

МОСКОВСКИЙ ОБЩЕСТВЕННЫЙ НАУЧНЫЙ ФОНД
ЦЕНТР СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ И ГЕНДЕРНЫХ
ИССЛЕДОВАНИЙ

**ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧРЕЖДЕНИЙ
СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ
НАСЕЛЕНИЯ**

Москва
2007

УДК 364.07
ББК 65.272
О 93

Редакционная коллегия серии «Независимый экономический анализ»:
к.э.н. В.Б. Беневоленский, д.э.н. Л.И. Полищук, проф. д.э.н. Л.И. Якобсон.

Оценки эффективности деятельности учреждений социальной поддержки населения / Под ред. П.В. Романова и Е.Р. Ярской-Смирновой. Серия «Научные доклады: независимый экономический анализ». М.: Московский общественный научный фонд; Центр социальной политики и гендерных исследований, 2007, 234 стр.

Коллектив авторов: Романов П. (Разделы 1-3, Заключение, Приложение), Ярская-Смирнова Е. (Введение, Разделы 1-3, Заключение, Список литературы, Приложение), Чуева Е. (Раздел 3, Приложение), Крупец Я. (Раздел 3, Приложение), Чеглакова Л. (Раздел 3, Приложение), Чепляев В. (Раздел 2)

В книге формулируются концептуальные подходы к оценке процесса и результата социального обслуживания, даются методические рекомендации по оценке результативности, качества и эффективности, обсуждаются вопросы, связанные с определением смыслов таких понятий, как качество и эффективность, рассматриваются подходы к обеспечению качества социального обслуживания, обсуждаются результаты исследований, проведенных в 2006 г. при поддержке Министерства здравоохранения и социальной поддержки Саратовской области и Независимого института социальной политики. В приложении приведены: словарь терминов, используемых в оценочных исследованиях, инструментарий и другие материалы исследования, ряд форм, которые можно применять в практике обслуживания и оценочной деятельности.

Мнения, высказанные в докладах серии, отражают исключительно личные взгляды авторов и не обязательно совпадают с позициями Московского общественного научного фонда.

Книга распространяется бесплатно.

ISBN 5-89554-324-3

© Московский общественный научный фонд, 2007.

© Центр социальной политики и гендерных исследований, 2007.

© Коллектив авторов, 2007.

СОДЕРЖАНИЕ

О серии «Независимый экономический анализ»	5
Введение	6
Раздел 1. Новая идеология и практика социальных услуг: оценка эффективности в контексте либерализации социальной политики	9
Менеджериализация социального обслуживания	10
Управление качеством услуг	21
Раздел 2. Функции оценки, основные понятия и подходы	37
Зачем нужно оценивать процесс и результаты социального обслуживания.....	37
Понятия качества, результативности и эффективности.....	40
Социальные услуги: проблемы и перспективы оценки результативности	45
Цели и задачи программы социального обслуживания	57
Виды оценки.....	66
Цели и задачи оценки результативности	72
Критерии эффективности социальной работы.....	75
Обеспечение качества социального обслуживания.....	79
Проведение оценочного исследования	82
Привлечение потребителей к оценке услуг.....	88
Раздел 3. Практика оценки в учреждениях социальной защиты: по материалам исследования	92
Методология исследования	92
Результаты качественного исследования	94
<i>Как руководители социальных служб оценивают работу организации</i>	94
<i>Как руководители социальных служб оценивают работу сотрудников</i>	98
<i>Трудности оценки персонала</i>	103
<i>Как сотрудники служб определяют качество своей работы</i>	106
<i>Привлечение клиентов к оценке качества и эффективности услуг</i>	112
Развитие подходов к оценке	115
<i>Внешняя среда</i>	116
<i>Клиенты социальной службы</i>	117
<i>Качества специалиста. Мотивация сотрудников</i>	118
<i>Условия труда</i>	120
Приемы оценки качества и эффективности	121

Различия подходов к оценке в государственных службах и НКО	130
Результаты опроса сотрудников социальных служб	136
Заключение	149
Список литературы.....	156
Приложение	164
Глоссарий.....	164
Гиды-интервью.....	167
Анкета опроса сотрудников социальных служб	179
Список интервью и фокус-групп с экспертами на региональном уровне.....	186
Список федеральных и региональных законодательных актов и нормативных документов, регулирующих качество социального обслуживания	190
Список проанализированных документов, используемых социальными службами для оценки качества	191
План услуги	193
Форма обеспечения качества	196
Пример формы для сообщения об инциденте	197
Комментарий. Работа с инцидентами/событиями в организации	198
Плановая оценка записей	200
Опросный лист получателей конкретного вида услуг.....	202
Оценка программы обслуживания	205
Определение программы 1	206
Определение программы 2.....	207
Примерный список критериев качества услуг социальной защиты.....	208
Примерный перечень критериев качества социальной услуги	213
Требования качества по стандарту услуги «Социально-психологическая реабилитация подростка, оказавшегося в трудной жизненной ситуации»	215
ЦЕНТР СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ И ГЕНДЕРНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ.....	228
Сведения об авторах	230
Программа поддержки независимых экономических аналитических центров в Российской Федерации	231

О серии «Независимый экономический анализ»

С 2003 года Московский общественный научный фонд выпускает серию «Независимый экономический анализ». В изданиях серии представлены работы участников Программы поддержки независимых экономических аналитических центров в Российской Федерации. Эти публикации знакомят российского и зарубежного читателя с научно-аналитическим потенциалом сообщества негосударственных некоммерческих центров прикладного экономического анализа. Издания серии включают как работы прикладного характера (жанр аналитической записки – узкопрофильного тематического доклада – основной тип продукта центров – участников программы), объединенные в тематические сборники, так и более крупные монографические работы (работы этого жанра должны убедительно продемонстрировать, что профессиональная компетенция центров – участников программы стоит на прочном научном и методологическом фундаменте).

Общественная роль негосударственных некоммерческих центров прикладного экономического анализа состоит в расширении доступности профессиональной экономической экспертизы. Не подменяя собой академические институты в сфере фундаментальных исследований или аналитические структуры профильных министерств и ведомств в сфере разработки конкретных планов экономических действий, сообщество самостоятельных профессиональных аналитиков способно дать независимый прогноз последствий тех или иных решений, рекомендовать заинтересованным ведомствам альтернативы, разглядеть среднесрочные и долгосрочные тенденции развития и привлечь общественное внимание к необходимости действий. Сообщество представляет собой ресурс для политических партий и общественных движений, ориентированных на нужные обществу реформы. В условиях кадрового голода в регионах некоммерческие центры прикладного экономического анализа являются действенным инструментом повышения качества принимаемых решений на уровне регионов и муниципальных образований.

Издания серии обеспечивают широкое распространение результатов Программы, стимулируют дискуссию практически по всему кругу актуальных проблем экономических и социальных реформ в России.

Полную информацию о вышедших изданиях и сами публикации можно получить в Московском общественном научном фонде. За контактной информацией рекомендуется обращаться на сайт фонда в Интернете по адресу: www.mpsf.org.

*Редакционная коллегия
серии «Независимый экономический анализ»*

Введение

Многих специалистов социальных служб и их руководителей беспокоят вопросы: «Насколько мы успешны? Как измерить наши достижения и доказать, что они есть? Как увидеть проблемы, недостатки в работе и вовремя принять меры по их исправлению?» В повседневное употребление сегодня входят такие слова, как результативность, эффективность, качество, критерии, показатели, замеры, результаты, оценка... В последние годы практически каждая из программ развития в России, разрабатываемых кабинетом министров и на уровне отдельных регионов, имеет обязательный раздел, посвященный ожидаемым результатам и анализу эффективности. Он должен отражать те факторы и показатели, по которым можно будет судить об эффективности выполнения программы.

Проблема изучения качества и эффективности социального обслуживания, качества социальной работы с различными группами пользователей услуг, качества разнообразных социальных проектов, связанных с улучшением положения людей, очень важна. В этой книге рассматриваются особенности методология и техники оценки качества и эффективности в социальной работе в рамках тех направлений развития теории и практики социального обслуживания, которые отвечают современным тенденциям развития профессиональной социальной работы. Наши выводы основываются на обзоре существующих источников, эмпирических исследованиях деятельности российских социальных служб, а также на анализе современного опыта, накопленного в отечественных и зарубежных учреждениях социальной защиты. Исследования проводились в 2006 г. при поддержке Министерства здравоохранения и социальной поддержки Саратовской области и Независимого института социальной политики.

Проект был нацелен на получение конкретной оперативной и разносторонней информации об эффектах реформирования на институциональном уровне, что позволило сформулировать рекомендации для совершенствования институтов поддержки наиболее уязвимых групп населения совместно с ключевыми акторами социальной политики на местном уровне, а также разработать предложения по стандартизации процесса предос-

тавления и оценивания социальных услуг различным группам населения в зависимости от реальной нуждаемости.

Главной задачей являлось изучение опыта оценочной деятельности разных организаций социальной защиты, поиск сильных сторон и точки роста, выявление возможностей положительных изменений. Для этого изучались различные смыслы, которыми наделяют понятия «качество», «эффективность», «оценка» сотрудники социальных служб, а также формы и мотивы оценивания. Мы выражаем признательность всем работникам Центров социального обслуживания населения, Центров «Семья», Социально-реабилитационных центров Саратовской области за доброжелательность и возможность совместного анализа профессиональной практики.

Как сформулировать цель услуги в каждом конкретном случае? Каково будет ее содержание? На что услуга направлена в конечном счете (на уровне местного сообщества, населения в целом)? В чьих интересах она предоставляется? Как можно сформулировать ожидаемый результат услуги и измерить ее качество? Что можно предложить, чтобы улучшить ее качество? Эти и другие вопросы находятся в центре нашего внимания, они представляют наибольший интерес как для специалистов и руководителей социальных служб, так и для получателей услуг, для исследователей и преподавателей социальной политики и социальной работы.

В ходе работы по проекту была собрана не только информация по проблеме оценки качества социальных услуг – сотрудники социальных служб вовлеклись в рефлексивный анализ своей деятельности, а региональные министерства здравоохранения и социальной защиты, а также некоторые НКО проявили интерес к тренингам по этой проблематике. В результате был проведен ряд образовательных мероприятий, в которых приняли участие сотрудники ЦСПГИ и использовались материалы исследования. В настоящее время по инициативе работников социальных сервисов сделано многое, однако пока эти усилия выглядят разрозненными и нуждаются в некоторых мерах по унификации и совершенствованию критериев, индикаторов и инструментов. По результатам исследования были выработаны рекомендации по формированию адекватных механизмов оценки качества работы в социальных службах.

Данная монография формулирует концептуальные подходы, позволяющие поместить конкретные административные задачи в более широкий аналитический контекст. Размышление о способах, задачах и трудно-

стях оценки эффективности в социальной работе позволяет поставить новые вопросы и усомниться в молчаливых предположениях о теории и практике, задачах администраторов и исполнителей, отношениях специалистов и клиентов. В книге приводятся результаты межрегионального сравнительного исследования, обсуждаются вопросы, связанные с определением таких понятий, как качество и эффективность, рассматриваются подходы к обеспечению качества социального обслуживания, формулируются цели и задачи программы социального обслуживания. Определяется роль оценки процессов и результатов, социального обслуживания, выделяются различные виды оценки, цели и задачи оценки результативности. В завершение приведен список литературы по оценке, а в приложении – небольшой глоссарий, где определяется ряд терминов, используемых в оценочных исследованиях, и ряд форм, которые можно применять в практике обслуживания и оценочной деятельности.

Раздел 1. Новая идеология и практика социальных услуг: оценка эффективности в контексте либерализации социальной политики

Текущие процессы реформирования социальной политики определяются стремлением неolibеральных идеологов рационализировать отношения между государством и гражданами. Тенденция рационализации отчасти выразилась в формулировках приоритетов и ходе реализации «Закона о монетизации» № 122-ФЗ. Другим аспектом этой деятельности, во многом противоречивой и по-разному проявляющейся на разных уровнях и в разных регионах, является модернизация системы социального обслуживания. Согласно Федеральному закону от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения Российской Федерации», «социальное обслуживание должно соответствовать государственным стандартам, которые устанавливают основные требования к объемам и качеству социальных услуг, порядку и условиям их оказания» (ст. 6). И хотя стандартизация услуг представителям муниципальной и региональной власти представляется неотвратимой, начинают утверждаться стандарты, в т.ч. перечни услуг и требования к их качеству¹ [см. также Топчий, 2005], однако сам процесс внедрения стандартов и механизмы их соблюдения остаются не ясными. Здесь мы рассматриваем развитие стандартизации и менеджериализацию социальных сервисов как часть общей политики рационализации, во многом обусловленной идеологией неolibерализма и либеральным режимом социального государства.

¹ ГОСТ Р 52143-2003 «Социальное обслуживание населения. Основные виды социальных услуг», ГОСТ Р 52142-2003 «Социальное обслуживание населения. Качество социальных услуг. Общие положения». Проект Федерального закона «О минимальных государственных социальных стандартах» был рассмотрен Государственной Думой в первом чтении в 2003 году, но так и не принят к настоящему времени.

В течение последних лет проводились неоднократные эксперименты в этой области, в том числе при поддержке международных фондов и экспертных сообществ, направленные на повышение эффективности социальных служб и их менеджериализацию. Так, в Саратовской области начинания такого рода в 2000-е гг. осуществляются по инициативе Института экономики города и DFID. Однако новые рационализированные стандарты нередко вступают во взаимодействие с уже сложившимися практиками оценки качества и эффективности социальных сервисов, системой реализации социальных услуг, мотивации персонала и методами управления, в том числе управления качеством социальных услуг.

