

© Н. П. Щукина¹, И. А. Логинова², Б. А. Никитина³, 2016

*Самарский национальный исследовательский университет
им. С. П. Королева (Самарский университет), Россия*

¹E-mail: nina_shukina@mail.ru

²E-mail: okean559@yandex.ru

³E-mail: belanik@yandex.ru

РЕГИОНАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ РЕЙТИНГОВАНИЯ УЧРЕЖДЕНИЙ СОЦИАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ

В статье рассмотрены научные основания, базовые принципы и методы организации рейтингования учреждений социального обслуживания, лежащие в основе модели, разработанной в ходе проекта осуществленного нами совместного с Общественной организацией «Самарский областной профессиональный союз работников социальной защиты населения».*

Ключевые слова: модель, рейтингование, независимая оценка, учреждения социального обслуживания.

Предваряя описание модели рейтингования центров социального обслуживания (далее – ЦСО), разработанной авторами статьи, подчеркнем актуальность решения этой задачи, обусловленной заинтересованностью потребителей социальных услуг в их высоком качестве и соответствии интересам и потребностям клиентов. Особое значение при разработке новой модели занимает учет региональной специфики, поскольку именно Самарская область в течение ряда лет была пилотным регионом по внедрению рейтингования организаций социального обслуживания в РФ и получила высокую оценку по освоению данной новации.

Предлагаемая авторами модель рейтингования направлена на обеспечение независимой оценки качества услуг учреждениями и предприятиями социального обслуживания и является «одной из форм общественного контроля». Эта модель ориентирована на активизацию общественности в оценке качества работы ЦСО с одной

* Проект «Учреждениям социального обслуживания населения Самарской области – публичный, независимый, объективный рейтинг качества их работы» осуществлен за счет грантовых средств Открытого конкурса по выделению грантов некоммерческим неправительственным организациям для реализации социальных проектов в рамках исполнения Распоряжения Президента Российской Федерации от 01.04.2015 г. № 79-рп «Об обеспечении в 2015 году государственной поддержки негосударственных неправительственных организаций».

стороны, что соответствует нормативному контексту современного российского законодательства. Подчеркнем, что *«нормативный подход в оценке благополучия был всегда главным на территории бывшего СССР и остается главным в России сегодня»* [1, с. 80]. В этой связи рассмотрим алгоритм независимой оценки качества социальных услуг, предлагаемый в последних федеральных законах и нормативных документах [2]. Общественные советы по проведению независимой оценки качества оказания услуг учреждениями и предприятиями социального обслуживания, созданные при региональных органах исполнительной власти в соответствии со статьей 17.1 п. 10.3 Федерального закона № 256-ФЗ*, работают на основе критериев, введенных специальным Приказом Минтруда России № 995 от 08.12.2014 г. При этом именно на региональном уровне эти советы имеют право устанавливать при необходимости дополнительные критерии оценки качества оказания этих услуг. Введение этой нормы дает возможности развития региональных практик организации независимой оценки качества оказания услуг, а также разработки авторских моделей такой оценки.

Предоставляемая возможность развития методики оценки качества социальных услуг позволила нам привлечь дополнительные методологические основания, такие как теория стадий изменения поведения (Дж. Прочаска и К. Ди Клементе) [3] и теория социального научения (А. Бандура) [4]. Такое теоретическое обогащение позволило акцентировать внимание на акторах рейтингования ЦСО, в качестве которых следует выступать не просто представителям общественных советов, а людям, которые обладают авторитетом, узнаваемы потребителями социальных услуг, а также обладают адекватными компетенциями (т.е. способностью к продуктивной коммуникации, ведению диалога, предупреждению конфликта интересов и т.п.).

Рассматривая рейтингование как многоэтапный процесс, предлагаемая модель фокусирует внимание на факторах, влияющих на поведение людей (внутриличностных, межличностных и институциональных), роли позитивного подкрепления поведения людей в аспекте повышения качества их социальной деятельности; потенциале ролевых моделей в обеспечении результативности рейтингования ЦСО по качеству их услуг.

* Статья 17.1. Независимая оценка качества оказания услуг учреждениями и предприятиями социального обслуживания (введена Федеральным законом от 21.07.2014 г. № 256-ФЗ в Федеральный закон от 10.12.1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации»).

Еще одной методологической особенностью предложенной модели является опора на потенциал рефлексивной социологии, согласно которой существует одна порода людей, недопустимо делить последних на экспертов и профанов [5, с. 547]. Иными словами, основа нашего подхода – актуализация партнерской оценки в организации рейтингования ЦСО.

