

В данной рецензии представляется вопрос качества социальной работы (далее: «С.Р.») и ее оценки, на примере его обсуждения в научной и законодательной печати двух западноевропейских стран. Представленный обзор сделан на базе анализа статей, исследований и официальных документов, опубликованных на протяжении последних 20 лет во Франции и Германии. Наличие более широкой литературы среди немецких исследователей свидетельствует в пользу более развитой дискуссии и практики, связанной с оценкой качества в С.Р.

Во введении кратко представлены общие тенденции, существующие в Европе, затем рецензия делится на две главы, касающиеся, во первых, законодательства по оценке и контролю над качеством в области С.Р. в двух странах, и во вторых, критериев, разработанных для определения качества в этой области. В заключении приводятся некоторые критические взгляды относительно существующих на сегодняшний день моделей решения данного вопроса.

### ***Введение***

В странах Западной Европы социальная работа как сфера профессиональной деятельности и специализированного, в некоторых странах, университетского образования начала развиваться после второй мировой войны. К концу XX-го столетия она приобрела широкие масштабы особенно в странах Северной и Центральной Европы (Скандинавия, Нидерланды, Германия, Австрия). По мнению немецкого ученого Вальтера Лоренца, до недавнего времени вопрос о качестве С.Р. решался путём её профессионализации: хорошая профессиональная подготовка кадров служила гарантией хорошего качества выполнения задач.<sup>1</sup>

Четыре типа учреждений осуществляли косвенный контроль над качеством С.Р. :

- ВУЗы,
- Профессиональные организации,
- Государственные органы (Законодательство по выдачи дипломов и по условиям трудовых договоров),
- Работодатели частного и государственного секторов.

Таким образом, сфера С.Р. руководствовалась, прежде всего, профессиональными критериями в оценке качества работы. С.Р. долго пользовалась большой независимостью по отношению к другим сферам общества.

Однако по ходу развития задач С.Р. стали распространяться случаи, в которых социальные работники, к примеру, недооценивали опасность, в которой находились несовершеннолетние, находящиеся в сфере их деятельности. В результате бездействия социальных работников, дети остались в ситуации опасности, вследствие чего пострадали.

К тому же стало известно о случаях, где социальные работники, в том числе воспитатели интернатных учреждения, злоупотребляли своей властью над детьми (жестокое обращение и сексуальные домогательства).

В связи с этим возникла атмосфера недоверия со стороны общественности по отношению к С.Р. Помимо этого Вальтер Лоренц называет ряд дополнительных факторов, приводящих к повышению уровня требований контроля и оценки качества социальной работы.

---

<sup>1</sup> Lorenz W. (2004) p. 106

Прежде всего, таким фактором является неолиберальное политическое давление, цель которого - внедрение в социальную сферу рыночных подходов. Главная характеристика данной политики - изменение принципов финансирования С.Р.: во всех западноевропейских государствах, в течение последних 15-ти лет, сократилось выделение средств на С.Р. Среди причин подобной экономии указывалось сокращение налоговых доходов в связи с растущей безработицей и экономическим кризисом. Затем был приведен довод «эффективности» С.Р., которая должна оцениваться не профессиональными мерками, а соотношением между расходами (*input*) и пользой (*output*). В таком случае вопрос: Кто определяет критерии, по которым измеряется польза социальной работы? - обрел свою актуальность и остроту. К решению данного вопроса подключились различные группы, в том числе ассоциации пользователей и клиентов С.Р. (родители, инвалиды и т.д.), которые ставят под сомнение компетентность социальных работников в решении их проблем.

Влияние разных общественных групп извне на социальную работу, по мнению В.Лоренца, постепенно приводит к потере самостоятельности профессиональной группы социальных работников.

Данная тенденция, сопровождающая требования оценки пользы и качества С.Р., прослеживается во всех странах Западной Европы.

