам: ориентация на развитие рыночных отношений в социальной сфере, экономия за счет конкуренции между поставщиками, — а есть и те, что сформировались уже в постсоветский период, вырабатывались у опрошенных администраторов естественным образом с опытом работы, причем одни вполне совместимы с системой NPM, а другие противоречат ей: ценности инклюзии, гражданского участия, гуманистические идеалы сложно монтируются с жесткими принципами эффективного менеджмента.

Ряд новых принципов и норм, можно сказать, навязывается в ходе реформ руководителям социальных сервисов. Имея определенную степень свободы, администраторы принимают такие установки выборочно. В интервью многие из них одобряли такие идейные догмы, как прозрачность, деинституционализация и служение. Однако вопрос состоит даже не в том, насколько опрошенные искренни в своей оценке теории и практики NPM или же лишь имитируют свою лояльность, а в том, какие смыслы они вкладывают в эти дискурсивные клише. Некоторые информанты делились с нами своей критической рефлексией идеологии реформ. Например, рост формальной отчетности сдвигает акцент с содержательной холистской интерпретации социальной услуги как терапевтической помощи к упрощенному и узкому толкованию легко калькулируемой и подотчетной услуги. Другие демонстрировали конформность, но в их нарративах раскрывались внутренние смыслы терминов эффективности, децентрализации, прозрачности и инновационности. Как мы показали в статье, эти принципы в практике социального обслуживания приобретают многозначность как ввиду сложности определения смысла услуги, ее результатов и способов оценивания качества, так и ввиду разноречивых указаний на разных уровнях социальной политики. Информанты из НКО увереннее заявляют, что реализация 442-ФЗ слабо повлияла на сниже-

ние бюрократии в сфере оказания социальных услуг. По мнению представителей НКО, вопреки официальным заверениям о преобладании «недоброкачественных поставщиков», основным барьером для реализации реформы становится нежелание чиновников вникать в новую модель, терять бюрократический контроль над ситуацией и искать новые инструменты координации и администрирования сферы. Локальные администраторы, напротив, увереннее заявляют, что им удастся развивать новые проекты в рамках межсекторного взаимодействия и партнерских отношений с НКО и социально ориентированным бизнесом.

По-разному строятся рассуждения о тарифах на услуги у разных стейкхолдеров. Информанты из НКО отмечают невысокие тарифы на услуги как серьезный барьер для включения в реестр надежных поставщиков социальных услуг. Выживание организаций при существующих тарифах становится возможным за счет эффективного менеджмента и инновационных услуг. Информанты-чиновники смотрят на проблему тарифов под другим углом зрения: их задача заключается в поиске баланса между тем, чтобы сделать тарифы привлекательными для негосударственного сектора, с одной стороны, и приемлемыми для кошелька клиентов — с другой.

Кроме того, возникает проблема слабой связности внутри отрасли и больших организаций, когда профессиональные мировоззрение, риторика и культура руководящего состава/управленцев отличаются от тех, кто непосредственно оказывает социальные услуги населению (рядового состава служб социальной защиты, социальных работников). Как эти разночтения дают о себе знать в отношении реформ NPM, является вопросом другого исследования.

Список литературы (References)

Абрамов Р. Н. Менеджеризм: экономическая идеология и управленческая практика // Экономическая социология. 2007. Т. 8. № 2. С. 93—102. <https://doi.org/10.17323/1726-3247-2007-2-92-101>.

Abramov R. (2007) Managerialism: Economic Ideology and Managerial Practice. *Economic Sociology*. Vol. 8. No. 2. P. 93—102. <https://doi.org/10.17323/1726-3247-2007-2-92-101>.

Андреева Е. И., Бычков Д. Г., Феоктистова О. А. Об адресности бюджетных мер в сфере социальной поддержки населения // Финансы. 2015. № 8. С. 15—21.

Andreeva E. I., Bychkov D. G., Feoktistova O. A. (2015) On the Targeting of Budgetary Measures in the Field of Social Support of the Population. *Finance*. No. 8. P. 15—21. (In Russ.)

Барабашев А. Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 3. С. 175—178.

Barabashev A. G. (2016) Crisis of the State Governance and its Influence on Basic Administrative Paradigms of State and Bureaucracy. *Public Administration Issues*. No. 3. P. 175—178. (In Russ.)