Эти практики складывались в течение советского и постсоветского времени в недрах институтов оказания надомной помощи, собесах, учреждениях здравоохранения и образования, в связи с чем является актуальным анализ латентных и явных стандартов качества, сложившихся спонтанно или под влиянием управленческих механизмов. Это позволит определить перспективы трансформации таких стандартов под влиянием идеологии рационализации и менеджериализации. В процессе рационализации социальной политики характер деятельности социальных работников в большей степени трансформируется в направлении моделей *case management* или *care management*, по аналогии с британской или американской системой социального обслуживания. В перспективе это может инициировать процессы подгонки новых правил и сопротивления им со стороны социальных работников и их клиентов, подобно тому, как это было при реализации таких проектов на Западе, под влиянием специфических практик, обусловленных местным контекстом и традициями взаимодействий между службами и клиентами, разными ведомствами и специалистами. В этой статье мы предпримем попытку обозначить подходы к исследованию контекста практик модернизации социального обслуживания, оценке степени совместимости новых и существующих технологий, ожидаемых прямых и побочных эффектов от их развития в российских сервисах на разных уровнях, а также рассмотрим некоторые вопросы оценочной методологии применительно к социальному обслуживанию.

Менеджериализация социального обслуживания

Противоречивая природа глобализации современного мира, с одной стороны, требует внимания к аналогиям в политике и практике отдельных государств, к деятельности надгосударственных институтов, формули-

рующих глобальные нормы в области прав человека, стандартов, предъявляемых к рынкам труда, условиям труда и жизни. С другой стороны, усиливается значимость локальных практик и противоречий между отдельными социальными группами, формируемых в том числе и под влиянием мер социальной политики.

После экономического кризиса 1970-х и в течение 1980-х гг., в эпоху неоменеджерализма, в Западной Европе и США [Stein, 1971. P. 24–25; Weimer, Vining, 1992. P. 12], как и в настоящее время в России [Клепиков, 2004; Ржаницына, 2004], усиливаются тенденции рационализации ресурсов и приемов управления в социальной сфере. Социальное государство теперь воспринимается как минимальная сеть гарантий защиты от рисков рыночной экономики [Priestley, 2000]. На Западе такие тенденции во многом были обусловлены экономическим подъемом, ставшим возможным благодаря политическим реформам республиканцев в США и консерваторов в Великобритании и осуществлявшимся на основе идеологии рационализации и сокращения государственных расходов [Кларк, 2003. С. 86]. Переход на рыночные отношения в социальной сфере в 1980-е гг. на Западе происходил на фоне накопившегося недоверия и неудовлетворенности среди населения и политиков по отношению к прежним патерналистским моделям социальной политики, критикуемым за бюрократичность, закрытость от общества и неэффективность. В сфере социальных услуг, как и во всех отраслях экономики, сразу же повысилось значение экспертного знания, направленного на анализ и повышение эффективности работника, отдельного проекта или организации, оказывающей такие услуги.

С положительной стороны неоменеджерализм сократил привилегии профессиональной автономии, потребовал большей подотчетности от специалистов, оказывающих социальные услуги, позволил расширить возможности выбора пользователей услуг и повысить ценность профессионализации и стандарты квалификации среди работников. И хотя профессионализация традиционно предполагает разрыв между экспертами-специалистами и клиентами, в 1980-е годы это понятие было пересмотрено и стало ориентироваться в большей степени на активизацию ресурсов местных сообществ, а также на участие потребителей услуг в оценке их качества. В социальной работе произошел переход от патерналистской к партнерской модели. Эти изменения, в частности, выражаются в замене термина «клиент» понятиями «пользователь услуг», «потребитель услуг», «участник», «член группы поддержки». Отмечают, что такие трансформа-

ции, вместе с тем, привели к усилению формализованных методов контроля за практиками, ранее осуществлявшим свою деятельность с большей степенью автономии [Dominelli, 2004. P. 14–16; 57].

Британская исследовательница Лена Доминелли называет этот процесс «тэйлоризацией» профессиональной социальной работы и деятельности социальных служб, подразумевая тенденцию к увеличению роли технократических подходов в профессии. Как когда-то в промышленном научном менеджменте в начале XX в., «тэйлоризм» в социальной работе теперь означает переход к выполнению функций на манер конвейера в ущерб эмоционально-коммуникативной стороне деятельности, но в пользу кодифицированного профессионального знания и поведения, основанного на четко предписанных правилах. Концепция социальной работы как деятельности на основе системы четко очерченных компетентностей предоставила менеджерам социальных служб возможность предъявлять инструментальные, технические требования к трудовому процессу и усиливать подотчетность работников за счет усиления регламентации деятельности в организациях [Dominelli, 2004. P. 56]. Однако негативные аспекты применения технократических моделей к управлению социальной службой обесценивают все плюсы использования на этой работе «универсального менеджера» [см.: Социальная политика и социальная работа, 2001].

Питер Бересфорд и Сюзан Крофт поясняют, что переход на рыночные отношения в социальной политике в 1980-е гг. на Западе происходил на фоне накопившегося недоверия и неудовлетворенности среди населения и политиков по отношению к прежним патерналистским моделям социальной политики. Однако теперь стало также очевидно, что и менеджерализм не является свободным от недостатков. Гибкость и эмоциональность обслуживающего труда социальных работников в менеджералистскую концепцию не вписывались.

В соответствии с новой идеологией в Великобритании, например, была введена схема прямой оплаты услуг по месту жительства (*direct payments for community support services*) – система, в рамках которой клиент может сам выбирать и контролировать ход оказания ему тех или иных услуг, а содержание их выбирается самостоятельно совместно с социальными службами в рамках, оговоренных законодательством. Однако, несмотря на неолиберальный акцент на независимости, применение таких подходов, как «менеджмент ухода» (*care management*) в медицинских и социальных сервисах ведет к тому, что индивидуальность взрослых кли-

ентов, особенно инвалидов, размывается, инфантилизируется посредством контролирующих дискурсов профессиональной и неформальной заботы [Priestley, 1998]. Поощрение предприимчивости и связанного с этим неоменеджериализма, как полагают, ограничило гарантии доступности, адекватности, гибкости, равенства и справедливости [Beresford, Croft, 2001. P. 311]. Негативным аспектом стали и обманутые ожидания в отношении дополнительных ресурсов и сервисов, необходимых для особо нуждающихся индивидов, семей, групп или сообществ.

Можно говорить о тенденции к формированию более жестких административных систем управления социальной политикой, и социальной работой в частности. Этот процесс трансформации имеет глобальный характер, и его черты мы наблюдаем не только в таких национальных контекстах, как в Великобритании и США, где усилились политические позиции неоконсерваторов, выступающих за сокращение расходов на социальную политику. Изменения заметны и повсюду в Европе, и в постсоветских странах, хотя контексты различны. В постсоветских странах рационализация социальной поддержки происходит в условиях глубокого экономического кризиса и бюджетных ограничений, слабого и нечетко оформленного профессионального этоса, а в России, после шоковой терапии конца 1990-х гг., «в обстановке неустойчивого равновесия между частными олигархами, региональными лидерами и центральной властью, опирающейся на силы безопасности» [Гэлбрейт, 2002]. Это повышает риски исключения и депривации социально слабых групп, сужает поле деятельности социальных служб.

До недавнего времени распределение пособий в России строилось почти исключительно на характеристиках реципиентов, именно принадлежность к той или иной категории населения позволяла гражданам получать социальные пособия в соответствии с принципами универсалистской социальной политики. Неэффективность такой системы в постсоветской России выразилась, в частности, в том, что доля лиц, получающих социальную помощь, среди тех, кто не относится к числу бедных по критерию текущих доходов, даже выше, чем доля получателей среди бедных; размеры выплачиваемых пособий бедным и «небедным» практически не различались между собой; доля социальных пособий относительно общего объема расходов бедных семей ничтожна и не превышала 2%; почти 90% всех бедных семей не получали никакой социальной помощи [Смирнов, Колосницын, 2000].

В условиях рыночной экономики усиливается дифференциация предоставления социальных услуг не только в зависимости от потребностей, но и от уровня доходов. Главным условием, определяющим право на социальную помощь, является риск бедности, хотя этот термин в законодательстве не употребляется [Тихонова Н., 2003]. В условиях резкого снижения уровня жизни населения в период рыночных преобразований количество льготных категорий лишь возросло. Ввиду неэффективности универсалистского подхода акцент в решении проблемы социальной помощи был перенесен на обеспечение адресности [Адресная социальная помощь, 1999], подразумевающей отмену категориальных льгот и субсидий, перевод их в форму денежных выплат. В качестве критерия адресности предлагалось использовать уровень душевых доходов в домохозяйстве, членом которого является потенциальный реципиент социального пособия, необходимо учитывать и социальный состав домохозяйства, материальные и денежные активы домохозяйства, а также их доходность [Смирнов, Колосницын, 2000].

Рассмотрим примеры методик оценки нуждаемости семьи, разработанные в пилотных регионах Российской Федерации, где в конце 1990-х гг. отрабатывался переход на принципы адресной помощи [Пилотные программы ... 1999]. Согласно методике оценки нуждаемости семьи в Республике Коми, утвержденной в 2000 г., совокупный полный доход семьи состоит из денежных доходов и экономического (в том числе трудового) потенциала. Трудовой потенциал семьи, согласно методике, определяется как сумма трудовых потенциалов всех ее членов. И здесь сразу же отчетливо проявляют себя социокультурные стереотипы и предубеждения, на основании которых разрабатываются официальные документы. Прежде всего, обратим внимание, что за единицу измерения принимается трудовой потенциал здорового мужчины в возрасте от 18 до 40 лет, а единица трудового потенциала женщины составляет 85% от трудового потенциала мужчины. Эта разница основана на различиях норм потребления калорий мужчин и женщин, входящих в продуктовую корзину. Еще один примечательный аспект этого показателя состоит в том, что лица старше 60 лет, хронически больные, дети до 10 лет имеют нулевой потенциал. Отметим, что в этих показателях заложены, во-первых, представления о мужчине как норме, во-вторых, фактически его более высокой ценности по сравнению с женщиной, а особенно с пожилыми и хронически больными.

Понятие трудового потенциала основано на том, что претенденты на получение социальной помощи могли бы воспользоваться теми или иными ресурсами своего потенциала для повышения своего благосостояния, но по каким-то причинам не сделали этого. Если их нежелание это делать является результатом свободного выбора, а не объективных обстоятельств, то при оценке материального положения семьи они должны приниматься во внимание в качестве потенциальных доходов.

Вторым субъектом, где происходила реализация пилотной программы оказания социальной помощи, была Воронежская область. При осуществлении пилотной программы в качестве критериев адресности в соответствии с принятыми нормативными правовыми актами использовались три показателя: фактические среднедушевые доходы семьи ниже величины прожиточного минимума; отсутствие в семье недвижимости, банковских вкладов и ценных бумаг, которые могли бы служить источником потенциальных доходов; наличие в семье социально уязвимых граждан.

Системная адресная социальная помощь оказывалась наиболее нуждающимся гражданам при условии, если совокупный среднедушевой доход семьи был ниже величины прожиточного минимума, установленного на соответствующий период времени. Прожиточный минимум определялся ежеквартально комитетом по труду и занятости населения Администрации области в соответствии с Федеральным законом от 24.10.1997 г. «О прожиточном минимуме в Российской Федерации».

Государственная политика по оказанию адресной социальной помощи на территории Волгоградской области была направлена на удовлетворение потребностей жителей путем предоставления социальных услуг и назначения областных социальных пособий с учетом прожиточного минимума и совокупного среднедушевого дохода семьи [Волгоградская правда...1997]. Размер совокупного среднедушевого дохода семьи определялся по методике, рекомендованной Министерством труда Российской Федерации (постановление от 28.01.1994 г. № 11 «Об утверждении Методики исчисления среднего совокупного дохода семьи»). Для распространения балльной методики определения доходов при оказании государственной социальной помощи в других субъектах РФ разработчики этого подхода предлагают рассчитать для каждого региона индивидуальную формулу потенциальных потребительских расходов на основе статистических данных и результатов социологических обследований домохозяйств.

Как свидетельствуют данные по России в целом [Овчарова, Прокофьева, 2002. С. 50], размеры адресной социальной помощи и охват ею населения пока что не соответствуют масштабам бедности в России. Последствия реформ для мужчин и женщин из бедных городских семей существенно различаются [Тихонова, 2003]. Изменение структуры детских пособий, повышение размеров выплат, введение адресности и специальной помощи детям одиноких родителей характерны для современного этапа развития социальной политики российского правительства. Однако даже если принять факт существующих бюджетных ограничений нынешняя ситуация далека от оптимальной.

Система адресности делает больший акцент, чем это было раньше, на роли социальных работников, проверяющих степень «нуждаемости» и достоверность заявлений клиентов. Процедуры и технологии деятельности по определению «нуждаемости» недостаточно прописаны, так же, как и юридический статус таких процедур. Поэтому ответственность за весь этот процесс без всякого обсуждения передана исполнителям низового уровня, которые руководствуются в этой области бытовыми определениями, стереотипами и корпоративными неформальными нормами. Бедные классифицируются на достойных и недостойных, но далеко не только буквой закона, а посредством «фэйс-контроля», осуществляемого социальным работником. Следует помнить и о присущих советским организациям неформальных практиках, когда доступ к ресурсам определяют скорее личные знакомства, чем формальные регуляции. Исследования выявили подобные практики в сфере социальной защиты, когда личные знакомства играют решающую роль в распределении довольно скромных ресурсов натуральной или денежной помощи [Ярская-Смирнова, Романов, 2004. С. 66–95].

Кстати, подобные подходы к классификации клиентов хорошо знакомы и зарубежным социальным работникам, на деятельность которых повлиял в конце XX в. упомянутый выше менеджерализм. Лена Доминелли, ссылаясь на М. Фуко, аргументирует критику этого периода развития профессии следующим образом. Категоризация людей на «достойных» или «недостойных» представляет яркий пример власти наименований, которая затушевывает нужды тех, кто оставлен без внимания, посредством простого акта маркирования их как «незаслуживающих» или «недостойных». Посредством наименования социальные работники нормализуют определенные типы поведения и маргинализуют другие. Доминелли

вслед за Фуко в этой связи говорит о том, что клиенты становятся субъектами технологий управленитета, начиная контролировать себя самостоятельно, относясь к себе как к фрагментированным и атомизированным существам, изолированным от остальных. Дифференциация бедных как достойных и недостойных оказалась очень полезной для научной рационализации и экономии ресурсов, но идеология управленитета создает разрыв между клиентами и социальными работниками. Поэтому клиенты рассматривают представителей социальных служб как преграду, которую необходимо преодолеть, чтобы получить нужные услуги, а не в качестве источника помощи в ситуации нужды [Dominelli, 2004. P. 43-44].

