УДК 300.36.

М.Ю. Ким, А.Г. Костерев

**МАТЕРИАЛЫ ПРОВЕРОК В УЧРЕЖДЕНИЯХ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ
КАК ИСТОЧНИК ПО ИЗУЧЕНИЮ ИСТОРИИ СОЦИАЛЬНОЙ РАБОТЫ
В ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ (1995–2004 гг.)***

Исследуется социальная политика России в 1995–2004 гг., рассмотрены материалы проверок учреждений департамента социальной защиты населения Томской области.

Ключевые слова: социальная защита, Томская область, история социальной работы.

Эффективность функционирования государственных институтов является одним из важнейших условий реализации социальной политики. В каждом регионе сложилась своя система социальной защиты населения, которую достаточно трудно однозначно оценить. Это обусловлено тем, что сама дефиниция «эффективность» в такой специфичной сфере, как социальная работа, остается неопределенной. Выделим два вида оценок эффективности работы социальных служб. Для этого необходимо рассмотреть внешнюю и внутреннюю сторону их деятельности. Внутренняя оценка работы системы, на наш взгляд, будет отражать ее слаженность, отсутствие нарушений законодательства, охват услугами различных категорий граждан, выявление лучших учреждений и др. Такую оценку система социальной защиты населения дает себе сама, т.е. определяет лучшие управления, учреждения, отделения.

Гораздо сложнее обстоит дело с внешней оценкой деятельности социальных служб. Оценить деятельность системы в целом достаточно проблематично в условиях разнородности задач, возложенных на органы социальной защиты субъектов федерации, многообразия региональных законов и программ, направленных на поддержку населения. В данном исследовании авторы постарались, опираясь на материалы проверок дать общую картину деятельности томских областных служб социальной защиты населения. При этом

следует иметь в виду, что документационная фиксация деятельности департамента социальной защиты населения не позволяет во всей полноте раскрыть всю сложность функционирования объекта исследования. Имеющиеся на руках архивные материалы представляют собой лишь определенный срез некоторых его сегментов.

Это определило своеобразный способ интерпретации источников, которые представляют собой ограниченную часть социальной реальности. Поэтому на вооружение был взят один из основных методов современной социологии социальных проблем – так называемый конструкционистский подход. Данный подход позволяет воссоздать элементы минувшей социальной реальности в их неразрывной связи с общей социально-политической системой. Это означает, что одной из главных задач стал максимальный фокус не на самой социальной проблеме и способах её решения службами социальной защиты, а, скорее, на их ценностно-смысловом контексте. В то же время традиционная как для отечественной, так и для западной социологической мысли объективистская трактовка социальных проблем как вида социальных условий уступает в работе место субъективистскому пониманию социальных проблем как вида деятельности. Это предопределило следование уже достаточно прочно обозначившей себя в последнее время тенденции в российской социологической науке, состоящей в предпринимаемых по-

* Статья подготовлена в рамках реализации ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 г. (проект № П325 «Организация и развитие социальной защиты населения Томской области в 1995–2004 гг.: учреждения, технологии, эффективность»).

пытках отойти от объективистского анализа социальных проблем, опираясь при этом на использование всё того же конструкционистского метода и на опыт подобного использования.

Одной из поставленных исследовательских задач стали вопросы о властных ресурсах конструирования социальных проблем, векторов и механизмов проблематизации и депроблематизации (так называемых контрриторических стратегий) различного рода социальных ситуаций. Всё это является по большей своей части неким «побочным» продуктом исследования, но тем не менее весьма ценным для характеристики объекта научного поиска историко-социальным материалом. Исходя из этого, был принят следующий план работы. Все дела были условно разбиты на ряд тематических групп (в зависимости от названия). В дальнейшем, вслед за «внутренней» критикой, следует иллюстрация одного из сюжетов, по отношению к которым можно применить результаты проведённого анализа. В данной статье авторы решили остановиться на анализе справок по итогам проверок в учреждениях социальной защиты. Этот вид источников представляется наиболее интересным, прежде всего, в силу широты своего тематического охвата. При этом подача информации в основном выливается в привычную рапортно-отчётную форму.