## 1. Законодательные рамки во Франции и в Германии

Несмотря на общие тенденции в разных Европейских странах, тем не менее, в каждой стране существуют свои национальные особенности. В. Лоренц определяет три группы стран:

- В первой группе дискуссия о контроле над качеством в С.Р. ведётся уже давно (Великобритания, Нидерланды)
- Во второй группе (Германия, Скандинавия) практика мониторинга и контроля распространена, но пока еще не включена в содержание профессиональной подготовки.
- В третью группу входят страны Южной Европы (в том числе Франция). Здесь контроль качества социальной работы лишь недавно стал темой для обсуждения. Главной заботой является повышение статуса социальных профессий: на сегодняшний день профессиональная подготовка социальных работников еще не вышла на уровень высшего образования.

Следует уточнить для русского читателя, что в Германии, как и во Франции - большинство организаций, выполняющих социальные услуги, являются негосударственными, некоммерческими (не получающих прибыли от своей деятельности) организациями. Поскольку социальная помощь нуждающимся является обязанностью государства, социальные службы, проводящие эту помощь, получают от государства финансовое обеспечение. Лишь немногие социальные службы и учреждения относятся к государственному сектору.

### 1.1. Законодательство ФРГ

В законодательстве ФРГ о Социальной Помощи с начала 80-х годов стали вводиться изменения с целью сокращения расходов на социальную сферу.<sup>2</sup> В 1984 году финансирование социальных услуг государственными органами стало возможно только при предварительном договоре между государственными органами (на уровне муниципалитета /

---

<sup>2</sup> Wiesner R. (1999)

региона) и организациями, предоставляющими социальные услуги. В договоре оговаривается стоимость каждой услуги.

С 1993 г. согласно закону помимо тарификации услуг, данный договор должен включать точное определение содержания и качества каждой услуги. В этом законе впервые отмечается качество социальных услуг в связи с регулированием их финансирования. В немецком законодательстве «О Социальной Помощи» защита прав несовершеннолетних имеет особое положение. Закон «О помощи детям и молодежи» вступил в силу в 1990 г на территории бывшей ГДР, и в 1991 г на территории бывшей ФРГ. Новизна закона - предоставление помощи несовершеннолетним и их родителям в виде услуг, на которые клиенты могут претендовать при определенных условиях. Право на помощь - законное право. В 1998 г были введены дополнения по поводу финансирования социально-педагогической помощи. Таким образом, на сегодняшний день, любая организация, предлагающая социальные или социально-педагогические услуги, вынуждена доказать качество её деятельности с точки зрения соотношения расходов и пользы. Только при удовлетворительном результате государственные органы заключают с ней договор о финансировании законных услуг. В данном договоре фигурирует также план «улучшения качества» работы данного учреждения.

Новая система вводит в социальную сферу понятие конкуренции между организациями, предоставляющими социальные услуги. Из этого вытекает следующее: кто дешевле выполнит работу, тот и получит договор о финансировании. Остальные организации вынуждены закрываться. Такое положение дел стало уже актуальным в сфере защиты детства в Берлине, где ряд давно известных служб вынуждены прекратить свою деятельность в связи с отсутствием финансирования.

## 1.2. Законодательство во Франции

В 90-х годах во французское законодательство были введены дополнения, предъявляющие новые требования к контролю над качеством социальных услуг.<sup>3</sup> В январе 2002 года вышел новый закон «Об обновлении социальной и медико-социальной деятельности».

Новый закон отличается введением нескольких принципов в соц. сферу, в том числе:

- Соблюдение прав пользователей (клиентов) социальных учреждений.
- Определение и регулирование всех новых видов социальных услуг и учреждений, появившихся за последние три десятилетия.
- Обязанность социальных учреждений «оценивать свою деятельность и качество предоставляемых услуг».<sup>4</sup>

Согласно официальным документам необходимость оценки деятельности социальных служб и учреждений, связана с целью «*постоянного улучшения качества, безопасности и эффективности предоставляемых услуг по отношению к их стоимости*»<sup>5</sup>.

Однако, по мнению представителей социальных служб, требования об оценке качества в социальной сфере продиктованы в основном поиском рентабельности в рыночном отношении со стороны государства. Закон от 02.01.2002 предусматривает два вида оценки качества: «самооценка» и «внешняя оценка». Оба вида производятся на основе рекомендаций о «хорошей практике» (*good practices*), разработанной «Национальным Советом по социальной оценке». По закону учреждения обязаны сообщать результаты самооценки каждые 5 лет главе района, выдавшему лицензию учреждению на 15 лет. Каждые 7 лет, учреждение обязано проходить оценку со стороны внешней, независимой

---

<sup>3</sup> ASH 1997.