Адресная помощь, хотя и призвана повысить эффективность системы социального обеспечения, приводит к ее бюрократизации, придавая двусмысленность профессиональной идентичности социальных работников, которые «вправе выборочно проверять правильность предоставленной заявителями информации любыми способами, не противоречащими законодательству Российской Федерации, и лишать претендентов права на статус при обнаружении обмана» [Смирнов, Колосницын, 2000]. Поэтому необходимо не только проводить проверку нуждаемости, но и оценивать эффективность методик этого контроля и самой системы адресной помощи.

Смещение акцента на социальное страхование, основанное на рыночных принципах, и использование «оценки нуждаемости» (*means-testing*) при распределении благ, включая пособия, характеризуют процесс либерализации социальной политики. Однако неолиберальные реформы в России, нацеливаясь на снижение степени социального расслоения, возымели неоднозначный эффект. Еще в конце 1990-х гг. отечественные эксперты давали резкие оценки либеральному реформированию социальной политики, которое должно быть более продуманным и обеспеченным в экономическом и социальном аспектах. По словам Н. Римашевской, социальное государство не может сочетаться с ортодоксальным либерализмом, хотя в механизм реализации социальной политики должны входить как элементы государственных гарантий, социальной поддержки, так и либерализма, при этом необходима мотивированная «субъективная база рыночного механизма» [Римашевская, 1999]. А принятие и реализация Закона 122-ФЗ, который был призван «изменить существующую систему предоставления социальной поддержки в виде натуральных льгот, заменив льготы денежной компенсацией и тем самым исключив недостатки систе-

мы – ограниченный доступ к услугам для льготников и недофинансирование сферы услуг» [Доходы и социальные услуги, 2005. С. 81, 77], по оценке некоторых аналитиков, привели к «самому крупному социально-политическому поражению всех ветвей власти после крушения финансовых пирамид 1990-х годов» [Варнавский, 2005].

В адрес данного закона серьезные замечания высказывались юристами, указывающими на несовместимость ряда положений с конституционными правами граждан [Лебедева, 2005], а также экономистами и социологами, которые вскрыли целый ряд системных противоречий и ошибок его реализации. С одной стороны, монетизация льгот сокращает бедность среди федеральных льготников, а с другой стороны, появляются новые и усиливаются прежние разломы социальной структуры [Доходы и социальные услуги... С. 83]. По данным Независимого института социальной политики (НИСП), региональные льготники получают компенсаций в три раза меньше, чем федеральные, причем в 10% семей есть как региональные, так и федеральные льготники.

Планируемые в реформах цели не всегда совпадают с полученными результатами: так, по выводам НИСП, поставленная при реализации закона № 122-ФЗ задача снизить уровень бедности в сельской местности фактически не решена. А ход реализации намеченных планов нередко нарушается или усложняется параллельными процессами. В частности, социальная обстановка была осложнена тем, что оказались синхронизированы во времени два процесса: монетизация льгот и рост цен на услуги, предоставляемые на льготной основе, в т.ч. ЖКУ. В частности, в Белгороде стоимость холодной воды возросла на 150% [Николаев, 2005]. Несмотря на то, что это были разные социально-экономические события, на микроуровне они были восприняты как последствия монетизации льгот [Доходы и социальные услуги... С. 82–83]. Рекомендация перейти на стопроцентную компенсацию услуг ЖКХ превратилась в директиву после того, как губернаторы стали фактически назначаемыми и перестали прислушиваться к воле избирателей [Гулютин, 2005].

Как известно, большинство регионов монетизировало льготы в той или иной степени, при этом выплаты населению были разными, как и набор монетизируемых льгот, при этом почти пятая часть субъектов РФ отказалась от монетизации для своих категорий льготников [Социальный атлас...]. Такая политика стала возможна в силу того, что 122-й закон «распределял только полномочия, но не предписывал в деталях, как имен-

но строить финансирование социальной политики» [Ефремов, 2005]. И хотя эффект от коллективных действий все же был, и «после массовых выступлений городских пенсионеров, проигравших от монетизации льгот, федеральный центр выделил дополнительные средства регионам» [Социальный атлас...], по данным Института экономики города, степень монетизации никак не связана с интенсивностью протестного движения и уровнем благосостояния региона. По мнению экспертов, монетизация зависит главным образом от политических факторов: от стажа губернатора, от его лоббистских способностей и отношений с центральной властью; кроме того, и здесь отмечается эффект совпадения реформы с идеей назначения губернаторов [Ключарева, 2005]. Различия в тактике проведения реформы в регионах обернулись усилением социального неравенства между самыми «богатыми» субъектами и основной массой срединных [Россия регионов... 2005. С. 261]. И хотя 122-й закон, по мнению Е. Гонтмахера, был «недоработан и в сыром виде спущен на места, но это продукт очень долгой эволюции взглядов на то, что такое социальная поддержка и какой она должна быть в Российской Федерации» [Гонтмахер, 2005].

А. Дейкин из всех сторон монетизации выделяет несколько важнейших: это интересы «субъекта реформы», интересы ее «объекта», организационные проблемы и экономический фактор [Дейкин, 2004]. В число субъектов реформы входят работники социальных служб, которые, непосредственно взаимодействуя с населением, «позиционировали данную реформу как инициативу федеральных властей, и поэтому именно с этой ветвью власти население связывало неудачи в первые месяцы функционирования программы монетизации льгот. В дальнейшем, в значительной степени благодаря новым финансовым вливаниям в данную социальную программу, социальное напряжение уменьшилось, и население стало нейтрально относиться к проводимой реформе» [Доходы и социальные услуги... С. 82–83]. Первые опросы, проведенные сразу после появления темы монетизации в публичном пространстве, показали важную особенность восприятия проблемы социальных льгот, а именно: символический, экономический аспекты и проблема ответственности властей [Климова, 2004]. Опросы лета 2004 г. показывали, что подавляющее большинство россиян (65%) рассматривали льготы как государственную поддержку тех, кто в ней нуждается, причем неденежная поддержка этих категорий населения понимается как безусловная обязанность государства, одна из

главных его функций [Климов, 2005]. Однако люди уже узнали, что такое рыночная экономика, и их толерантность к несправедливым субсидиям снизилась. Монетизированная социальная поддержка, как и монетизированная экономика, прозрачна и более управляема, тогда как немонетарные экономические и социально-политические схемы допускают зависимость от связей и злоупотребление административным ресурсом [Aslund, 1999] – известной практикой в России, с ее советским наследием «государственной дискриминации» [Balzer, 2005]. Трудности перехода усиливает так называемый синдром постиндустриальной «петро-нации» [Ibid], чья экономика более всего основана на экспорте натуральных ресурсов, и где способность государства предоставить общественные блага подвергается эрозии, в то время как элиты полагаются на частные услуги образования, здравоохранения и безопасности.

В чем состоят достоинства, издержки и пути оптимизации модели распределения расходов на финансирование и обеспечение социальных услуг между федеральными, региональными и местными органами власти? Ответ на этот вопрос можно операционализировать в следующих аспектах: 1) в чем выражается расширение полномочий по оказанию услуг на региональном уровне, каковы его механизмы и эффект для социально уязвимых групп населения; 2) каковы социально-экономические способы сокращения социальных диспропорций на региональном уровне; 3) каковы пути изменения системы предоставления социальных услуг с целью повышения их эффективности [Установочный отчет ... 2005]. Особенно актуальным в начале 2006 года, когда в полном объеме началась реализация реформы местного самоуправления в соответствии с федеральным законом об основах местного самоуправления, стал вопрос о необходимости соответствия выделяемых регионам и муниципалитетам средств и объемов полномочий, закрепленных за ними федеральными законами. Кроме того, с 1 января 2006 г. вступил в действие Закон № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий», который внес новую редакцию статьи 20 Закона 131-ФЗ «О осуществлении органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий»². Тем самым расширяются возможности модификации и

² Согласно этой редакции «Органы местного самоуправления вправе устанавливать за счет средств бюджета муниципального образования <...> дополнитель-

диверсификации программ социального обслуживания на региональном уровне, но одновременно растет потребность в новых технологиях управления их эффективностью.

Управление качеством услуг

Развитие инфраструктуры социальных услуг [см. напр.: Шишкин, 2004. С. 264] и их модернизация связаны с передачей полномочий по оказанию услуг в сфере социальной защиты на региональный уровень, недискриминационной ориентацией социальных услуг на беднейшие слои населения [см.: Доходы населения и доступность ... 2003], снижением административных издержек, разработкой социальных стандартов на услуги. Однако сфера социального обслуживания оказалась практически не затронута рыночными преобразованиями, что привело к снижению качества многих социальных услуг, неэффективному использованию ресурсов, игнорированию потребностей отдельных групп населения. Кроме того, в большинстве регионов отсутствует практика мониторинга эффективности социальной помощи [Установочный отчет... 2005].

Несформированность квази-рынков социальных услуг в России обусловлена и недостаточным участием в этой сфере деятельности негосударственных организаций, что ставит в центр повестки дня неолиберальной социальной политики необходимость формирования нового горизонтального общественного договора [Аузан, 2005], для чего необходимо строительство институтов гражданского общества [Дарендорф, 2002. С. 242]. Во многих странах Запада третий сектор считается одним из важнейших поставщиков услуг, а основной функцией местной власти становится только их планирование и организация. В этом состоит принципиальная особенность российской системы оказания социальных услуг и функций местной власти в этой сфере, занимающихся непосредственным предоставлением услуг. Логика либерализации связана с созданием местными властями «необходимого игрового поля», на котором третий сектор на равных сможет конкурировать с государственными и частными институтами в получении договоров на предоставление социальных услуг. Так создается конкуренция между провайдерами услуг, и для клиентов

ные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право» (п. 5).

появляется дополнительная возможность выбора [Римшайте, Жалимене, 2004].

Эффективная система качества социальной помощи, дискуссия о которой получила развитие в процессе рационализации социального обслуживания, находит выражение в практиках совершенствования технических стандартов (в том числе в отношении персонала, материальных ресурсов, денежных средств) и оценки результативности с точки зрения потребителя (стандарты качества). Целью трансформации управления в этой области является экономическая оптимизация и повышение результативности.

Поэтому деятельность по разработке социальных стандартов и совершенствованию механизмов мониторинга эффективности лежит в русле общих процессов рыночной рационализации. Это продолжение политики, направленной на оптимизацию регистра льготников в соответствии с их реальными потребностями и ресурсами, на чем настаивает, в частности, Е. Гонтмахер [Гонтмахер, 2005]. Это делает актуальной разработку нормативов предоставления социальных услуг различным группам населения в зависимости от реальной нуждаемости, а также использование подхода кейс-менеджмента (*case management*)³, обеспечивающего комплексное решение проблем пользователя. Такая политика сможет достичь своего результата только в том случае, если в подходы к измерению качества будут интегрированы интересы и приоритеты получателей услуг, учтены функции и особенности деятельности сотрудников социальных сервисов.

Одно из определений оценки качества – это экспертиза программ и проектов, направленная на анализ работы программ, произведенного ими эффекта и сравнение этих результатов с определенными критериями (например, «что было – что стало после реализации программы» или «что стало – что должно было стать по плану программы»). Оценка программ – это всегда сравнение, по итогам которого выносится суждение о качестве программы и разрабатываются рекомендации на будущее [Как измерить ... 2002]. Согласно Федеральному закону от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации», «социальное обслуживание должно соответствовать государствен-

³ Планирование и координация спектра услуг, предназначенных для повышения качества жизни и обеспечивающих потребителя необходимыми услугами наиболее эффективным, действенным и рентабельным способом.

ным стандартам, которые устанавливают основные требования к объемам и качеству социальных услуг, порядку и условиям их оказания» (статья 6). Эти стандарты утверждаются Правительством Российской Федерации, и требования, установленные ими, обязательны для социальных служб независимо от форм собственности на всей территории России. Однако в законе не раскрываются критерии качества и механизмы оценки эффективности социального обслуживания, или степени успешности деятельности по достижению цели.

Изучение качества и эффективности социального обслуживания, качества социальной работы с различными группами пользователей услуг, качества разнообразных социальных проектов, связанных с улучшением положения людей, приобретает в последние годы все большую значимость. Теперь многие государственные и общественные организации наряду с текущей деятельностью ведут и проекты по грантам, а также оказывают платные услуги. Проектная деятельность – инструмент развития, в случае, например, выхода на новые группы потребителей или запуске новых видов услуг. Организация работы по принципу проектов позволяет оценить, насколько успешна деятельность, достигаются ли запланированные результаты и в чем причины неудач, если таковые случаются. Для этого необходимо уметь отслеживать, оценивать и представлять результаты своей деятельности [Боровых, Грешнова, 2001]. Российских исследователей и практиков социального обслуживания вопросы оценки эффективности интересуют уже более десяти лет [Эффективность деятельности... 1997]. Хотя усилия по проведению оценочных исследований в учреждениях системы социальной защиты не раз предпринимались [см.: Топчий, 2005], это были скорее выборочные попытки, нежели внедрение оценки в качестве элемента системы социального обслуживания. Кроме того, органы управления социальной защитой, учреждения и организации ориентируются при планировании и оценивании работы на такие понятия, как количество обслуживаемых и оказанных услуг, объем потраченных бюджетных средств или привлеченных из внебюджетных источников. В существующей системе социальной поддержки и обслуживания населения оценке подвергается, в основном, процесс.