Критическая социология заботы: перекрестки социального неравенства / под ред. Бороздиной Е., Здравомысловой Е., Темкиной А. СПб.: Издательство ЕУСПб, 2019. Borozdina E., Zdravomyslova E., Temkina A. (eds.) (2019) *Critical Sociology of Care: Crossroads of Inequality*. St. Petersburg: EUSP Press. (In Russ.)

Мерсиянова И. В., Беневоленский В. Б. Преимущества НКО как поставщиков социальных услуг: апробация в российских условиях // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 4. С. 7—26.

Mersiyanova I. V., Benevolensky V. B. (2016) Advantages of NPOs as Social Service Providers: Testing in Russian Context. *Public Administration Issues*. No. 4. P. 7—26. (In Russ.)

Милославская Д. И., Шумбунова О. В., Иванова Н. В. Статус организаций общественной пользы в законодательстве различных стран // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 1. С. 33—52.

Miloslavskaya D. I., Shumburova O. V., Ivanova N. V. (2015) Status of Public Benefit Organizations in the Legislation of Various Countries. *Public Administration Issues*. No. 1. P. 33—52. (In Russ.)

Оболонский О. В. На пути к новой модели бюрократии // Общественные науки и современность. 2011. № 5. С. 5—20.

Obolonskij A. V. (2011) Towards a New Model of Bureaucracy. *Social Sciences and Contemporary World*. No. 5. P. 5—20. (In Russ.)

Профессии социального государства / под ред. Романова П. В., Ярской-Смирновой Е. Р. М.: Вариант, ЦСПГИ, 2013.

Romanov P. V., Iarskaia-Smirnova E. R. (eds.) (2013) Professions of the Welfare State). Moscow: Variant. (In Russ.)

Романов П., Ярская-Смирнова Е. Социология профессий: аналитические перспективы и методология исследований. М.: Вариант, 2015.

Romanov P., Iarskaia-Smirnova E. (2015) Sociology of Professions: Analytical Perspectives and Research Methodology. Moscow: Variant. (In Russ.)

Романов П. В. Социологические интерпретации менеджмента: управление, власть и контроль в современном обществе. Саратов: СГТУ, 2000.

Romanov P. V. (2000) Sociological Interpretations of Management: Governance, Power and Control in Modern Society. Saratov: SGTU. (In Russ.)

Романов П. В. Социология менеджмента и организаций. Саратов: СГТУ, 2003.

Romanov P. V. (2003) Sociology of Management and Organizations. Saratov: SGTU. (In Russ.)

Тарасенко А. В. Диверсификация сферы социальных услуг в России: факторы региональных различий. СПб.: Изд-во ЕУ, 2017.

Tarasenko A. V. (2017) Diversification of the Sphere of Social Services in Russia: Factors of Regional Differences. St. Petersburg: EUSP Press. (In Russ.)

Ярская-Смирнова Е., Романов П. Новая идеология и практика социальных услуг: оценка эффективности в контексте либерализации социальной политики // Журнал исследований социальной политики. 2005. Т. 3. № 4. С. 497—522.

Iarskaia-Smirnova E., Romanov P. (2005) New Ideology and Practice of Social Services: An Assessment of Effectiveness in the Field of Liberalization of Social Policy. *The Journal of Social Policy Studies*. Vol. 3. No. 4. P. 497—522. (In Russ.)

Buchanan J. M. (1986) *Liberty, Market and State: Political Economy in the 1980s*. Brighton: Harvester Press.

Choo H. E., Ferree M. M. (2010) Practicing Intersectionality in Sociological Research: A Critical Analysis of Inclusions, Interactions and Institutions in the Study of Inequalities. *Sociological Theory*. Vol. 28. No. 2. P. 129—149. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9558.2010.01370.x>.

Clarke J. (2006) Disorganising the Public? *La Rivista delle Politiche Sociali*. No. 2. P. 107—126.

Connell R., Fawcett B., Meagher G. (2009) Neoliberalism, New Public Management and the Human Service Professions: Introduction to the Special Issue. *Journal of Sociology*. Vol. 45. No. 4. P. 331—338. <https://doi.org/10.1177/1440783309346472>.

Dan S., Pollitt Ch. (2015) NPM Can Work an Optimistic Review of the Impact of New Public Management Reforms in Central and Eastern Europe. *Public Management Review*. Vol. 17. No. 9. P. 1305—1332. <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.908662>.