Весьма характерно, что приводимые в данных справках замечания, как правило, касаются технических сторон деятельности учреждений (порядок текущего документооборота, ведение дел, трудовых книжек и т.д.). Стоит отметить, что руководство позволяет себе указывать на такие трудно квалифицируемые недостатки в работе своих подчинённых, как «отсутствие проявления творчества в работе» [1. Л. 48]. При этом следует принять во внимание, что некоторые из сотрудников, работая до этого педагогами, не имели должного образования по специальности. За указанием ошибок и недочётов следуют типовые руководства к их устранению с указанием ответственных за это лиц.

При этом возникает устойчивое впечатление, что гораздо более насущные и даже острые проблемы самого качества и эффективности помощи населению вполне осознанно уводятся в тень технических вопросов. Безусловно, не стоит отрицать всей необходимости и важности соблюдения технической дисциплины. Вместе с тем гораздо больший крен в сторону технической регламентации говорит о том, что в самой структуре нет дос-

точно четкого представления о критериях эффективности системы. Вышесказанное можно отнести на счёт всё тех же общих для всей общественной системы объективных трудностей непростой эпохи 1990-х гг., когда в силу огромного количества одновременно обозначивших себя проблем достаточно трудно было отделить общее от частного и сделать правильный выбор между главным и второстепенным. Примечательно, что одни и те же нарушения с весьма завидной регулярностью повторяются из года в год, несмотря на постоянные указания на них со стороны проверяющих инстанций. Так, в 1997 г. очередная проверка вменяла департаменту социальной защиты населения отсутствие автоматизированных систем контроля за исполнением документов в отделах [1. Л. 20].

Приблизительно то же самое можно сказать и о порядке внутреннего делопроизводства: по распределению обязанностей вопросы делопроизводства ни за кем не были закреплены; нормативно-правовые документы, поступающие из канцелярии с резолюцией управления, в отделах не регистрировались; не велась систематизация документов в хронологическом порядке [1. Л. 35]. Анализ целого ряда дел даёт основания сделать вывод о том, что различного рода организационно-технические проблемы были своеобразной хронической болезнью департамента на всём протяжении 1990-х и даже начала 2000-х гг. Впрочем, всё же некоторые отделы и подведомственные департаменту учреждения периодически отмечались как добросовестно и исправно выполняющие свои функции. Одним из таких учреждений, выгодно отличающимся от других в плане организации кадровой работы и соблюдения трудового законодательства, исходя из материалов дел, был дом-интернат «Лесная дача» [1. Л. 26].

Представляют интерес претензии, высказываемые по отношению к финансовой службе управления департамента. Данная служба порою просто игнорировала не только замечания со стороны департамента финансов и комитета по государственно-правовым вопросам, но и поручения самого начальника управления [1. Л. 28]. Необходимо признать, что сотрудники финансового отдела достаточно часто становились объектом различного рода дисциплинарных взысканий. При этом чаще всего за волокиту, непринятие должных мер, в целом за ненадлежащее исполнение своих служебных обязанностей [1. Л. 33]. Вместе с тем

необходимо зафиксировать, что администрация департамента достаточно жёстко подходила к решению вопроса о трудовой дисциплине своих сотрудников. По материалам имеющихся дел можно обоснованно говорить, что «имела место обширная практика применения к работникам мер дисциплинарного воздействия» [1. Л. 33].

В то же время результаты проверок демонстрируют и наличие определённого рода перегибов в этом процессе. В их числе были указаны: не всегда чёткое отражение факта нарушения; отсутствие требований объяснительных (а в случаях отказа их предоставить – несоставление актов). Согласно материалам фонда работникам не всегда давали возможность ознакомиться с приказами о наложении дисциплинарных взысканий. Более того, к ним были применены меры дисциплинарного воздействия, не предусмотренные действующим на тот момент законодательством. Помимо этого, проверяющие органы выявили нечёткость в применении норм, регулирующих основания, виды и порядок наложения дисциплинарных взысканий. В результате всего этого подвергшиеся взысканиям сотрудники департамента зачастую обращались с исками в суд, где весьма успешно отстаивали свои права перед начальством [1. Л. 33].