Учитывая высокий уровень турбулентности современного социума, авторы стремились придать предлагаемой модели гибкости и динамичность. К примеру, модель была адаптирована к произошедшему изменению статуса организаций-операторов, осуществляющих рейтингование работы социальных служб, от общественного до уровня независимых профессиональных исследовательских центров.

Как и в ранее действующей модели рейтингования учреждений социального обслуживания (далее – УСО), данный процесс осуществляется «в целях предоставления получателям социальных услуг информации о качестве оказания услуг, а также в целях повышения качества их деятельности» [2]. Однако с учетом регионального опыта, полученного в рамках пилотных проектов, целеполагание рассматривается в данной модели в более широком смысле – как привлечение внимания к проблемам информационной доступности социальных служб, а также как способ стимулирования общественной дискуссии по проблемам качества услуг УСО и их оценке. В предлагаемой модели важными целями являются также информационная поддержка лучших практик, а также оценка качества сайтов ЦСО как объектов рейтингования с использованием таких инструментальных показателей, как результаты народного рейтинга.

Особое внимание в данной модели уделяется информационному сопровождению деятельности ЦСО, которое вплоть до настоящего времени представлено далеко не во всех случаях. Так, по данным проведенного исследования информация о деятельности некоторых УСО до сих пор представлена лишь справочно на сайте регионального министерства, где указываются только адрес учреждения, телефоны отделов, Ф.И.О. руководителя. Данные же, которые в первую очередь интересуют потенциальных и реальных клиентов, например, перечень оказываемых услуг и условия их предоставления, могут либо вообще отсутствовать, либо ограничиваться кратким малоинформативным перечнем. Такое положение дел не способствует воплощению идеи открытости и доступности УСО, а также повышению уровня комфортности получения услуг клиентом. Не соответствует оно и требованиям законодательства, кото-

рое предполагает, что информация, размещаемая на сайтах ЦСО, должна быть полной, актуальной и понятной для клиента. Учитывая сказанное, предлагаемая модель фокусирует внимание социальных служб на значении сайтов в обеспечении доступной, открытой и динамичной обратной связи клиентов и социальных служб, что будет способствовать повышению качества работы УСО, посредством проведения народного рейтинга организаций, основанного на фиксации и анализе мнений клиентов о деятельности ЦСО.

Резюмируя, обобщим предлагаемые нами принципы в две группы, дифференцируя их по критерию выделения социальных акторов, к которым адресованы данные принципы. Первая группа принципов обращена, прежде всего, к деятельности операторов и волонтеров, помогающих им в рейтинговании ЦСО, которая в нашей модели предполагает добровольность участия, независимость оценки, исключение дискриминации и принятия пристрастных решений, защита прав участников процедуры оценки и ответственность за результаты рейтингования ЦСО. Вторая группа принципов обращена на мотивацию потребителей социальных услуг к осознанному участию в рейтинговании ЦСО, на рост их доверия к институту независимой оценки качества услуг в целом. К этой группе принципов мы относим специфические личностные и социальные качества общественных экспертов, их убежденность в возможностях повышения качества работы ЦСО даже в условиях динамизма и турбулентности внешней среды. К этой же группе принципов отнесено и позитивное подкрепление всех ЦСО, независимо от занятого ими места по итогам рейтингования их работы [6].

Завершая общую характеристику разработанной нами модели, ее особенностей, подчеркнем, что объект рейтингования намеренно был редуцирован до одной категории УСО – ЦСО, которые являются наиболее типичными учреждениями социального обслуживания в современной России, при этом анализу подвергались как надомные, так и не надомные виды обслуживания. Целевая аудитория результатов рейтинга ЦСО определяется нами как, прежде всего, следующие социальные группы:

- пожилые люди и люди с ограниченными возможностями здоровья – потребители услуг ЦСО;
- руководители и специалисты, осуществляющие управление ЦСО;
- отраслевые органы исполнительной власти в лице регионального министерства социально-демографической и семейной политики.

Кроме данной целевой аудитории рейтинг может и должен представлять интерес для самого широкого круга общественности как информационный повод для обсуждения вопросов повышения качества работы УСО в целом, а также возможностей повышения качества работы конкретных объектов рейтинга в частности.

Обобщая сказанное выше об особенностях предложенной модели, повторим, что она направлена на повышение качества социального обслуживания населения посредством четкого обоснования ее теоретической базы, способствующей активизации ресурсов региональной системы социального обслуживания, включая потребителей социальных услуг; определения базовых принципов организации рейтингования ЦСО; использования нормативного и практического контекстов с учетом динамизма современного социума, а также реализации в этой связи двухуровневого подхода к рейтингованию УСО.