<sup>4</sup> ASH 2002.

<sup>5</sup> Lien Social 2000.

организации. Согласно новому закону от оценки качества работы зависит получение/продление действия лицензии. Этим законом было предусмотрено создание Национального Совета, разрабатывающего рекомендации, критерии и методы оценки качества деятельности социальных учреждений, но создание Совета стало эффективным только в начале 2005 г. Французским законом оценка качества С.Р. была приписана позже, чем немецким. Соответственно практика оценки социальной работы на данный момент еще мало развита, несмотря на то, что первые попытки и исследования на эту тему были произведены в 1980 годах.<sup>6</sup>

## **2. Критерии и стандарты качества в социальной работе.**

### 1. Критерии качества согласно текущему законодательству

Как в немецком, так и французском законах, четкие критерии, по которым оценивается качество С.Р., не определены. Для выполнения требования закона об оценке и контроле деятельности социальных служб и учреждений, государственными органами разработаны дополнительные рекомендации.

#### Германия

В договоре о финансировании, заключаемым между социальным учреждением и государственным органом, учреждение обязано указать:

- цели учреждения,
- критерии, по которым будет оцениваться деятельность данного учреждения,
- меры, которые оно будет принимать в целях обеспечения качества предоставляемых им социальных услуг,
- программу по улучшению качества своих услуг. На улучшение качества выделяются отдельные финансовые средства. Например - в земле Берлина данные средства подразумевают следующие статьи:
  - развитие рабочего проекта и рабочих методов,
  - отчеты по оценке работы,
  - план по менеджменту,
  - организация работы по случаям, работы с клиентами и их семьями, сотрудничества с другими учреждениями,
  - планирование повышения квалификации кадров и супервизии.<sup>7</sup>

Супервизия как индивидуальное и коллективное кураторство социальных работников рассматривается как главный инструмент по обеспечению качества в С.Р. Другой главный критерий – демократический процесс в организации работы. Данный принцип подразумевает с одной стороны, участие всех сотрудников в принятии общих решений, и с другой - участие клиентов в процессе решения по их случаю. Принцип демократии является главным требованием в законодательстве по социальной работе в Германии.

#### Франция

Во Франции в 90-х годах широко обсуждался вопрос о лицензировании социальных служб. После того, как очередной закон вступил в силу, в 1997 г Министерство по труду и

---

<sup>6</sup> Blaie J-P. Kurc A. (1988)

<sup>7</sup> Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport (2001), p. 59

социальным делам, разработало ряд рекомендаций по выполнению данного закона.<sup>8</sup> В них даётся содержание понятия «качества» в сфере С.Р. В первую очередь под качеством здесь подразумевается «профессионализм».

Профессионализм позволяет решать три вида проблем:

- проблемы, с которыми сталкивается сотрудник по ходу работы;
- проблемы, связанные с организацией работы (администрация, график работы, поддержка и контроль по отношению к сотрудникам);
- разработка и обновление комплекта услуг, соответствующих нуждам клиентов в зависимости от социальных и территориальных особенностей.

Квалификация и образование кадров составляют лишь один из 4-х критериев профессионализма. Так же считаются необходимыми:

- Наличие удовлетворительного количества кадров
- Качественная организация деятельности и рабочего коллектива.
- Соблюдение кодекса профессиональной этики (деонтология), особенно по отношению к финансовым средствам, полученным от частных спонсоров.

Данные характеристики должны обеспечить профессионализм в работе социальных служб.<sup>9</sup>

Помимо регулярной оценки качества предоставляемых услуг, новый закон от 2.01.2002 обязывает социальные учреждения разработать приемную процедуру для новых клиентов, которая предусматривает заключение контракта между социальным учреждением и клиентом. Данная процедура подразумевает договорный процесс, по ходу которого обе стороны достигают компромисса на предмет взаимных услуг и обязанностей. Таким образом, в законодательстве социальной сферы укрепилось понятие демократии и участия клиентов в касающихся их решениях. В последствии, данные понятия относятся к критериям качества в С.Р.: оптимальная приемная процедура должна позволять индивидуальный подход, учитывающий нужды и желания каждого отдельного пользователя; а также профессиональный взгляд сотрудников учреждения.<sup>10</sup>