В российской социальной политике различают такие типы планирования деятельности, как программа и проект. Программа рассматривается как комплекс мероприятий, разработанный, финансируемый и реализуемый на федеральном и региональном уровнях. На уровне конкретная

организация или нескольких организаций реализуют проекты. Фактически, проект представляет собой ту же программу, но с меньшими масштабами. В последние годы практически каждая из программ развития в России, разрабатываемых кабинетом министров и правительствами регионов, имеет обязательный раздел, посвященный социальным эффектам и анализу эффективности. Он, по мысли разработчиков, должен отражать те факторы и показатели, по которым можно будет судить об эффективности проекта. Само по себе обсуждение таковой свидетельствует о более высоком уровне разработки социально значимых программ и проектов. Однако существующие на сегодня механизмы оценки эффективности недостаточно прозрачны для представителей общественных организаций, внешних независимых экспертов.

Ведутся дебаты о том, что учитывать при такой оценке – объемы и структуру финансирования, временные затраты, конечный результат или эффективность программы, роль программ в выполнении федеральных законов и постановлений в области социального обслуживания; опираться ли на статистические данные, поступающие из регионов, проводить мониторинг деятельности учреждений или определять эффективность на основе проведения выборочных обследований социальных служб и их клиентов. За недостатком финансирования такие исследования проводятся от случая к случаю, носят эпизодический, фрагментарный характер. В регионах нет каких-либо единых инструментов или подходов к анализу этой деятельности, в том числе к оценке профессионализма работников социальных служб. Неясно, кто, какими методами и по каким индикаторам должен осуществлять измерение качества обслуживания.

Особую актуальность в связи с этим приобретают теоретическое обоснование и критический анализ социальной политики и социальной работы, в частности, в аспектах управления учреждениями и оценки эффективности деятельности организаций сферы социальных услуг, проектов и программ, финансируемых из госбюджета и по грантам, сравнительное исследование процессов профессионализации социальной работы и получение эмпирических данных о практике социальных служб. Региональный срез проблемы особенно важен в контексте децентрализации социального управления, а также в аспекте привлечения внимания научной общественности к анализу местного опыта. С одной стороны, существуют общие тенденции и проблемы социального развития регионов России, с другой – вариативность и уникальность регионального опыта, опосредо-

ванные рядом социокультурных факторов: локальными социально-экономическими условиями, эффективностью социальной политики, практическими инициативами субъектов управления социальных служб, характером связи практики с системой социального образования и науки, возможностями международного сотрудничества.

Речь идет о систематической оценке процесса и/или результатов программы или политики, сравниваемых с рядом явно выраженных или подразумеваемых стандартов. В качестве таковых могут выступать местные образцы хорошей практики или профессиональные стандарты. Оценка качества применяется в качестве средства, способствующего улучшению программы или политики. Прежде всего, оценка является систематической – это значит, что она представляет собой исследование, выполненное в количественной или качественной методологии или же использующее сочетание разных методологий. При проведении оценки используется исследовательская терминология, например: качественные методы, количественные методы, эмпирическое исследование, показатели, переменные, выборка, экспериментальный дизайн, контрольная группа, случайная выборка, достоверность, надежность, измерение, отчет. Однако, между оценкой и академическими исследованиями есть существенные различия.

Между оценкой и классическими академическими исследованиями существуют и сходные черты, поскольку и те, и другие направлены на описание и анализ, понимание отношений между переменными и выявление причинных связей между ними. Кроме того, существуют промежуточные формы – например, прикладные исследования, которые не являются оценочными, но их результаты также востребованы на практике. Во всех случаях используются научные методы сбора данных: интервью, анкетирование, тестирование знаний и умений, описание отношений, наблюдение, анализ содержания документов, записей, изучение физических доказательств. Наиболее распространенная форма оценки – эксперимент с применением случайной выборки, включающий измерение релевантных переменных, по меньшей мере, в двух аналогичных группах, одна из которых участвует в программе, а другая – так называемая контрольная группа – нет. Используется также изучение отдельно взятого случая (кейс-стади), постпрограммные исследования. За последние годы появилось множество изданий, публикующих статьи по оценке, методам оценки, ее этическим принципам и идеологии, возможностям применения результа-

тов. В ряде случаев при планировании оценки следует иметь в виду более широкую аудиторию.

Применительно к социальной политике и социальной работе, оценка – это ответ на вопрос, насколько успешна оцениваемая социальная программа [Бодунген, 1997; Баханькова и др., 2003; Алексеева и др., 1997]. Однако ответить на вопрос: «Что такое успех программы», не так просто. Критерии успешности программы могут быть самыми разными. Это зависит от того, кто заинтересован в проведении оценки программы, какие результаты он хочет получить и как будет их использовать. Если к тому же учесть, что социальные программы весьма разнообразны, то возникает вывод, что один из важнейших атрибутов оценки и ее исходная точка – это цель оценки. Оценка социальной программы может быть вызвана самыми разными потребностями, например: анализ выполнения программы; корректировка содержания программы (в том числе уточнение целей и задач, переориентирование программы на реалистичные результаты); попытка активизировать работу по выполнению программы; повышение эффективности сбора данных; экспертиза дополнительных ресурсных потребностей; анализ причин успехов и неудач выполнения программы; учет ошибок и недостатков программы при разработке других проектов; привлечение внимания общественности; информирование лиц и организаций, принимающих решения; защита программы от критики; анализ разногласий среди исполнителей, возникших по ходу реализации программы.

По мнению исследовательницы из Финляндии Кати Нэри, от профессионального, экспертного знания ожидается его публичное обсуждение, вследствие чего экспертиза становится открытой рефлексией, а не жестко зафиксированным заранее выводом нормативного характера [Närhi, 2002. P. 334]. Модель рефлексивного практика необходима там, где «величайшую важность приобретают проблемы равенства, соблюдения прав и нон-дискриминации» [Jones, Joss, 1995]. Эта модель делает акцент на важности обучающего опыта как средства достижения и оттачивания профессиональной компетентности, предусматривая цикл практического обучения (*experiential learning*) [Kolb, 1984], которое включает конкретный опыт, рефлексивное наблюдение, теоретическую концептуализацию и активное экспериментирование, восприимчивое к специфическим контекстам и ситуациям профессиональной практики. Такой тип профессионализма, доказавший свою адекватность задачам социальной работы во всем мире, предполагает комбинацию теоретического и прак-

тического знания, профессиональных ценностей, когнитивной и поведенческой компетентности в специфических ситуациях, требующих достижения взаимопонимания и договоренности [Социальная политика и социальная работа, 2002; Ярская-Смирнова, 2001].

Выражение «рефлексивная практика» [Schon, 1983, 1987] в смысле деятельности, в которой сочетаются «мысли и дела», известно еще не всем отечественным социальным работникам и преподавателям, а за рубежом эта перспектива уже не одно десятилетие признана условием профессионального развития наряду с более поздним «подходом, основанным на фактах» (*evidence-based practice*) [об этом подходе см.: Shaw, 1996, 1999]. Кэролин Тэйлор и Сюзан Уайт говорят о рефлексивном действии социальных работников, когда те подвергают анализу знания и практику [Taylor, White 2001. P. 55]. Вопросами для критического анализа могут стать такие: Как социальные работники обсуждают между собой своих клиентов? Какие предъявляют к себе и к другим требования и какие выставляют упреки? Что именно в их рассказах делает их убедительными, звучат ли там истории, рассказанные клиентами? Тэйлор и Уайт совершенно верно отмечают, что очень трудно отрефлексировать то, что принимаешь как должное, проанализировать собственную практику работы. Поэтому, с нашей точки зрения, здесь на помощь могут прийти качественные методы исследования, и полученные данные будут хорошим материалом для диалога исследователей и практиков, как и между самими практиками, для повышения теоретической чувствительности социальных работников и практической внимательности ученых.

Ввиду того, что практика социальной работы характеризуется высокой степенью непредсказуемости и противоречивости, специалист-практик всегда вынужден принимать решения и действовать в неопределенной ситуации [Närhi, 2002. P. 333]. Всю ту информацию, с которой ежедневно имеет дело социальный работник, очень трудно уложить в существующие теоретические построения, чтобы использовать их как руководство к действию. Для того, чтобы совладать с неопределенностью, социальный работник как повседневный деятель подвергает ее типизации с точки зрения здравого смысла [см. Шютц, 2004], который формируется на основе имеющихся представлений, ценностей, эмоций. В результате именно на основе осмысления повседневного опыта самими практиками строится профессиональная экспертиза, и хорошо, если это сопряжено с гибкостью, открытостью новому. Однако нередко выработанные с опытом

представления и приемы работы превращаются в бастион между «цехом» профессионалов и «обычными» людьми. При этом легитимность опыта и знаний пользователей подвергается сомнению как принадлежащая области непрофессионального, ненаучного, а потому – символически менее ценного [Fook, 2000].

Экспертиза в социальной политике и социальной работе устанавливает степень соответствия социальной программы или деятельности организации интересам и ожиданиям тех людей, которые являются благополучателями этой программы или клиентами (пользователями услуг) организации. Целью социальной экспертизы является установление соответствия деятельности органов государственной власти, других социальных институтов интересам граждан и задачам социальной политики, а также формирование предложений по достижению этого соответствия [Луков, 2003. С. 174].

Представления о знаниях, необходимых в социальной работе, в позднесовременную эпоху изменились. Профессиональная экспертиза видится уже не столько основанной на структурном и универсальном знании, сколько создаваемой в процессе диалога и под влиянием различного рода дискурсов. В настоящее время акцент делается на так называемом практическом знании и повседневной мудрости практиков⁴. Экспертиза рассматривается как результат согласований, и знание становится скорее процессом (*knowing*), нежели продуктом (*knowledge*) [Närhi, 2002. P. 334]. Иными словами, понимание – это бесконечный процесс постоянно меняющихся представлений и отношений, который осуществляется посредством практики и рефлексии. Израильские исследователи А. Зейра и А. Розен считают, что повседневное знание, которое не обязательно выражается при помощи языка (его нужно ощутить, чтобы понять), играет большую роль в деятельности социальных работников [Zeira, Rosen, 2000]. Это «практическая мудрость», «жизненный опыт», теория, неявно содержащаяся в повседневном практическом действии, молчаливо подразумеваемые установления в рутине социальной работы. Это знание нам доступно только через опыт практиков.

Оценка программ – новое явление в российской действительности, однако эта практика успешно развивается. Так, несколько консалтинговых

⁴ В трудах по социальной антропологии этот тип знания известен как внутреннее, повседневное знание (*tacit knowledge*) [см. Polanyi, 1966].

компаний, в основном при поддержке донорских организаций, уже осуществили несколько успешных оценочных проектов в сфере городского развития. Фонд «Институт экономики города» провел оценку различных муниципальных программ в четырех российских городах (Саратов, Городец, Кунгур и Междуреченск) и в настоящее время разворачивает сотрудничество с другими городами в этом направлении. Кроме того, накоплен большой опыт по оценке городских систем социальной защиты (Томск, Арзамас, Пермь, Нижний Новгород). Леонтьевский Центр (Санкт-Петербург) осуществил проект по оценке стратегий городского развития. Сегодня уже есть успешный опыт совместной работы местных и региональных администраций с некоторыми зарубежными и отечественными неправительственными организациями – напр., фондом «Институт экономики города» – по внедрению результативно ориентированных услуг в области адресной социальной помощи, заказа на социальные услуги, целевых потребительских субсидий на определенные услуги, а также по разработке и применению технологий мониторинга результативности социальных услуг, включая надомное обслуживание одиноких престарелых и инвалидов [Критерии оценки...]. Это доказывает принципиальную решаемость задачи по переходу на управление по результату, на организацию социального обслуживания по принципу проектов и программ. По сути дела, речь идет о процессе стандартизации услуг, включая разработку параметров их содержания и предоставления. Стандартизация означает, что каждая процедура детально операционализирована и потому может быть отслежена и оценена [Zirps, 2003]. Оценка результативности социального обслуживания позволяет выявить, какие именно факторы сыграли ключевую роль в достижении конкретного результата, а какие оказались несущественными [Эффективность... 2003]. Начали активно работать многие региональные и городские некоммерческие организации, занимающиеся оценкой городских социальных проектов⁵. Кстати, по данным Института экономики города [Чагин, 2003], некоммерческие организации вполне могут конкурировать с муниципальными учреждениями социального обслуживания по уровню управленческой (контрактной) культуры, а также по качеству и результативности услуг: доля клиентов общественной организации, очень

⁵ Информацию о многих организациях и проектах по оценке социальных проектов можно найти на сайте Международной сети по оценке программ <http://ipen21.org/ipen>

довольных услугами, в среднем на 15% выше, чем соответствующий показатель муниципального учреждения.

В оценке эффективности социальных проектов, которая может включать оценку деятельности социальных сервисов или действий их отдельных специалистов, как и в анализе социальной политики в целом, особое значение имеет применение количественных методов и качественных сбора и анализа информации. Количественные и качественные методы сильно различаются между собой, поэтому определенные модели оценки, или эвалюаторного исследования, более совместимы с качественными методами, чем другие [Patton, 1980. Р. 49–58]. Например, проводя исследования эффективности в форме системного анализа или оценивая степень достижения целей, чаще всего применяют количественные методы. Переменные для оценивания определяются заранее, их расписывают на измеряемые (операциональные) индикаторы и, если возможно, рассматривают в качестве объекта эксперимента. Системный анализ требует (1) определения наиболее важных переменных на входе и выходе программы, (2) статистического анализа связей между тем, что имеет программа на входе, и ее результатами. Переменными на входе являются, например, такие показатели, как количество персонала, отношение между количеством персонала и количеством участников программы, характеристики участников программы, базовый уровень обслуживания участников программы (претестовые оценки). Результаты программ включают, например, уровень обслуживания участников программы после реализации программы (посттестовые оценки), уровень трудоустройства, денежное выражение новых навыков у клиентов, новый уровень дохода клиентов или его эквивалент и так далее. Системный анализ является популярным подходом к оценке в глазах правительства. Это подход, который зависит от компонентного анализа (разделения системы программы на отдельные части) в отличие от холистского подхода в качественных методах. Переменные определяются дедуктивным путем, логически перед тем, как начнется сбор данных, в отличие от индуктивной аналитической стратегии качественного исследования, где параметры формулируют в процессе полевой исследовательской работы. Взгляд на мир системного анализа несовместим с феноменологическим подходом.