Причины подобного рода проблемных ситуаций лежат не только в низкой трудовой дисциплине, но и в слабой проработке и определении должностных обязанностей работников. Должностные инструкции некоторых из них просто не были представлены [1. Л. 21]. Да и сами администрации некоторых подведомственных учреждений были в долгу перед своими сотрудниками – проверки фиксировали факты грубых нарушений сроков выплат заработной платы [1. Л. 47]. Складывалась весьма показательная ситуация для того времени: социальная незащищённость самого социального работника. Такой ракурс исследования при рассмотрении объекта отнюдь не усложняет его понимание, а, наоборот, зачастую это помогает вскрыть внутренние закономерности его функционирования. В некотором смысле можно говорить о том, что подавляющая часть всех проблем в сфере социального обслуживания населения напрямую вытекала из правовой безграмотности и даже в какой-то степени правового нигилизма, причём эти негативные черты в полной мере проявлялись как со стороны непосредственно работников социальной сферы, так и со стороны самого

населения. Вместе с тем вышеперечисленные трудности, безусловно, были следствием объективного фактора – ломки общественного сознания времён переходного периода.

Сведения о проведении аттестации сотрудников тем не менее свидетельствуют о наличии достаточно грамотного взвешенного подхода к оценке профессионализма своих сотрудников: среди перечисляемых критериев можно выделить такие, как «качество, степень самостоятельности исполняемой работы, ответственность за порученное дело; показатели квалификации и профессионализма; уровень образования и т.п.» [2. Л. 16–17]. У стороннего наблюдателя данные положения могут вызвать вполне обоснованное удивление: требования по этим пунктам, в общем-то, являются само собою разумеющимися и не выходят за рамки минимальных. Однако необходимо принять во внимание, что на тот момент подавляющее большинство работников социальной сферы не было в прямом смысле слово специалистами. На рынке труда отсутствовало необходимое количество выпускников вузов по специальности «социальная работа» (в отличие от сегодняшнего дня). Сотрудникам учреждений приходилось становиться профессионалами уже по ходу дела.

Заслуживают внимания материалы проверки по судебной практике департамента с гражданами и различными организациями. Содержащаяся в них информация сообщает о предъявленных департаменту исковых жалобах и заявлениях (в том числе и по поводу многомесячных невыплат пособий). Приводимые данные напрямую свидетельствуют о далеко не простой финансовой ситуации, в которой оказался сам департамент в 1990-е гг.: зачастую он был просто не в состоянии расплачиваться по заключённым хоздоговорам по поставкам необходимой для своей работы продукции с различными предприятиями. Тем не менее большинство дел департамент выигрывал, более того, ему самому удавалось взыскивать средства как с муниципальных предприятий, так и с частных фирм [3. Л. 29].

Заслуживают пристального внимания и справки об обращениях граждан в администрации районов и области по социальным вопросам, а также справки о состоянии работы с письменными обращениями граждан в службы социальной защиты населения. К примеру, по состоянию на конец 2000 г. было сделано замечание о том, что до сих пор работа с письменными обращениями граждан

должным образом не была налажена [1. Л. 12]. Это происходило на фоне того, что уже к середине 1990-х гг. руководство департамента зафиксировало стабилизацию ежегодного числа письменных обращений и снижение его по сравнению с предшествующим периодом (1991–1993 гг.) [2. Л. 22]. Как справедливо замечает ведущий специалист управления делами: «Каждое письмо – это отражение нашей жизни» [2. Л. 23]. Здесь же признаётся, что не все должностные лица и руководители структурных подразделений внимательно и по существу разрешают заявления и просьбы граждан, многие из них допускают невнимательность в своей работе и пренебрежение к её объекту, т.е. к простому человеку. Делается вывод о низком уровне исполнительской дисциплины [3. Л. 3]. Стоит отметить и основное средство борьбы за повышение уровня социального обслуживания населения – взятие того или иного дела, направления работы под личный контроль вышестоящим чиновником.

В то же время очевиден и факт того, что руководство департамента изыскивало время и прилагало усилия на установление обратной связи с населением, что, в общем-то, является одним из важнейших видов современных социальных коммуникаций. Имеются в виду, прежде всего, попытки реагировать на текущие публикации местной прессы по самым разным вопросам. В первую очередь, конечно же, речь идёт о проблемах и откровенных недостатках в работе служб социальной защиты. Причём публикации носили, зачастую, весьма острый характер. «Не могу слышать, что мой сын – идиот», – говорится в одной статье [3. Л. 5–6]. В данном случае виновным был объявлен выговор.