## 2.2. ISO 9000

В 90-х годах, в связи с требованием об оценке и контроле качества в С.Р. возникло множество предложений касательно стандартов для измерения качества. Большинство из них было подвержено влиянию рыночного, коммерческого сектора. Соответственно, ряд предлагаемых стандартов были взяты напрямую из сферы менеджмента, имеющего мало общего со сферой С.Р. Среди них самый известный пример - совокупность норм, сертифицированные международной организацией по стандартизации (*International Organization for standardization*), ISO 9000. По сведению двух немецких специалистов Флесслер и Ехлер, данный стандарт сейчас наиболее распространен в Германии, несмотря на всю критику, которой он подвергается.<sup>11</sup>

Данный стандарт включает три измерения качества:

- *Качество структуры* подразумевает четкое разделение ответственности среди сотрудников, четкое определение задач, а так же необходимую квалификацию для выполнения каждой отдельной задачи.
- *Качество процесса* обусловлено возможностью учреждения выполнить работу и достичь целей, поставленных в начале процесса. Качество процесса требует

---

<sup>8</sup> ASH 1997

<sup>9</sup> ASH 1997.

<sup>10</sup> Lien Social 2003.

<sup>11</sup> Flössler G., Oechler M. (2004) p. 177.

предвидеть необходимые средства (кадры, помещение и т.д.) для достижения целей, а так же убедиться в наличии средств для их решения.

- *Качество результата* измеряется при помощи выполнения клиентами тестов в начале, по ходу и по окончании проведенной с ними работы. Результаты тестов сравниваются между собой с целью определения качества проведенной работы.

По мнению немецкого ученого Мартина Швабе, наряду с внешними неконтролируемыми факторами, влияющими на результат С.Р., существует ряд важных параметров, на которые следует обращать внимание при организации работы учреждения. К ним относятся твердые правила работы, согласованные между членами команды специалистов, работающих в учреждении, и позволяющие быстро передавать и получать информацию.<sup>12</sup>

### 2.3. Критерии характерные для социальной работы

По мнению многих специалистов, качество С.Р. нельзя оценивать с рыночной точки зрения, коим является стандарт ISO 9000. Поэтому учеными продолжают разрабатываться другие критерии, более подходящие к особенностям С.Р. При таком подходе качество работы оценивается не с точки зрения результата, а, скорее, организации рабочего процесса. Р. Вольфф, к примеру, представляет четыре стандарта для оценки социальной консультации, которая, будучи по его словам «помощью для самопомощи», является ядром С.Р.

- 1-ый стандарт качества - солидное образование кадров по различным социально-научным дисциплинам.
- 2-ой стандарт – индивидуальная и коллективная самооценка по каждому случаю.
- 3-ий стандарт - документация процесса консультации посредством записи (ведение протокола, аудиозапись и т.д.), а также изучение результатов процесса с помощью открытых и закрытых анкет.
- 4-ый стандарт - улучшение качества деятельности на основе менеджмента, охватывающего организацию полностью и позволяющего всем участвовать в процессе улучшения качества. Данный стандарт требует также отлаженной коммуникации между всеми членами коллектива.<sup>13</sup>

Данный подход, прежде всего, подчеркивает качество процесса консультации: общение, передача информации, обсуждение случаев, общее принятие решений внутри коллектива, постоянное участие клиентов в оценке консультативного процесса.

Другим примером для альтернативных подходов к оценке с.р. является оценка организационного качества, представленная Томасом Клатецким. Он видит 3 измерения в качестве организации работы социальной службы:

- *Моральное измерение*: здесь рассматривается вопрос о справедливости: старается ли коллектив решать конфликты по меркам справедливости либо руководствуется иными соображениями?
- *Оценочное измерение*: в каждой организации царствует ряд моральных ценностей, к которым должны стремиться сотрудники и клиенты (например: пунктуальность, чистота и т.д.). Данные ценности само собой не подразумеваются, а нуждаются в легитимации со стороны членов организации. Качественный уровень объяснений моральных ценностей является вторым измерением качества.
- *Когнитивное (познавательное) измерение*: какими аргументами пользуется организация, чтобы оправдать свои действия? Если аргументы основаны на реальном

---

<sup>12</sup> Schwabe M. (1999).