Анализ достигнутых целей некоторое время был доминирующим подходом к оценке. В этом подходе результаты, фиксируемые в процессе реализации программы, определяются в терминах успехов клиентов или

участников, которые измеряются при помощи стандартизованных тестов. Данные этих тестов можно анализировать статистически, чтобы сравнить индивидов и группы участников. Однако успехи участников могут быть оценены только в определенном контексте или в связи с определенными смыслами, которые отдельный человек придает результатам его или ее личного опыта участия в программе и личных переживаний по поводу испытываемых проблем.

Качественные методы оценивания применяются в так называемой транзакционной модели, которая рассматривает каждый случай как уникальный и делает акцент на восприятии людьми происходящих событий. Транзакционная модель базируется на тех же допущениях, которые содержатся в качественном исследовании: важно понимать людей и программы в контексте; участие в исследовании должно складываться как естественная ситуация без специально организованного внешнего контроля и особых манипуляций; наиболее полное понимание возникает из индуктивного анализа детального и неформализованного сбора данных посредством прямого контакта с программой и ее участниками.

В этой модели считается, что узнать о восприятии можно, только изучив определенные транзакции, в рамках которых восприятие может быть зафиксировано. Все участники ситуации взаимодействуют между собой, причем человек, проводящий оценку, тоже оказывает влияние и находится под влиянием ситуации, так как является частью транзакции. Значит, следует проводить рефлексию восприятия в наиболее естественных условиях функционирования программы. Для этого организуют различных людей для наблюдения за программой и с их помощью готовят короткие нарративы, т.е. повествования, словесные описания результатов, строят диаграммы.

В этом случае используются методы социальной антропологии организаций – этнографические наблюдения и интервью, с целью выявить ценности участников программы, проявляющихся, в частности, в повседневном общении, выражениях, организационном фольклоре. Так выясняются общие для группы установки, а также конфликтующие интересы и предпочтения. Исследователь проверяет качество своих записей, приглашая персонал программы и представителей целевой группы реагировать на точность полученных зарисовок и выводов. По большей части данные собираются неформально – в процессе взаимодействий. В итоге не все

данные могут входить в отчет, исходя из этических соображений и соглашений, достигнутых с участниками исследования.

Еще одна модель оценки – так называемая «иллюминативная», ставящая своей задачей осветить как можно более широкий контекст, в котором функционирует программа. Такая модель в первую очередь направлена на описание и интерпретацию, чем на измерение и прогнозирование, и тоже принадлежит к антропологической перспективе. Здесь исследователя занимает влияние программ на различные социальные ситуации, к которым они применяются, как это напрямую относится к их достоинствам и недостаткам, и как они влияют на жизненный опыт и жизненный путь участников. Осуществляется это посредством постоянного поискового изучения и документирования всего, что является составными частями этой программы, в том числе в действиях, ситуациях и разговорах участников.

Американскому философу и специалисту в области эвалуаторных исследований Майклу Скривену принадлежит идея оценки эффективности, свободной от целей. Этот подход означает сбор данных по широкому кругу действительных результатов деятельности и оценку того, насколько эти результаты важны для удовлетворения демонстрируемых потребностей. Специалист по оценке в этом случае избегает формулировать свои задачи и выводы в связи с целями программы. Никаких обсуждений целей с сотрудниками не проводится, проектные буклеты или заявки не читаются; изучаются только результаты программы и эффекты, доступные измерению.

Дело в том, что при изучении узко обозначенных целей программы есть риск упустить важные незапланированные результаты, которые в этом случае будут называться «побочными», «непредвиденными» или «вторичными». Сами названия эти таковы, что какое-либо достижение, оказавшееся, возможно, наиважнейшим, будет недооцениваться, а ведь признание такого результата в качестве прямого и важного могло бы позволить, например, переформулировать приоритеты дальнейшей работы программы. Кроме того, именно из-за жесткой и конкретной формулировки ожидаемых результатов возникает риск ошибочного восприятия: мы начинаем видеть все сквозь призму заранее сформулированных целей и ничего другого. Тем самым, специалист по оценке становится в меньшей степени объективным в условиях, зависящих от целей. По собственному выражению Скривена, «оценка целей не является не только необходимым,

но даже вредным шагом. Я начинаю работу с альтернативного подхода – просто оцениваю действительные эффекты в противоположность контуру демонстрируемых потребностей. Я назвал это оценкой эффективности, свободной от целей... Чем меньше специалист по оценке эффективности слышит о цели проекта, тем больше внимания он будет уделять поиску действительных эффектов (в большей степени, чем поиску мнимых эффектов)» [цит. по: Patton, 1980. Р. 49–58].

Свободная от целей оценка эффективности, с ее поиском «реальных, действительных эффектов» представляет собой индуктивную и холистскую стратегию, направленную на преодоление логико-дедуктивных ограничений, воспроизводимых в количественном подходе к оценке, основывающемся на четко сформулированных целях. Между тем, многие социальные программы не имеют артикулированных, измеряемых конкретными количественными показателями целей, и потому не могут быть подвержены количественной оценке.

Традиционная формулировка вопроса по эффективности гласит: «В какой степени программа достигла своих целей?». Как видим, цель должна быть ясной для того, чтобы специалист по оценке эффективности знал, что искать... Так начинается длительный, подчас болезненный процесс, в ходе которого люди должны установить цели в понятиях, которые ясны, определены и доступны измерению. Программные цели, очерченные в точных и недвусмысленных выражениях, являются необходимой информацией для эвалюаторного исследования. В частности, когда планируется оценка, программные цели особенно важны. Определенная в четких и конкретных индикаторах цель фигурирует в количественной оценке результатов. Это распространенный подход оценки достижения целей, который за рубежом давно используется в эвалюаторных исследованиях программ образования, социальной защиты и здравоохранения.

По контрасту с оценкой, опирающейся на логически заданные измеряемые цели, подход, свободный от целей, означает сбор данных, напрямую связанных с результатами программы, где понимание эффективности не ограничено узким фокусом на установленные заранее цели. Свободная от целей оценка опирается на качественные методы, поскольку широко доверяет описаниям и прямому опыту, почерпнутым из программы. Более того, свободная от целей оценка в особенности требует от специалиста, проводящего такую работу, попридержаться суждения относительно того, что программа пытается делать, и сфокусироваться, вместо

этого, на поисках того, что действительно происходит в программе, что рассматривается как ее результат. Специалист по оценке эффективности, таким образом, может стать открытым к любым данным, возникающим из феномена программы как такового.

Отметим, что количественные и качественные методы применяются как при оценке процесса, так и при оценке результата, хотя в последнем случае более распространенным является использование статистических процедур. Преимущество качественных исследований социальной программы заключается в возможности неожиданных открытий, ознакомлении со значимыми аспектами, элементами программы, незаметных при формализованных подходах. Если программа и реализующая ее организация давно известны, характеризуются прозрачностью, исследования там проводятся регулярно, то можно обратиться к количественному измерению процесса программы. Однако от качественной методологии и в этом случае отказываться не следует, так как порой за знакомым и привычным фасадом могут скрываться заблуждения и недостатки или, напротив, интересные наработки и иные достоинства. Вообще, в последние годы интерес к «скрытому знанию» работников среди исследователей организаций необычайно высок, что связано со стремлением совладать с растущей неопределенностью, с которой сталкиваются специалисты и их клиенты в современных обществах. Японский исследователь Икуиро Нонака в начале 1990-х гг. один из первых заговорил о проблеме управления знаниями, который признал неформальное, повседневное знание в качестве корпоративного ресурса и призвал к созданию в организациях системы выявления и управления таким знанием, конвертирование его в формальные правила и установления. Первоначальная идея о необходимости вчувствования и понимания индивидуальных особенностей работников приобрела формы менеджерской борьбы с неопределенностью [Nonaka, Takeuchi, 1995], вызываемой разными перспективами, множественными смыслами и сложно организованными жизненными мирами повседневных деятелей, групп, организаций.

* * *

На институциональном уровне, в социальных сервисах пока что отсутствуют единые требования к оценке эффективности, ее концепция, как и стандарты оказания услуг, слабо операционализированы, разрознены и

во многом складываются стихийно на уровне низовой бюрократии под влиянием системы внешних и внутренних факторов. Складывающиеся модели социальных стандартов и оценки эффективности в государственных службах находятся в состоянии усиливающейся конкуренции с негосударственным сектором и вынуждены воспринимать от него новые подходы и принципы реализации. В настоящее время очевидна тенденция к рационализации и модернизации системы оказания социальных услуг, подталкиваемая неолиберальными изменениями в системе социальной политики, что находит выражение в разработке более унифицированных и менеджеристски ориентированных стандартов и механизмов оценки эффективности работы на уровне отдельных работников и сервисов в целом. Система оценки качества предоставления социальных услуг становится инструментом управления государственными (муниципальными) и негосударственными организациями.

Рационализируемая логика оценки делает измеряемыми такие отвлеченные и сложные понятия, как развитие социальной сферы района, качество жизни инвалидов, межсекторное взаимодействие. Ее можно использовать как мощный инструмент анализа в социальном управлении – например, при оценке управленческих решений, при оценке деятельности социальных служб и организаций, при экспертизе местных нормативных актов. Мониторинг и оценка программ и проектов – это важный логический шаг в социальной работе и реализации социальной политики в целом, который неизбежен в случае перехода социальных служб на принципы финансирования услуг, а следовательно, к программному методу управления. Более того, это эффективный и широко применяемый в развитых странах инструмент управления и важная часть проектной культуры, осваивать которую стоит российским социальным службам.

В эту проектную культуру одним из компонентов входит профессионализация. Однако, процессы, происходящие сегодня в социальной работе как академической дисциплине и практике, свидетельствуют о том, что характер этой профессии в современном мире меняется. Из специфической деятельности с четкими границами между теорией и опытом, образованием и практикой, между ролями специалиста и клиента она эволюционирует в направлении признания равных, партнерских отношений преподавателя, специалиста и клиента, где практический опыт приобретает все больший вес наряду с академической подготовкой. Кроме того, в последние годы растет признание того, что отношения теории и практики

в помогающих профессиях должны быть более близкими и взаимными: не только практика выстраивается согласно сформулированным теоретическим постулатам, но и теория развивается из осмысления опыта, благодаря анализу практики. Это происходит благодаря проводимым все чаще прикладным исследованиям профессиональной деятельности, чьи результаты применяются на практике, а также посредством партисипаторных исследований как особой технологии социальной работы. Эти исследования нередко имеют целью оценить адекватность методов, выявить ошибки и достижения практики, отрефлексировать ее.

Вместе с тем следует учитывать издержки менеджериалистского подхода к социальному обслуживанию, который снижает степень гибкости и недооценивает эмоциональный характер деятельности социальных работников и других помогающих специалистов. Профессиональный работник, осуществляя свою практику под контролем менеджера, вынужден перестраивать свою идентичность, становясь менее автономным и творческим, но более подконтрольным и подотчетным, подобно клерку в бюрократической организации. В свою очередь, администраторы социальных служб принимают рыночную идентичность «фирмачей», называемую некоторыми критиками «бизнесологией» за близость к идеалам управления коммерческой фирмой, с ее ориентацией на прибыль, борьбу за рынки сбыта, измерением успеха в количественных показателях.

Раздел 2. Функции оценки, основные понятия и подходы

В этом разделе будут рассмотрены основные подходы к анализу эффективности, результативности и качества социального обслуживания. Успех любой услуги или проекта формулируется в аспектах процесса и результата. Наиболее часто используются понятия качества, результативности и эффективности, которые должны быть сформулированы с учетом целей и задач социального обслуживания, социальной работы. Производными от задач и целей являются критерии эффективности, лежащие в основе любого аналитического инструмента, сколько-нибудь полезного в текущей работе, в оценке и управлении. Оценка эффективности и качества нельзя рассматривать исключительно как механизм контроля – это часть общей системы обеспечения качества, в рамках которой каждый сотрудник социальной службы, независимо от своего должностного статуса, стремится осмыслить процесс и результат своей работы, чтобы сделать обслуживание более качественным, а деятельность – эффективной.

Зачем нужно оценивать процесс и результаты социального обслуживания

В существующей системе социальной поддержки и социального обслуживания населения оценке подвергается, в основном, процесс. Органы управления социальной защитой, учреждения и организации ориентируются при планировании и оценивании работы на такие понятия, как количество обслуживаемых, количество оказанных услуг, объем потраченных бюджетных средств или привлеченных из внебюджетных источников. Результаты предоставления услуг оценить сложнее. Как повлияла проведенная работа на поведение, способности или самоощущение целевой группы получателей услуг? В конечном итоге, как затраченные ресурсы, в том числе финансовые и человеческие, повлияли на снижение социальной напряженности в обществе, повышение благосостояния и экономической самостоятельности нуждающихся семей?

Существует целый ряд причин, по которым государственным и общественным организациям, предоставляющим услуги социальной работы различным клиентам, или пользователям, полезно проводить оценку результатов своей деятельности. Прежде всего, тогда сотрудники и администраторы организации обращают внимание и на достижения, и на неудачи, т.е. могут увидеть картину со всех сторон. Сами сотрудники, применяя исследовательские методы, могут стать более объективными по отношению к своей организации. Сотрудники и клиенты (потребители услуг) получают зримое подтверждение того, что организация не работает «впустую». Благодаря оценке можно найти так называемые «критические точки», моменты, оказывающие решающее влияние на качество и эффективность работы; в дальнейшем, воздействуя именно на эти точки, руководитель и сотрудники организации сумеют добиться существенных положительных изменений, тем самым сэкономив ее силы, время и ресурсы. Наряду с важностью процессов самооценки необходимо регулярно привлекать специалистов, независимых консультантов или экспертов, исследователей, которые могут обеспечить сторонний взгляд. Оценка даст работникам и руководству повод задуматься о стандартах качества, к которым следует стремиться их организации.