Остановимся предметнее на содержании последней особенности данной модели рейтингования качества работы УСО – ее двухуровневости, предлагаемой с учетом типа УСО и видов предоставляемых ими услуг.

Алгоритм действий по организации рейтингования ЦСО состоит из подготовительного и основного этапов. Подготовительный этап действий по организации рейтингования УСО включает в себя:

- создание общественного совета при региональном министерстве социально-демографической и семейной политики, в функции которого входит определение списка учреждений, в отношении которых предстоит проводить оценку;

- утверждение порядка проведения независимой оценки качества работы УСО, включая определение периодичности проведения оценки;

- формирование общественных советов по проведению независимой оценки качества оказания услуг при каждом ЦСО области.

Подчеркнем, что законодательной базой не предусмотрен определенный механизм формирования общественных советов, нет четких критериев отбора членов в состав этих органов, что, как утверждают специалисты, проблематизирует прозрачность и ясность их деятельности. Подобные мнения находят подтверждение и в результатах проведенных нами фокус-групп, указывающих на наличие практик формального включения представителей общественных объединений в состав общественных советов при ЦСО.

Поскольку одна из ключевых идей предлагаемой модели состоит в том, чтобы оценивать качество предоставляемых услуг с

позиции самого потребителя, процедуры оценки должны осуществляться не органом власти или самим учреждением, а именно специально созданным общественным советом. Опираясь на результаты фокус-групп и индивидуальных интервью, в такие советы мы предлагаем включать людей, обладающих профессиональными знаниями о деятельности ЦСО. Это могут быть бывшие сотрудники ЦСО, вышедшие на пенсию или в настоящий момент работающие в другой сфере; бывшие сотрудники других учреждений социальной сферы, действующие сотрудники других ЦСО. Предполагается, что актуализация опыта таких общественных экспертов будет способствовать предупреждению возможных ошибок при осуществлении оценочной деятельности, создаст дополнительные возможности для предупреждения конфликта интересов.

Так как разрабатываемая модель носит динамичный характер, далее возможны варианты ее реализации. В соответствии с результатами проведенного эмпирического исследования и учетом турбулентности внешней среды предлагаются два варианта проведения оценочной деятельности.

Первый вариант в большей степени ориентирован на следование федеральному алгоритму оценки, в рамках которого общественный совет при региональном министерстве социально-демографической и семейной политики с участием членов общественных советов ЦСО разрабатывает проекты госконтракта с организацией-оператором, устанавливая при необходимости дополнительные критерии и показатели оценки качества оказания услуг. Далее общественный совет при региональном министерстве проводит оценку качества работы УСО исходя из данных, предоставленных организацией-оператором.

Второй вариант предполагает использование двухуровневой модели оценки качества услуг ЦСО и их рейтингования с учетом имеющихся в распоряжении государства и общества ресурсов, которые могут существенно варьировать в нестабильном социуме.

Отличие второго варианта состоит в том, что на первом уровне анализа деятельность ЦСО оценивается упрощенно по основным пяти показателям, предлагаемым в нормативных документах, а на втором уровне осуществляется углубленное исследование качества услуг, оказываемых ЦСО, занявшим верхние и нижние позиции в рейтинге.

Преимущества такой модели состоят в оптимизации затрат на проведение исследования в целом, поскольку первый этап осуществляется по упрощенной методике.

На этом уровне предлагается проведение опроса, с использованием максимально упрощенного инструмента, который должен содержать не более десяти-двенадцати вопросов, максимально простых и понятных для респондентов. Итоговую оценку качества услуг предлагается осуществлять с применением индекса удовлетворенности потребителей — типичного способа статистической обработки данных, позволяющего выявить слабые и сильные места в работе анализируемых организаций.

В исключительных случаях, при дефиците имеющихся ресурсов (финансовых, человеческих и др.) рейтингование может быть ограничено этим уровнем.

На втором уровне рейтингования осуществляется более глубокий анализ деятельности ЦСО, но не по всем обозначенным выше показателям одновременно, а лишь по тем, где были выявлены слабые и сильные места в работе изученных учреждений с тем, чтобы разобраться в причинах высокой или невысокой оценки качества услуг. Например, весьма низкими или высокими оказались показатели открытости и доступности информации об изученных организациях социального обслуживания.

При описании первого уровня укажем на необходимость выделения надомных и ненадомных социальных услуг в самостоятельные направления оценочной деятельности, имеющие свою специфику, как по методу, так и по объекту исследования.