<sup>13</sup> Wolff R. (2002)

опыте членов организации, они являются объективными. В противном случае, аргументы основаны на идеологическом подходе, либо на индивидуальной выгоде.

На первый взгляд, эти три измерения относятся к организационной стороне С.Р. в коллективе. В реальности, данные критерии напрямую отражаются на содержании С.Р., проведённой с клиентами, поскольку справедливость, легитимация моральных ценностей, объективность аргументов определяют качество отношений с клиентами.<sup>14</sup>

## *Заключение*

По мнению Р. Вольфа, улучшение и контроль за качеством социальной работы необходимы в условиях высокой профессионализации, которая существует на данном историческом этапе. Если в прежние эпохи С.Р. являлась простым альтруизмом и носила характер благотворительной деятельности (берущей свои истоки из религиозных установок и ценностей), то на сегодняшний день С.Р. – профессиональная деятельность, для занятия которой необходимо получение специального образования и на которую выделяются значительные финансовые средства. В таких условиях, доброго намерения, любви к детям, или таланта в общении с другими, больше недостаточно, чтобы отвечать за качество работы. По мнению ученого, изучение, регулирование, развитие качества – необходимы на данном этапе.<sup>15</sup>

Данную позицию разделяет большинство авторов. Однако разные концепции, разработанные для обеспечения качества в С.Р., подвергаются мощной критике со стороны, как самих социальных работников, так и ученых, изучающих вопросы С.Р.

Сами социальные работники с самого начала опасаются требований об оценке и контроле качества, так как видят в них *«недопустимые нападения»* на независимость социальных профессий. Профессионалы видят опасность в том, что их деятельность будет определяться снаружи, и что их специальностью будут управлять представители других сфер.<sup>16</sup>

Основная причина недовольства основана на том, что само понятие качества не свойственно С.Р., а взято из сферы коммерческих услуг. Это становится очевидным при анализе словаря, используемом в дискуссиях о качестве социальной работы, где мы встречаем такие понятия как: менеджмент, мониторинг, эффективность, мерки, оценка, стандарты и т.п.<sup>17</sup> К. Копп и С. Нейман, в своем исследовании на тему качества в социальной педагогике приходят к выводу, что для правильной постановки вопроса необходимо исходить из самой С.Р., с тем, чтобы найти присущие ей определения. Цели, поставленные профессионалами по каждому отдельному случаю, являются одновременно критериями, по которым измеряется качество их работы. Соответственно, невозможно оценивать качество работы по меркам, предъявляемым заранее и извне процесса. Использование объективных, универсальных критериев для оценки качества С.Р. – мысль не совместимая с сутью С.Р.

Второй момент, усложняющий оценку качества С.Р., заложен в принципе участия клиентов в решении их проблем. Потребители С.Р. рассматриваются как участники совместного производства в процессе решения его случая. Таким образом, качество услуги зависит не только от того, в какой мере к процессу подключен клиент, но еще от того, в какой степени сам клиент готов сотрудничать с социальными работниками. Иными словами, качество услуги зависит как от деятельности профессионала, так и от поведения каждого клиента.<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> Klatetzki Th. (2004)

<sup>15</sup> Wolff R. (2002)

<sup>16</sup> Flössler G., Oechler M. (2004) p 176.

<sup>17</sup> Köpp C., Neumann S. (2003) p. 13

<sup>18</sup> Merchel J. (2004) p.149.

Исследование, представленное в рамках научной диссертации на тему проведения социально-педагогической работы в детских приютах во Франции, в Германии и в России, показало, что при оценке работы существуют сложности, связанные не только с отсутствием подходящих критериев, но еще с навыками социальных работников.<sup>19</sup> Для проведения оценки работы с клиентами, необходима поддержка социальными работниками полноценной базы данных по каждому случаю. В такой базе данных должны отмечаться как изменения ситуации клиента, так и каждое отдельное действие со стороны социальных работников. Поддержка такой базы данных подразумевает кропотливый труд, который представляет собой дополнительную нагрузку помимо самой работы с клиентом. По этому, как правило, такие базы данных, позволяющие проводить регулярную оценку работы, отсутствуют на данный момент во Франции, Германии и России. Наряду с отсутствием глобальных, объективных критериев для определения качества, объем дополнительной работы, который подразумевает база данных, является главным препятствием для оценки результатов С.Р.