С точки зрения потребителей услуг (благополучателей), спонсоров, партнеров – той среды, в которой действует организация, такая оценка тоже имеет важный смысл. В переговорах со своими актуальными и потенциальными донорами и заказчиками социальная служба сможет привести факты и сравнительные характеристики, которые позволят понять, что же она собой представляет как организация и насколько эффективно работает. Некоторые типы доноров (например, фонды, дающие гранты) требуют включать в заявку на финансирование того или иного проекта такой этап, как оценка.

Оценка помогает увидеть реальное положение дел в организации, определить пути закрепления успехов и исправления недостатков. При оценке ставятся четкие вопросы, проводится систематический сбор информации от разных людей, вовлеченных в программу. Полученные данные представлены как с использованием количественных параметров («23% участников», «85 баллов»), в виде таблиц и диаграмм, так и с помощью качественных данных, в виде повествования. Затем делаются выводы о качестве процесса и результатах программы обслуживания.

Сейчас многие государственные и общественные организации наряду с текущей деятельностью ведут и проекты по грантам, а также оказывают платные услуги, формируется так называемый **квази-рынок** социальных услуг⁶ – как то игровое поле, на котором в недалеком будущем начнут действовать и конкурировать между собой организации разных форм собственности, выполняя роль поставщиков услуг. Пока что эта конкуренция довольно слабая, стандарты услуг прописаны далеко не полностью, а процедуры сбора информации и ее анализа для оценки эффективности пока не отлажены.

Вместе с тем уже существует успешный опыт совместной работы местных и региональных администраций с некоторыми зарубежными и отечественными неправительственными организациями – например, фондом «Институт экономики города», по внедрению результативно ориентированных услуг в области адресной социальной помощи, заказа на социальные услуги, целевых потребительских субсидий на определенные услуги (социальных ваучеров на горячее питание для пенсионеров или на уход за детьми дошкольного возраста), а также по разработке и применению технологий мониторинга результативности социальных услуг, включая надомное обслуживание одиноких престарелых и инвалидов⁷. Это доказывает принципиальную решаемость задачи по переходу на управление по результату, на организацию социального обслуживания по принципу проектов и программ.

Организация работы по принципу проектов и программ позволяет оценить, насколько успешна деятельность, достигаются ли запланированные результаты и в чем причины неудач, если таковые случаются. Для этого необходимо уметь отслеживать, оценивать и представлять результа-

⁶ Квази-рынок – система распределения бюджетных средств в виде краткосрочного или среднесрочного финансирования (например – грантов) через открытые конкурсы, в которых могут принимать участие как государственные, так и негосударственные организации, оказывающие социально значимые услуги.

⁷ Критерии оценки качества бюджетных услуг, целесообразности и эффективности производимых расходов; обоснование и методика выбора критериев. Материалы исследования Фонда «Институт экономики города», 2006. Рукопись.

ты своей деятельности⁸. Это можно осуществлять разными способами; существует целая система методов, приемов и подходов к оценке.

Оценка результатов деятельности – это важный элемент системы управления, ориентированного на результат. Чтобы внедрить такую модель управления системой услуг социальной защиты, необходимо сформулировать ожидаемые результаты по каждой услуге, пересмотреть содержание и процесс оказания каждой услуги так, чтобы по возможности вся деятельность была направлена на достижение желаемых результатов. По сути дела, речь идет о процессе стандартизации услуг, включая разработку параметров их содержания и предоставления. Помимо стандартизации услуг, следует наладить и постоянно финансировать систему мониторинга, позволяющую *регулярно* отслеживать процесс оказания услуг, их качество, степень достижения результатов, удовлетворенность получателей. Данные мониторинга можно использовать для принятия мер по повышению качества или эффективности услуг, внося изменения в ту или иную услугу, осуществление дополнительных действий (например, дополнительное обучение персонала или оснащение служб), воздействие на поставщика или его замена⁹.

Понятия качества, результативности и эффективности

«Качество» можно представить как соответствие идеального образа услуги, удовлетворяющего все стороны, и реального воплощения этой услуги. Понятно, что каждый по-своему понимает «качество», у каждого будет свой идеальный образ качественной услуги. Поэтому так важно договориться об общих определениях, или стандартах качественной услуги. Идеальный образ качественной услуги подразумевает связанные между собой процесс, результат, сопоставимость цели и результата (результативность), достижение цели с наименьшими затратами (эффективность). При этом подразумеваются затраты разного типа – как экономические, так и человеческие.

⁸ Боровых А., Грешнова Е. Исследование эффективности проектов и программ благотворительных организаций // Благотворительность в России. Социальные и исторические исследования. СПб.: Лики России, 2001.

⁹ Критерии оценки качества бюджетных услуг, целесообразности и эффективности производимых расходов; обоснование и методика выбора критериев. Материалы исследования Фонда «Институт экономики города», 2006. Рук.

Рассмотрим несколько терминов. Начнем с наиболее общего и наиболее сложного – эффективность. В современной теории и практике социальной работы это понятие имеет несколько значений.

Эффективность в смысле продуктивности, производительности, экономичности (Efficiency) – это показатель эффективности деятельности, отражающий сумму выработки на единицу затрат. Часто выражается в виде процента от идеальной продуктивности. Чем меньше ресурсов затрачено на достижение запланированных результатов, тем выше продуктивность. Это понятие нередко отождествляют с эффективностью, подразумевая экономический ее смысл. Например, продуктивность, или производительность, труда может измеряться как количество выпущенной продукции в единицу времени. Говоря об оптимизации системы социальной поддержки населения, подразумевают более эффективное управление ресурсами, которое бы позволило повысить работоспособность системы при уменьшении затрат.

Эффективность в смысле действенности (Effectiveness) – это способность производить эффект (результат) неких действий, которая не всегда может быть измерена при помощи количественных показателей.

Эффективность в смысле результативности, оптимальности (Efficacy) – это способность производить намеченный результат в желаемом объеме, может выражаться мерой (процентное соотношение) фактически произведенного результата к нормативному/запланированному (например, в этом смысле говорят об эффективности вакцины или вакцинации). Эта мера фокусируется на достижении как таковом, а не на ресурсах, затраченных на достижение желаемого эффекта.



Отметим: то, что дает какой-то результат, не обязательно будет оптимальным, а то, что оптимально, не обязательно будет экономично. Только сочетание всех этих параметров означает эффективность в полном смысле этого слова.

Качество и эффективность

Качество и эффективность социального обслуживания – это две стороны одной медали. Социальное обслуживание, которое осуществляется профессионально, приносит ощутимую пользу тем, для кого оно предназначается, и положительно ими оценивается, является качественным. А если оно к тому же осуществляется в рамках запланированных ресурсов и целей, ожидаемые результаты получены, то значит, услуга оказана эффективно.

Оценка эффективности социальных служб подразумевает следующие разновидности: 1) оценка качества – обычно ее еще называют «контроль качества» или «обеспечение качества» (quality control или quality assurance); 2) оценка экономичности (efficiency); 3) оценка действенности (effectiveness); 4) оценка результативности (efficacy). Нередко все эти элементы объединяются в комплексную оценку, которая, к тому же предполагает оценку всей организации в целом, оценку отдельных ее программ, компонентов программ, сотрудников и оценку работы с конкретными клиентами. В узком смысле «эффективность» означает достижение наибольшего соответствия целей и полученных результатов при наименьших затратах. Использование экономических доказательств эффективности социальной работы или социального обслуживания является важным, но далеко не единственным приемом оценки. В этой книге мы будем говорить о понятии «эффективность» в широком смысле, поскольку именно такое понимание распространено как в официальных документах, так и в сложившейся на сегодняшний день практике.

Критерии эффективности социального обслуживания носят комплексный характер. С одной стороны, они представляют собой систему стандартов и нормативных показателей, отражающих эффективность процесса социального обслуживания, с другой стороны – систему показателей, отражающих количественные и качественные индикаторы социально-экономического, психологического и иного состояния отдельных личностей, семьи в целом, социальной группы. Эффективность деятельности

учреждений социального обслуживания определяется, исходя из таких показателей, как развитие сети учреждений, качество предоставленных услуг, состояние и использование материальных и людских (кадровых) ресурсов, отношение результата и затрат¹⁰.

Для использования категорий качества, эффективности и результативности в практической деятельности введем для каждой из них набор конкретных параметров, выражающих ключевые характеристики, пригодные для построения измерительных инструментов (анкет, статистических показателей, сводных индексов).

Качество услуги понимается как степень соответствия полезных свойств услуги потребностям и предпочтениям потребителей и включает следующие параметры: полнота предоставления в соответствии с требованиями (стандартами); доступность; своевременность; эффективность и результативность предоставления услуги. **Эффективность услуги** определяется как степень успешности деятельности по достижению цели с наибольшей экономией затрат, т.е. до какой степени услуга способствовала своевременному и объективному решению стоящих перед клиентами проблем с наименьшими затратами ресурсов разного рода.

Результативность включает следующие параметры: степень решения материальных или финансовых проблем клиента, оцениваемая непосредственным контролем результатов выполнения услуги; степень улучшения эмоционального, физического состояния клиента, решения его правовых, бытовых и других проблем в результате взаимодействия с исполнителем услуги, оцениваемая косвенным методом, при участии клиента в оценке качества услуги.

Качество и эффективность социального обслуживания – это две стороны одной медали. Достигает ли обслуживание поставленных целей? Предоставлена ли социальная помощь тем, кому она предназначалась? Все ли нуждающиеся охвачены помощью? Есть ли административные барьеры, препятствующие доступности социальных услуг? Каков эффект выполненной программы услуг для индивида и для общества? Как соотносятся достигнутые результаты с затраченными ресурсами? Социальное обслуживание, которое осуществляется профессионально, приносит ощутимую пользу тем, для кого оно предназначается, и положительно ими

¹⁰ Мещанинова Е.Ю. Проблемы определения эффективности социального обслуживания // Работник социальной службы. № 4. 2005. С.8-10.

оценивается, является качественным. А если оно к тому же осуществляется в рамках запланированных ресурсов и целей, приводит к достижению заранее определенного ожидаемого результата, то значит, деятельность проведена эффективно.

В построении критериев эффективности, результативности и качества учитывают содержание целевых и ценностных установок, задаваемых организацией, ведомством или рамками профессии. Сама идея оценки качества, эффективности, результативности, разработки стандартов и критериев услуг базируется на определенной системе ценностей, на идеологии, которая называется «неолиберализм».

Одна из идей неолиберальной системы социальной политики состоит в том, что в социальные сервисы – образование, здравоохранение, социальную защиту – проникают принципы и приемы бизнес-менеджмента, так называемой контрактной, проектной культуры. Предполагается, что четкость управления и исполнения задач, подотчетность и подконтрольность повысят эффективность социальной политики, позволят сэкономить ресурсы, выделяемые на социальную сферу, помогут достичь больших результатов при меньших затратах. Однако не всегда подобные стремления можно увязать воедино с гуманистическими ценностями профессий психолога, социального работника, педагога, чьи усилия и достижения порой довольно трудно оценить в количественных терминах производительности труда, выработки и стоимости.

Почему трудно оценивать качество, эффективность и результативность социальных услуг?

- Заявительный принцип оказания услуг затрудняет возможность оценить степень охвата целевой группы
- Социальные услуги не могут быть полностью формализованы, что затрудняет разработку прозрачных и четких критериев оценки
- Многообразные внешние условия могут повышать или снижать вероятность положительных изменений
- Изменения в жизни людей нередко носят отсроченный характер по отношению к времени оказания услуги

Социальные услуги: проблемы и перспективы оценки результативности

В соответствии с Федеральным законом от 10 декабря 1995 года № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» *социальная услуга* определяется как действие по оказанию отдельным категориям граждан помощи, предусмотренной действующим законодательством. Также закон определяет виды услуг: социально-бытовые, социально-медицинские, психолого-педагогические, социально-правовые, ограничивая их предоставление критерием наличия трудной жизненной ситуации. Трудная жизненная ситуация определяется как ситуация, объективно нарушающая жизнедеятельность гражданина и которую он не может преодолеть самостоятельно. Таким образом, базовый закон трактует *оказание услуги* как предоставление помощи в трудной жизненной ситуации.

Социальное обслуживание населения Федеральным законом № 122 отнесено к исключительному ведению субъекта Российской Федерации, что предполагает регулирование этой деятельности на уровне региональных нормативно-правовых актов. Базовый закон Саратовской области от 10 января 2000 года № 7-ЗСО (с изменениями от 28 апреля 2005 года) транслирует норму федерального закона и фиксирует одну из форм социальной защиты как «помощь в виде услуг». Закон определяет (ст. 33) виды социальных услуг, исходя из их понимания как помощи. Формулировки видов социальных услуг носят обобщенный характер (предоставление социально-экономической, психолого-педагогической, медико-социальной, юридической помощи семьям с детьми) и в ряде случаев отражают не содержание услуги, а ее форму (консультации по телефону). Более четко и дифференцированно определяются услуги, оказываемые пожилым гражданам и инвалидам в Постановлении Правительства Саратовской области от 20 декабря 2004 года № 283-П. Хотя в данном документе вместе с видами услуг, имеющих однозначное прочтение (топка печей или доставка воды), содержатся услуги, имеющие возможность широкой трактовки (действие в уборке помещения или организация медико-социального обследования). Наиболее декларативным и общим представляется блок социально-психологических услуг, включающий такие услуги, как психологическая коррекция, психологический тренинг, поддержка жизненного тонуса клиента и другие.

В типовом Положении о социально-реабилитационном центре для несовершеннолетних (Постановление Правительства РФ от 27 ноября 2000 г. № 896) понятие «услуги» отсутствует, а используется понятие «задачи»: а) обеспечивает временное проживание несовершеннолетних, оказавшихся в трудной жизненной ситуации; б) принимает участие в выявлении и устранении причин и условий, способствующих безнадзорности и беспризорности несовершеннолетних; в) оказывает помощь в восстановлении социального статуса несовершеннолетних в коллективах сверстников по месту учебы, работы, жительства, содействует возвращению несовершеннолетних в семьи; г) оказывает социальную, психологическую и иную помощь несовершеннолетним, их родителям (законным представителям) в ликвидации трудной жизненной ситуации; д) разрабатывает и реализует программы социальной реабилитации несовершеннолетних, направленные на выход из трудной жизненной ситуации; е) обеспечивает защиту прав и законных интересов несовершеннолетних; ж) организует медицинское обслуживание и обучение несовершеннолетних, содействует их профессиональной ориентации и получению ими специальности. Очевидно, что понятие задачи не является отражением услуги, а лишь предусматривает возможность решения задач с помощью тех или иных услуг.