Впрочем, имели место и прямо противоположные случаи, когда проявлялась вся полнота негативной специфики сферы деятельности, выбранной социальными работниками. В данном ключе любопытны и показательны способы прояснения конфликтных ситуаций: «Из личного дела и из разговора с Т. выяснилось, что её глубокая умственная отсталость в степени дебильности не позволяет ей понимать значение своих действий и руководить ими». Приведённый эпизод – один из рядовых случаев, когда на работников департамента подавали в суд, обвиняя в вымогательстве и в прочих злоупотреблениях своим служебным положением [4. Л. 3].

В тематическую категорию справок по итогам проверок были отнесены и акты комплексных

проверок деятельности подведомственных учреждений социального обслуживания различного профиля. Материалы проверок, помимо всего прочего, дают и представление о размерах сумм недофинансирования медико-социальных учреждений. В качестве иллюстрации приведем объём средств недофинансирования Тунгусовского детского дома-интерната (для умственно отсталых детей) за 1996 г. Он составил 1055,2 млн рублей [4. Л. 10]. Даже с учётом последовавшей вскоре после этого деноминации сумма это выглядит достаточно внушительной. Как следствие, дом-интернат сам оказался в больших долгах перед целым рядом предприятий, но не мог обеспечить своим питомцам даже полноценного рациона питания [4. Л. 13–14].

Отметим, что материалы подобного рода дел (как, впрочем, надо признаться, и сама выбранная проблематика) на первый взгляд могут показаться мало актуальными по причинам, прежде всего, своей временной и пространственной локальности. Тем не менее можно говорить об их актуальности в плане выстраивания исследовательской стратегии в рамках микроисторической парадигмы. Особенности функционирования различных служб и учреждений, нюансы бюрократических механизмов, специфика межличностных служебных отношений и тому подобные факты – всё это представляет самый острый интерес для исследователя.

Анализ данной тематической группы дел привёл нас к следующим выводам. Во-первых, рассмотренные дела дают относительно чёткую картину того, как функционировал департамент и его подразделения в указанный период. Не вдаваясь в уже проанализированные выше детали, ещё раз отметим лейтмотив многих лет его работы – перманентные организационно-правовые трудности, неизбежно влекущие за собою всю совокупность проблем. Во-вторых, даже небольшая группа дел, сформированная методом случайной выборки, может прекрасно проиллюстрировать набор основных социально-экономических проблем, с которыми столкнулось население области в 1990–2000-е гг. В этом отношении даже такой специфический источник, как ведомственный архив, может быть вполне успешно привлечён для реконструкции социальной истории региона. И этот момент можно считать одним из главных положительных результатов исследования. В-третьих, анализ ряда элементов социальных коммуникаций

(обратная связь населения с департаментом) даёт, без преувеличения, бесценную информацию о процессах эволюции социальной психологии в переходный период. Полученные данные при соответствующей специальной обработке можно и следует применять по самым разным направлениям: социальная история, микроистория, история повседневности, история государства и права.

Наконец, стоит сказать и о том, что при всех сопутствующих поиску и интерпретации исторически значимой информации трудностях рассмотренные материалы видятся достаточно серьёзным источником по воссозданию истории социальной политики государства времён фундаментальной трансформации политической и социально-экономической систем. В заключение отметим, что дела архива областного департамента социальной за-

щиты населения могут в полной мере рассматриваться в качестве одного из основных источников по комплексной истории областных служб социальной защиты. Освещённые и прокомментированные фрагментарность и тенденциозность содержащихся в них фактов, с одной стороны, не мешают выявлению и характеристике магистральных тенденций в социальной сфере, с другой же стороны, требуют насыщения источникового корпуса дополнительными источниками различных видов и типов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Государственный архив Томской области (ГАТО). Ф. 1411. Оп. 1. Д. 885.
2. ГАТО. Ф. Р-1411. Оп. 1. Д. 968.
3. ГАТО. Ф. Р-1411. Оп. 1. Д. 998.
4. ГАТО. Ф. Р-1411. Оп. 1. Д. 897.