## Библиография

- ACTUALITES SOCIALES HEBDOMADAIRES (*Еженедельные Социальные Новости – французская газета для профессионалов С.Р.*) n°2018 (11.04.1997) ; n° 2248 (01.02.2002.)
- BECKMANN C., OTTO H-U, RICHTER M., SCHRÖDTER M. (Hg.), *Qualität in der sozialen Arbeit. Zwischen Nutzerinteresse und Kostenkontrolle. (Качество в С.Р. Между интересами потребителей и контролем над расходами)* VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2004.
- BLAIE J-P, KURC A. (dir.), *L'Evaluation en travail social (Оценка в С.Р.)*, Presses Universitaire de Nancy, 1988.
- FLÖSSLER G., OECHLER M. *Chancen und Risiken von Qualitätsmanagement in der Sozialen Arbeit (Шансы и риски, связанные с менеджментом качества С.Р.)*, in BECKMANN C. et alii (2004) pp. 175-183.
- JOIN-LAMBERT MILOVA H. *L'autonomie et les éducateurs de foyer : pratiques professionnelles et évolutions du métier en France, en Russie et en Allemagne. (Автономия и воспитатели детских интернатных учреждений: профессиональные практики и развитие профессиональной группы воспитателей во Франции, в России и в Германии)* Thèse de doctorat, Université Paris 8, 2004.
- KLATETZKI Th., *Organisatorische Qualität sozialer Dienste und Einrichtungen (Организационное качество социальных служб и учреждений)*, In BECKMANN C. et alii (2004) pp. 185-197.
- KÖPP C., NEUMANN S. *Sozialpädagogische Qualität. Problembezogene Analysen zur Konzeptualisierung eines Modells (Социально-педагогическое качество. Концептуализация модели)*. Weinheim u. München 2003.
- LIEN SOCIAL (*Социальная связь. Фр. еженедельная проф. газета*) n° 530 ( 04 .05.2000) ; n° 649 (16.01.2003)
- LORENZ W. *Qualität regulieren und kontrollieren in sozialen Diensten. (Регулирование и контроль качества в социальных службах)* in BECKMANN C. et alii (2004) pp 105 -118.
- MERCHEL J. *Qualität als Verhandlungssache, (Качество как объект договора)* in BECKMANN C. et alii (2004) pp . 133-154.
- SENATSVERWALTUNG FÜR SCHULE, JUGEND UND SPORT *Berliner Kostensatzrahmenvereinbarung für den Jugendhilfereich (KS RV): Leistungsbeschreibungen (Берлинские рамочные постановления в секторепомощи молодежи: описание услуг)* , 05.07.2001.
- SCHWABE M. : *Sozialpädagogische Prozesse in Erziehungshilfen zwischen Planbarkeit und Technologiedefizit (Социально-педагогические процессы между планированием и недостатком технологии)*, in: Zeitschrift für Pädagogik 39. Beiheft: FATKE R. et al. (Hg.): *Erziehung und sozialer Wandel. Brennpunkte sozialpädagogischer Forschung, Theoriebildung und Praxis*; Weinheim und Basel: Beltz Verlag, 1999, pp. 119-130.
- WIESNER R. *Die jugendhilfepolitische Bedeutung der Neuordnung der Entgeltfinanzierung (Значение нового закона о финансировании для политики помощи молодежи)*, in : Kröger R. (Hg) *Leistung, Entgelt und Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe*. Luchterhand 1999, pp. 3 – 16.
- WOLFF R. *Beratung im Kontext der Jugendwohlfahrt – Qualitätsentwicklung und Qualitätsstandards. (Консультация в контексте помощи молодежи. Развитие и стандарты качества)* Linz, 2002, [www.stangl-taller.at/50JAHRE/REFERENTEN/wolff.html](http://www.stangl-taller.at/50JAHRE/REFERENTEN/wolff.html) (02-02-27)

<sup>19</sup> Join-Lambert Milova H. (2004).