Аналогичный подход к определению социальных услуг как неформализованной помощи или функциональных задач учреждения закреплен и в других нормативных документах федерального и регионального уровней, определяющих вопросы социального обслуживания населения. Обобщенные формулировки услуг характерны и для уставов учреждений социального обслуживания всех типов.

В 2004 году вступили в силу два национальных стандарта: «Основные виды социальных услуг» (ГОСТ 52143-2003) и «Качество социальных услуг» (ГОСТ 52142-2003), закрепившие стандартный перечень видов социальных услуг и требования к обеспечению их качества. Как и действующие законы, данные стандарты определяют услуги как помощь и всестороннюю поддержку граждан в трудной жизненной ситуации. Кроме того, ГОСТ 52142 использует термин «помощь населению в получении услуг, предоставляемых социальными службами», запутывая вопрос определения социальной услуги окончательно.

Широкое использование понятия «социальная услуга как помощь в преодолении или совладании с трудной жизненной ситуацией» в нормативных актах, инструкциях и регламентах деятельности приводит к про-

изволу в определении содержания услуги и определении ее результата со стороны учреждений и специалистов, резко ограничивает возможности по переходу от оценки результативности учреждения «по валу» к оценке «по результату». Федеральный закон «О защите прав потребителей» требует от учреждений, оказывающих услуги, наличия полного перечня оказываемых услуг и документов, регламентирующих качество услуг. В связи с этим вопрос определения социальной услуги и ее выделения из общего процесса деятельности учреждения как организационно-процессуальной единицы представляется наиболее существенным в аспекте оценки результативности и качества социальных услуг.

В целях определения критериев и показателей результативности социальных услуг необходимо четко дифференцировать понятия «обслуживание» и «услуга» или «процесс обслуживания» и «процесс оказания услуги». Наиболее остро данный вопрос стоит при разработке стандартов услуг, то есть «стандарта услуги» или «стандарта обслуживания». Смещение этих понятий как раз и приводит к растворению услуги как действия, направленного на заданный результат, в текущем процессе обслуживания, который, как правило, не имеет четко заданного результата и определяет в большинстве случаев условия предоставления услуги. Применительно к проблеме качества «обслуживания» или «услуги» вопрос их дифференциации представляется более сложным. Качество «обслуживания», кроме удовлетворения потребности во внимании, удобстве, безопасности и других, опосредованно определяет и качество самой «услуги». В данном случае речь идет об «обслуживании» как условиях оказания «услуги». В практике оказания социальных услуг возможно выделение видов услуг в зависимости от времени оказания услуги и ее комплексности. Единовременные услуги оказываются в форме локального действия в течение фиксированного (регламентированного) периода времени. Долговременные услуги оказываются в форме повторяющихся действий в течение определенного времени и представляют собой или периодическое предоставление одной и той же услуги, или некоторого комплекса разных услуг. Простая услуга – осуществление действий специалиста, приводящих к наступлению объективно фиксируемого результата. Сложная услуга оказывается одним или несколькими специалистами и не приводит к немедленному результату и может иметь фиксируемые промежуточные результаты. К сложным услугам можно отнести психологические и реабилитационные услуги. Комплекс услуг – последовательное предоставление набора услуг,

направленных на удовлетворение нескольких или одной потребности за счет комплекса действий. В рамках социально-бытовых услуг колка дров может рассматриваться как единовременная простая услуга, приготовление пищи представляет собой долговременную простую услугу, а уборка жилья вместе с покупкой продуктов и приготовлением пищи – комплексная услуга.

С нашей точки зрения, «услуга» как единица деятельности учреждения должна полностью покрывать функциональное поле учреждения, если исходить из клиентской ориентации деятельности. В этом случае дифференциация учреждений и их специализация обеспечивается за счет конечного перечня оказываемых услуг и, соответственно, клиентской специализации. Клиентская специализация учреждений социальной защиты отличает эту сферу услуг от всех других, где специализация осуществляется на основе видов услуг. Исходя из концепции клиентоориентированной социальной услуги, определим «услугу», оказываемую учреждениями социальной защиты как совершение специалистом (группой специалистов) специализированного учреждения определенной последовательности действий и (или) принятие определенных решений для обеспечения прав и удовлетворения потребностей человека, который ограничен в своих возможностях сделать (делать) это самостоятельно. Очевидно, что такое понимание услуги, включает понятия «помощь», «содействие», но в отличие от последних позволяет определить конечный результат услуги и его качественно-количественные характеристики. Если рассматривать достаточно распространенный вид социальных услуг – социально-бытовые услуги, то услуга, определяемая в нормативных актах как «помощь в приготовлении пищи» получает новый смысл – обеспечение потребности человека в получении качественной пищи в соответствии с определенными медицинскими нормами и индивидуальными особенностями (диета, национальные особенности, территориальная специфика питания и т.д.). Отсюда рассчитываются количество услуг, их длительность и периодичность, определяются требования к социальному работнику, который оказывает данную услугу.

Действующее законодательство практически не ограничивает возможности учреждения формулировать, оказываемые им услуги как функциональные единицы деятельности. Однако существующие практики оказания услуг и наличная нормативная база не оказывают стимулирующего действия на процесс выделения услуг из общего процесса, который опре-

деляется как «обслуживание». Соответствующие ограничения вводятся и самим клиентом, который в меньшей степени ориентируется на конкретную услугу, а в большей – на содействие в компенсации или устранении субъективных или объективных условий, ограничивающих его возможности в удовлетворении потребностей.

В большинстве случаев в учреждениях социальной защиты при обращении клиента (или его представителя) формируется социальная карта клиента, в которой фиксируется наличная жизненная ситуация и определяются средства (услуги) для устранения или компенсации имеющихся ограничений жизнедеятельности и гражданских прав. Социальная карта клиента сегодня не является технологическим планом обслуживания, что представляется принципиально важным. Технологический план обслуживания – это инструмент планирования и управления процессом предоставления услуг. В технологическом плане, кроме того, должны быть обозначены цели оказания услуг и действия, необходимые для их достижения. Так как план представляет собой документ, создаваемый совместно клиентом и социальным работником, его можно рассматривать как разновидность контракта. Существующая форма договора, заключаемого в настоящее время между клиентом и учреждением на надомное обслуживание, использует обобщенные, в соответствии с базовыми законами, формулировки услуг без определения их результатов и параметров качества.

Наиболее существенной функцией технологического плана является обеспечение контроля за предоставлением клиенту именно тех услуг, что определены, а не ее варианты. Варианты могут осуществляться как уменьшение объемов услуги, сокращение периодичности, уменьшение полноты услуги, несоответствие квалификации специалиста требованиям качества услуги. Например, клиент должен получать трехразовое питание в рамках программы доставки обедов на дом, а получает только двухразовое. Другой вариант – приготовление бутербродов вместо приготовления горячего обеда. Психологическое консультирование как услуга, реализуемая специалистом-психологом, может заменяться разговором с социальным работником, осуществляющим надомное обслуживание.

Обеспечение качества и результативности социальных услуг является многофакторной и комплексной проблемой, решение которой возможно лишь при наличии действующей системы управления качеством услуг, обеспечивающей контроль всех компонентов оказания услуги, в рамках единой системы социального обслуживания населения. Сегодня

мы можем говорить о единой региональной системе социального обслуживания, что определяет федеральное законодательство. Вопросы же системного контроля и управления качеством пока не явились предметом нормативного регулирования, если не считать трансляцию действующего ГОСТа 52142-2003 в региональные нормативные акты.

В целях общего анализа условий и процесса обеспечения качества и результативности оказания социальной услуги рассмотрим социально-психологическую реабилитацию подростков, находящихся в трудной жизненной ситуации как сложную социально-психологическую услугу. Оказание данной услуги определяется действующим законодательством Российской Федерации: ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ» от 24.06.1998 года; ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24.06.1999 года; ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в РФ» от 10.07.2002 года; Постановление Минтруда РФ от 19 июля 2000 года №52 «Об утверждении Методических рекомендаций по организации деятельности государственного (муниципального) учреждения «Центр социальной помощи семье и детям»; Постановление Минтруда РФ от 29 марта 2002 года № 25 «Об утверждении Рекомендаций по организации деятельности специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации»; Распоряжение Правительства РФ от 3 июля 1996 года № 1063-р «О социальных нормах и нормативах»; региональные правовые и нормативные акты в сфере социальной защиты населения (например – Постановление Правительства Саратовской области от 17.01.2005 года № 13-П «О порядке предоставления социальных услуг несовершеннолетним гражданам в учреждениях социального обслуживания Саратовской области»); ГОСТ Р 52143-2003 Национальный стандарт РФ. Социальное обслуживание населения. Основные виды социальных услуг; ГОСТ Р 52142-2003 Национальный стандарт РФ. Социальное обслуживание населения.

Качество социальных услуг:

1. Действующее законодательство определяет обязательность оказания социально-психологических услуг, наличие специализированных подразделений в учреждениях социальной защиты, нормативы обеспеченности населения учреждениями социального обслуживания соответствующего вида, примерную обеспеченность учреждений специалистами, основные параметры оказания услуг, характеристики целевых групп.

К категории детей, находящихся в трудной жизненной ситуации законодательство относит: детей, оставшихся без попечения родителей; детей-инвалидов; детей, имеющих недостатки в психическом и физическом развитии; детей – жертв вооруженных и межнациональных конфликтов, экологических и техногенных катастроф; детей из семей беженцев и вынужденных переселенцев; детей – жертв насилия; детей, проживающих в малоимущих семьях; детей с отклонениями в поведении; детей, жизнедеятельность которых нарушена в результате сложившихся обстоятельств и которые не могут преодолеть данные обстоятельства самостоятельно или с помощью семьи.

Услуга по социально-психологической реабилитации в отношении данных ситуаций предполагает восстановление социально-психологического статуса, устранение или снижение уровня социально-психологической дисфункции, иных нарушений социально-психологической регуляции, явившихся следствием (или причиной) данных ситуаций. Необходимо отметить, что «трудные жизненные ситуации», определенные в законодательстве, представляют собой классификацию объективных ситуаций, которые не могут определять специфику услуг. Социально-психологическая реабилитация осуществляется в отношении состояния клиента, а не факторов, приведших к ограничению жизнедеятельности.

2. В Саратовской области действуют 12 социально-реабилитационных центров, 9 центров социального обслуживания семьи и детей, 36 отделений помощи семье и детям, 9 подростковых телефонов доверия. Деятельность учреждений осуществляется в соответствии с действующим законодательством на основе Уставов учреждений и Положений о структурных подразделениях социально-психологической помощи.

Как правило, учреждения данного профиля расположены в центральной части населенного пункта, что обеспечивает транспортную доступность. Информирование населения об услугах учреждений осуществляется через СМИ (в том числе и электронные), через распространение буклетов, информационных листовок, устную информацию специалистов и работников. В каждом учреждении размещен информационный стенд. Однако регламента, определяющего данный вид деятельности, не существует.

Общее количество учреждений не соответствует нормативам обеспеченности. В соответствии с распоряжением Правительства РФ от 3 июля 1996 года № 1063-р «О социальных нормах и нормативах» Центр

«Семья» создается из расчета одно учреждение на 50 000 жителей. При данном нормативе число учреждений «Семья» в Саратовской области должно составить порядка 50. Как правило, данные учреждения являются межрайонными (обслуживают несколько муниципальных районов). Норматив обеспеченности социально-реабилитационными центрами с приютами в соответствии с Постановлением Правительства РФ № 896 от 27.10.2000 года составляет одно учреждение на 10 000 детского населения. Норматив числа учреждений должен составлять порядка 47 учреждений данного профиля.

В связи с ограниченной доступностью учреждения широко используют выездную практику оказания услуг. Крупные учреждения создают выездные консультационные пункты. Регламента оказания услуг и контроля в режиме выездной технологии также не существует. Количество специалистов социально-психологического профиля, определенного штатным расписанием, не соответствует потребности населения в данном виде услуг. В первую очередь это относится к специалистам психологам. Из 2085 специалистов, работающих в учреждениях социального обслуживания семьи и детей, психологов – 100 человек. Существующие нормативы типовой штатной численности не обеспечиваются в связи с ограничениями в финансировании учреждений. Привлечение данных специалистов, кроме этого, ограничивается низким уровнем оплаты труда и практическим отсутствием специалистов в малых населенных пунктах.

Режим работы учреждений, как правило, стандартный (9.00–17.00) при двух выходных днях. В некоторых учреждениях устанавливается дежурство специалистов до 19.00–22.00 в рабочие дни и в субботу. Режим работы определяется самим учреждением. Учреждения не оснащены приспособлениями для доступа посетителей, имеющих нарушения опорно-двигательного аппарата, и специальными информационными средствами и специалистами для обслуживания клиентов с нарушениями зрения и слуха. Общие требования к зданиям, их безопасности и коммунальной оснащенности определяются действующими строительными нормами и правилами (СНиП) и санитарными нормами (СанПиН). В большинстве учреждений эти требования выполняются на нижнем пределе, так как учреждения располагаются в приспособленных зданиях.

3. Определение ситуации, в которой находится подросток, как трудной жизненной или социально опасной и предполагающей оказание услуги по социально-психологической реабилитации осуществляют орга-

ны образования, органы внутренних дел, комиссии по делам несовершеннолетних, органы опеки и попечительства, соседи, родители и сам подросток. Порядок обращения данных субъектов в учреждения не регламентируется. Заявки могут быть письменные, устные личные и устные по телефону. Также не существует стандарта действия специалиста при обращении в критических ситуациях (информирование заинтересованных лиц, привлечение специалистов других учреждений).