Так, при организации анкетирования граждан, находящихся на надомном обслуживании, целесообразно использовать телефонный опрос, так как пожилые люди, как правило, не открывают дверь незнакомым людям. Кроме того, осуществление поквартирного опроса осложняется нехваткой человеческих и материальных ресурсов и пр. Для проведения телефонного опроса выборка осуществляется систематическим (или механическим) отбором единиц наблюдения по алфавитным спискам, предоставленными самими ЦСО. Подчеркнем, что в предлагаемой модели интервьюерами являются члены общественных советов, которые прошли обучение и располагают методическими рекомендациями по участию общественности в рейтинговании ЦСО, предполагается, что ими освоен используемый в данном случае понятийный аппарат, а также знакомы методы репрезентативного отбора респондентов. Они в принципе готовы ответить и на следующий вопрос: «Как определить количество клиентов, которых необходимо опросить, если, например, число всех клиентов ЦСО, находящихся на надомном обслуживании, составляет менее 100 человек?».

Затем члены общественного совета, возможно с помощью добровольцев – их помощников, осуществляют телефонный опрос клиентов, находящихся на надомном обслуживании, и статистическую обработку данных.

Наряду с этим граждане, находящиеся на надомном обслуживании, могут, как и другие клиенты ЦСО, осуществлять оценку качества работы данной организации с помощью онлайн-сервисов. Нами предлагается облегченная версия «Народного контроля» не предполагает создания и поддержания работы отдельного сайта. Оценка работы ЦСО его клиентами проводится на сайте организации, где клиентам будет предоставлена возможность оценить работу ЦСО по 5-балльной шкале. Полученные оценки фиксируются администратором сайта и в обработанном виде могут быть включены в общий рейтинг учреждения. При наличии на сайтах ЦСО специальных разделов для получения более полной информации о качестве обслуживания клиенты могут принять участие в блиц-опросе о качестве полученных услуг в режиме онлайн.

Предполагается, что при такой методике клиент ставит оценку не ЦСО, а оценивает полученные им услуги по каждому из 5 вышеназванных критериев качества. Полученные значения могут рассматриваться как по отдельности, так и в виде интегрированного показателя. Формирующиеся таким образом числовые показатели целесообразно размещать на главной странице сайта учреждения. Принимая во внимание физические особенности клиентов ЦСО, предположим, что облегченный формат онлайн-сервиса «Народный контроль» будет для них более удобен, т. к. он не требует от клиента больших временных затрат и высокого уровня компьютерной грамотности.

Переходя к описанию процесса оценки качества услуг, оказываемых клиентам ненадомного обслуживания, к которым также относятся пожилые граждане и инвалиды трудоспособного возраста, посещающие ЦСО для получения социальных услуг, укажем на их разнообразие. Это может быть личное интервью клиентов на выходе из организации или их телефонный опрос, или онлайн-сервисы опроса клиентов (также можно использовать интернет-опросы на сайтах органов власти).

В предлагаемой модели использование нескольких видов опроса рассматривается как допустимое. Так, при опросе «молодых пенсионеров» рекомендуется использовать интернет-технологии, при опросе более старшей группы респондентов – индивидуальное интервью (как показывает опыт, некоторые вопросы такие респонденты не до конца понимают и им требуются пояснения). Жела-

тельно, чтобы длительность опроса не превышала 20 минут. Предлагать заполнение анкеты рекомендуется только на добровольной основе.

Для создания позитивной мотивации к участию в опросе используются разные ресурсы, например, скидка при получении платных услуг ЦСО. Также в соответствии с теоретическими основаниями нашей модели – теорией социального научения – таким ресурсом может выступать сама личность общественного эксперта как узнаваемого авторитета для респондентов и носителя желаемых качеств.

Рекомендуется делать сплошной опрос потребителей ненадомных услуг ЦСО на выходе в течение одного и более дней в зависимости от выборки. Количество респондентов, вошедших в выборку, также рассчитывается по данным генеральной совокупности, предоставленным ЦСО. При этом анкета должна заполняться не самими клиентами, а членами общественного совета, имеющими соответствующую подготовку (также возможно привлечение добровольцев – учащихся школ, колледжей, студентов, прошедших соответствующую подготовку).

После проведения опроса результаты оценки качества услуг обрабатываются, производится расчет индекса удовлетворенности потребителей. На основании этого составляется рейтинг учреждений и публикуется на сайтах ЦСО, регионального министерства социально-демографической и семейной политики и www.bus.gov.ru.