Drechsler W., Randma-Liiv T. (2016) In Some Central and Eastern European Countries, Some NPM Tools May Sometimes Work. A Reply to Dan and Pollitt's 'NPM Can Work'. *Public Management Review*. Vol. 18. No. 10. P. 1559—1565. <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1114137>.

Fine M., Davidson B. (2018) The Marketization of Care: Global Challenges and National Responses in Australia. *Current Sociology*. Vol. 66. No. 4. P. 503—516. <https://doi.org/10.1177/0011392118765281>.

Gruening G. (2001) Origin and Theoretical Basis of New Public Management. *International Public Management Journal*. Vol. 4. No. 1. P. 1—25. [https://doi.org/10.1016/s1096-7494\(01\)00041-1](https://doi.org/10.1016/s1096-7494(01)00041-1).

Hammerschmid G., Van de Walle S., Andrews R., Mostafa A. M.S. (2019) New Public Management Reforms in Europe and their Effects: Findings from a 20-Country Top Executive Survey. *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 85. No. 3. P. 399—418. <https://doi.org/10.1177/0020852317751632>.

Healey K. (2005) *Social Work Theories in Context. Creating Frameworks for Practice*. London: Red Globe Press.

Healy K. (2009) A Case of Mistaken Identity. The Social Welfare Professions and New Public Management. *Journal of Sociology*. Vol. 45. No. 4. P. 401—418.

Herlin H. (2015) Better Safe Than Sorry: Nonprofit Organizational Legitimacy and Cross-Sector Partnerships. *Business & Society*. Vol. 54. No. 6. P. 822—858. <https://doi.org/10.1177/0007650312472609>.

Holavin A. (2020) 'You Don't Need Santa Monica!' The Objectification of Elderly Care Receivers in Russia. *Europe-Asia Studies*. Vol. 72. No. 10. P. 1678—1702. <https://doi.org/10.1080/09668136.2020.1736988>.

Hood C. (1991) A Public Management for All Seasons. *Public Administration*. Vol. 69. P. 3—19.

Kapucu N. (2007) New Public Management: Theory, Ideology, and Practice. In: Farazmand A. (ed.) *Handbook of Globalization, Governance, and Public Administration*. Abingdon: Routledge. P. 883—898.

Lister S. (2003) NGO Legitimacy: Technical Issue or Social Construct? *Critique of Anthropology*. Vol. 23. No. 2. P. 175—192. <https://doi.org/10.1177/0308275x03023002004>.

Mittelstadt J. (2005) From Welfare to Workfare: The Unintended Consequences of Liberal Reform, 1945—1965. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Moore M. (1995) *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press.

Osborne S. P., Brown K. (2005) *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*. London: Routledge.

Randma-Liiv T. (2008) New Public Management versus Neo-Weberian State in Central and Eastern Europe. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. Vol. 1. No. 2. P. 69—82.

Rieder S., Lehmann L. (2004) Evaluation of New Public Management Reforms in Switzerland. Empirical Results and Reflections on Methodology. *International Public Management Review*. Vol. 3. No. 2. P. 25—43.

Romanov P. (2008) Quality Evaluation in Social Services: Challenges for New Public Management in Russia. In: Peters G. (ed.) *Mixes, Matches, and Mistakes: New Public Management in Russia and the Former Soviet Republics*. Budapest: LGI. P. 9—53.

Schedler K., Proeller I. (2007) Public Management as a Cultural Phenomenon. Revitalizing Societal Culture in International Public Management Research. *International Public Management Review*. Vol. 8. No. 1. P. 186—194.

Song J. (2014) *Living on Your Own: Single Women, Rental Housing, and Post-Revolutionary Affect in Contemporary South Korea*. New York, N.Y.: SUNY Press.

Tarasenko A. (2018) Russian Non-Profit Organisations in Service Delivery: Neoliberal and Statist Social Policy Principles Intertwined. *Europe-Asia Studies*. Vol. 70. No. 4. P. 514—530. <https://doi.org/10.1080/09668136.2018.1463357>.

Vigoda-Gadot E., Meiri S. (2008) New Public Management Values and Person-Organization Fit: A Socio-Psychological Approach and Empirical Examination Among Public Sector Personnel. *Public Administration*. Vol. 86. No. 1. P. 111—131. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00703.x>.

Zabolotnaya G., Larionov A. (2019) Arrangements for the Transfer of Social-Services Delivery to Non-Governmental Providers (Regional Practices, Russia). *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. Vol. 12. No. 2. P. 251—274. <https://doi.org/10.2478/nispa-2019-0022>.