Для составления рейтинга все ЦСО ранжируются в зависимости от значения показателя в баллах: от организаций с самыми высокими баллами до организаций с самыми низкими баллами.

На первом уровне рассматриваемого нами рейтингования проводится также и анализ сайтов ЦСО, методика которого описана в одной из наших работ [7].

Приступая к описанию второго уровня оценки качества социальных услуг, представленного в нашей модели, подчеркнем, что он осуществляется не столько для того, чтобы оценить качество услуг, но и разработать рекомендации по повышению этого качества, что требует углубленного исследования отдельных ключевых аспектов качества социальных услуг, которые удовлетворяют клиентов в наибольшей и наименьшей степени, что будет выявлено на предыдущем этапе оценки.

На этом этапе целесообразно использовать дифференцированный подход с учетом вида предоставления услуги. Повторим, в нашем случае речь идет о надомном и ненадомном обслуживании.

Остановимся на описании каждого из этих видов услуг.

Для изучения деятельности ЦСО с клиентами, находящимися на домашнем обслуживании, рекомендуется использовать свободное интервью.

В случае изучения ненадомного обслуживания пожилых людей и инвалидов используется индивидуальный анкетный опрос клиентов на выходе из ЦСО с акцентом на сильных и слабых сторонах в работе данных организаций, выявленных по результатам опроса на первом уровне их рейтингования. Принцип расчета выборки остается таким же, как на первом уровне рейтингования.

По результатам анализа интервью и анкетного опроса разрабатываются рекомендации по улучшению качества работы ЦСО. Данная информация представляется как в целом по всем прошедшим оценку ЦСО, так и по каждой организации в отдельности. При этом заинтересованным гражданам будет обеспечена возможность выбора информации как по конкретному ЦСО, так и по группе учреждений, обладающих общими признаками (например, по ЦСО одного района области). Рейтинг также будет содержать актуальную базу контактной информации, включающую адреса, телефоны и веб-сайты ЦСО. Публикация формы для сбора данных в составе методики рейтинга позволит пользователям получить возможность сравнительного анализа критериев и выяснения причин того, почему рассматриваемая организация заняла то или иное место в итоговом рейтинге.

По итогам проведения независимой оценки общественный совет регионального министерства разрабатывает и представляет оцениваемым организациям социального обслуживания предложения по улучшению качества их работы. При этом акцент делается на позитивном подкреплении каждого ЦСО, независимо от занимаемого им в составленном рейтинге места. Такое позитивное подкрепление крайне важно в контексте теоретических оснований нашей модели – теории стадий изменения поведения, согласно которой при освоении новаций, в нашем случае независимой оценки и рейтингования ЦСО, крайне важна именно такая позитивная поддержка каждого участника изучаемого процесса.

В итоге по представленным общественным советом предложениям организации социального обслуживания разрабатывают и утверждают планы мероприятий по улучшению качества своей работы. Организации социального обслуживания размещают планы мероприятий на своих официальных сайтах в интернете (при наличии сайтов) и обеспечивают их выполнение.

Литература

1. Бородкин Ф. М. Социальные индикаторы – что это такое? // Мир России. 2004. № 4. С. 62-101.
2. Федеральный закон Российской Федерации от 21.07.2014 г. № 256-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросам проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_165899/.
3. Прохоров А. В., Велисер У. Ф., Прочаска Дж. О. Транстеоретическая модель изменения поведения и ее применение // Вопросы психологии. 1994. № 2. С. 113-122.
4. Бандура А. Теория социального научения. СПб.: ЕВРАЗИЯ, 2000. 320 с.
5. Гоулднер А. У. Наступающий кризис западной социологии. СПб.: Наука, 2003. 575 с.
6. Приказ Минтруда России от 8 декабря 2014 г. № 995 «Об утверждении показателей, характеризующих общие критерии оценки качества оказания услуг организациями социального обслуживания». Ст. 17. п. 9.3. URL: http://uszn032.ru/Docs/laws/ocenka_kach/Pr-995n.pdf.
7. Учреждениям социального обслуживания населения Самарской области – публичный, независимый, объективный рейтинг качества их работы: методическое пособие по организации рейтингования учреждений социального обслуживания населения / Н. П. Щукина, И. А. Логина, Б. А. Никитина, М. А. Корсун; отв. ред. Н. П. Щукина. Самара, 2016. 129 с.

*Статья поступила в редакцию 22.04.16 г.
Рекомендуется к опубликованию членом Экспертного совета
д-ром социол. наук, доцентом Л. В. Орловой*