Формы и порядок регистрации подростков, перечень необходимых документов пришедших или доставленных в учреждение подростков четко регламентированы в нормативных актах и внутренних документах учреждения. Категории детей, имеющих право на получение услуг социально-психологического характера, и ограничения на получение услуг определены в нормативных актах. Ограничения на оказание первичного приема и услуг, как правило, связаны с актуальным состоянием клиента (социально опасное заболевание, состояние опьянения). Перечень жизненных ситуаций клиента, при наличии которых может быть отказано в услуге, не определен. Определение клиентского статуса осуществляется после первичной диагностики.

4. *Услуга по социально-психологической реабилитации* является сложной комплексной услугой, которая включает: предварительное собеседование; первичное консультирование и выявление потребностей подростка; формирование программы социально-психологической реабилитации; реализация программы; промежуточный и итоговый контроль реализации программы; социальный патронаж. *Программа социально-психологической реабилитации* в зависимости от индивидуального состояния подростка может включать: психологическое консультирование; психологическую диагностику; психокоррекционные процедуры; психотерапевтическую помощь; социально-психологические тренинги. Сложные социально-психологические услуги, оказываемые в различных учреждениях, имеют широкую вариативность по содержанию и качеству, которое определяется уровнем профессиональной подготовленности специалиста и методическим обеспечением услуги. В большинстве случаев структура и содержание программы реабилитации включает услуги, которые в состоянии обеспечить специалисты данного учреждения.

5. Первичная диагностика ситуации и состояния клиента осуществляется специалистом приемного отделения или отделения социального патронажа. Результаты первичной диагностики фиксируются в Акте об-

следования семьи и Карте реабилитации. Окончательное решение о параметрах социально-психологической помощи (реабилитации) принимается социальным консилиумом. Положение о консилиуме разрабатывается самим учреждением. Консилиум в реабилитационных учреждениях является основным профессионально-экспертно-консультационным и контрольным органом. Кроме экспертизы и утверждения программ реабилитации консилиум осуществляет промежуточный контроль и принимает решение о завершении реабилитационных мероприятий.

В рамках этапа диагностики могут осуществляться процедуры психологической диагностики с использованием психологических тестов. Регламент их применения в настоящее время отсутствует. Решение о проведении психодиагностики и содержании тестовой батареи принимает специалист. Требований о наличии у специалиста сертификата для использования тестов пока нет. Типовая тестовая батарея также не определена.

Другие формы взаимодействия специалиста и клиента (беседа, тренинг, групповое консультирование) также не стандартизированы. Временные параметры социально-психологических услуг не отработаны, хотя в некоторых учреждениях используются нормативы по продолжительности первичного приема и консультации. Нормативы нагрузки специалиста (количество принимаемых клиентов) могут устанавливаться учреждением, но, как правило, такие нормативы не применяются.

Обеспечение конфиденциальности возможно не во всех учреждениях. Во многих случаях работа проводится в присутствии других специалистов, работающих в данном кабинете. Порядок хранения материалов о клиенте определяется достаточно четко, и строго контролируется недоступность информации для других лиц. В исключительных случаях, определяемых самим специалистом, осуществляется анонимное первичное консультирование. На условиях анонимности работает «Телефон доверия» при учреждениях или как самостоятельная структура.

Социально-психологическое консультирование является основным компонентом социально-психологической реабилитации. Требования к данной процедуре определяются профессиональными нормами работы психолога и применяются специалистами как «неписанные правила». Существующие стандарты (например – Этический кодекс психолога) не имеют нормативного закрепления для использования специалистами учреждений социальной защиты.

Результаты работы специалиста на каждом этапе отражаются в документах. Перечень документов и порядок их ведения закреплен в инструкциях. В качестве таких документов применяются: журнал регистрации клиентов, журнал регистрации услуг, индивидуальная карта реабилитации, социально-психологический паспорт, психологическая характеристика, протоколы социального и медико-психолого-педагогического консилиума, реабилитационная карта семьи и другие. Единый унифицированный пакет документационного сопровождения услуги нормативно не определен. В работе реабилитационных учреждений используется пролонгированная форма социального сопровождения клиента после завершения комплексной услуги – социальный патронаж. Технология патронажа нормативно не закреплена и определяется каждым учреждением самостоятельно.

6. Требования к специалисту, оказывающему социально-психологические услуги (профиль образования, квалификация, стаж, условия найма) определяются должностными инструкциями и трудовым договором, едиными тарификационными требованиями. Учитывая, что данные документы разрабатываются и утверждаются учреждением, то существует вариативность в требованиях к специалисту в разных учреждениях. Обучение и повышение квалификации специалистов осуществляется эпизодически без соответствующего плана. Оплата труда специалиста регламентируется законодательно. Возможности премирования за качество работы ограничены и определяются учредителем (вышестоящим органом). Обеспечение деятельности специалиста оборудованием, информационными и методическими материалами, профессиональными печатными изданиями проводится в соответствии с имеющимися в учреждении возможностями и не регламентируется. Специальные процедуры допуска к оказанию сложных видов услуг (например, психокоррекционных) или использованию психологических тестов не используются. Квалификационная категория специалиста определяется по результатам аттестации (каждые 5 лет).

Контроль деятельности специалиста осуществляется в разнообразных формах: фронтальная проверка, тематический контроль, текущий контроль, мониторинг, самоотчетность, анализ работы, супервизорство. Кроме административного контроля, проводится профессиональный контроль со стороны коллег или специалистов других учреждений. Специалисты ведут дневник учета рабочего времени, в котором фиксируются оказанные услуги. Ежемесячно формируется отчет структурного подраз-

деления и учреждения. Ежеквартально отчет о работе учреждения направляется в министерство. В учреждениях формируются планы работ на месяц, квартал, год.

7. Проблема оценки результативности услуг и их качества относится к вопросам, наименее отработанным и стандартизированным в деятельности учреждений, оказывающих социальные услуги. Система оценки результативности услуги включает в основном качественные показатели, характеризующие динамику социально-психологического состояния клиента. Оценка состояния может проводиться с использованием анкет, тестов, беседы. В некоторых учреждениях разработаны процедуры оценки результатов: срезовая и итоговая диагностика. Решение о достижении результата принимается специалистом и утверждается на заседании консилиума. Среди количественных показателей можно выделить показатель рецидива среди клиентов. Применяемые показатели результативности могут дифференцироваться по критерию «экстренная» или «продолжительная» психологическая помощь.

В учреждениях оценка качества услуги связывается (или подменяется) с оценкой состояния семьи, что определяется необходимостью работы с семьей подростка при оказании ему социально-психологической услуги. В связи с этим используются показатели: «количество семей, снятых с патронажа» – как положительный результат, «количество семей, переведенных в группу риска» – как отрицательный результат. Для общей оценки деятельности учреждения используются объемные показатели с дифференциацией по видам услуг. Качественные показатели используются при взаимооценке специалистов. Специфическим показателем результативности является динамика «востребованности психологической помощи» различных целевых групп.

Система показателей определяется требованиями к структуре и содержанию отчета учреждения, структурного подразделения и специалиста. Анализ и оценка следствий практически не осуществляется. В некоторой степени вопросы констатации позитивных следствий отражаются в процедурах патронажа. Сотрудничество с учреждениями других ведомств по оценке следствий носит эпизодический характер. Опрос клиентов как процедура оценки качества и результативности услуги проводится эпизодически и, как правило, по инициативе учреждения. Технология мониторинга не применяется и нормативными документами не предполагается. Оценка результативности сложных услуг является наиболее проблемной

при оценке деятельности специалиста или учреждения в целом. Как правило, используются качественные оценки, осуществляемые самим специалистом. Например: «У подростка формируются коммуникативные качества, у него расширяется среда общения, стабилизируется эмоциональный фон и повышается интеллектуальный уровень»; «Расширяется среда общения, подросток, находящийся в социальной изоляции, имеет возможность получить психологическую поддержку»; «Смягчается негативное воздействие психотравматической ситуации». Другая группа показателей характеризует социальные следствия оказания услуги: «Нормализовались отношения в семье, школе»; «Отсутствуют правонарушения (в течение определенного времени)»; «Подросток демонстрирует позитивную социальную активность».

Очевидно, что данные показатели не могут в полной мере отразить результативность или нерезультативность данной услуги в силу своей обобщенности и нечеткости. Оценка результативности сложной услуги, какой является социально-психологическая реабилитация, должна осуществляться на уровне оценки обоснованности и функциональности программы реабилитации, а также качества ее реализации

8. Администрирование процесса оказания услуг в учреждениях социальной защиты осуществляется в форме контроля деятельности специалистов, финансового обеспечения деятельности учреждений и маркетинга услуг. Поддержание обратной связи с целевыми группами и клиентами составляет основу маркетинговых мероприятий, наряду с информационной деятельностью. В целях выявления потребностей целевых групп в услугах и внешней оценки работы учреждения проводятся различные виды анкетирования, анализ отзывов и жалоб клиентов. Периодичность и содержание опросов определяется руководством учреждения и не нормируется. Взаимодействие с профильными специалистами или учреждениями других ведомств (напр., учреждениями образования) не имеет отработанных механизмов и процедур. Финансирование государственных учреждений социальной защиты осуществляется по смете, а система нормативного финансирования (по количеству клиентов) и финансирования по результатам не применяется.

Цели и задачи программы социального обслуживания

Определяя целевые приоритеты программы, необходимо иметь в виду миссию и стратегические планы организации, а также цели социаль-

ного развития того района, той территории, на которой действует социальная служба. Сформулировав широкие целевые приоритеты, следует их конкретизировать в более частные цели, задачи и ожидаемые результаты программы. Результаты должны быть сформулированы в соответствии с целями и задачами, чтобы их можно было в дальнейшем зафиксировать и отследить успех выполнения программы по каждому отдельному аспекту.

Примеры широких формулировок целей¹¹

Экономическая самостоятельность семей с детьми

Обеспечить экономическую самостоятельность семей с детьми, предоставляя возможности трудовой занятости, помощь с поиском работы, услуги переподготовки и карьерного роста, а также временную финансовую помощь

Услуги социальной поддержки

Укрепить силы индивидов и семей, предоставляя широкий спектр услуг профилактики, оценки, вмешательства и консультирования, чтобы улучшить благополучие детей, стабильность и самостоятельность семьи

Укрепление местного сообщества

Обеспечить развитие разнообразных, здоровых социальных сетей в местном сообществе, предоставляя ресурсы лидерства, финансирование, услуги, которые поддерживают, усиливают и расширяют возможности местного сообщества помогать целевой группе клиентов, решать определенные социальные проблемы

Для того, чтобы вести речь об оценке конкретных результатов, необходимо именно так и формулировать цели и задачи деятельности специалистов, отделов или организации. Наиболее подходящими видами планирования деятельности в этом случае являются программный и проектный подходы. Можно конкретизировать цели и задачи и в случае неизменной текущей работы по социальному обслуживанию, тем самым постепенно приближая ее к формату программы.

¹¹ O'Brien-Strain M.A., Bischoff U. M. Designing Outcomes-Oriented Performance Measures for Social Services Presented at Measuring and Improving Social Service Programs in Government Conference Sacramento, California, 2001 Доступно по адресу: <http://www.sphereinstitute.org/publications/SMOBMDesign.pdf>.

Примеры формулировки конкретных целей и результатов

Цель программы: снизить глубину бедности 50 семей в течение года.

Ожидаемые результаты программы: трудоустройство 50 человек из целевой группы, рост среднедушевых доходов их домохозяйств на 30%

Полученные ожидаемые результаты: прошли переподготовку за счет бюджетных средств 46 человек, трудоустроены 34 человека (68% запланированных 50 человек или 73% тех, кто прошел переподготовку), рост доходов на 15% (половина ожидаемого роста).

Полученные побочные, неожиданные результаты: один человек из прошедших переподготовку решил открыть свое небольшое дело. Благодаря помощи сотрудников программы ему удалось получить разовое пособие на регистрацию.

Факторы, повлиявшие на достижение результатов: в момент действия программы закрылось предприятие по пошиву спецодежды, ранее обещавшее трудоустройство 10 человек. Двум женщинам из числа лиц, прошедших переподготовку, программа пока не смогла найти подходящее место работы (требуются особые условия ввиду инвалидности).

Выводы по управлению данной программой: в целом эффект программы можно считать средним; в будущем целесообразно уделять больше внимания возможностям самозанятости, разнообразить формы поиска работы.

От того, насколько четко и продуманно сформулированы цели и задачи программы социального обслуживания, будет зависеть возможность оценки ее качества и эффективности. Цель работы всего учреждения или одного из его подразделений больше напоминает миссию, стратегический приоритет, чем конкретную программу действий, например, «снижение риска жестокого обращения с детьми в семье посредством нормализации семейной обстановки». Данной цели будут соответствовать задачи, которые формулируются в стандартах социального обслуживания:

- на основе систематического наблюдения за клиентами из целевой группы обеспечить своевременное выявление межличностных конфликтов, личного дискомфорта, острых психотравмирующих или стрессовых ситуаций, негативно влияющих на здоровье и психику детей, неадекватных форм поведения родителей;
- оказать квалифицированную помощь родителям в преодолении и исправлении допущенных ими ошибок или конфликтных ситуаций в семье, травмирующих детей, а также в исправлении неадекватных родительских установок и форм поведения родителей при воспита-

нии детей, налаживании межличностных отношений для предупреждения и преодоления семейных конфликтов, по вопросам супружеских и других значимых отношений;

- помочь клиентам раскрыть и мобилизовать внутренние ресурсы семьи и решать эти проблемы в дальнейшем самостоятельно;
- на основе оценки трудностей, потребностей и ресурсов семьи оказать квалифицированную помощь в социальной адаптации к изменяющимся социально-экономическим условиям жизни и быта, в том числе посредством получения жизненно важных навыков, профессиональных знаний и умений, содействовать в поисках работы и трудоустройстве, поисках и организации приемлемых форм ухода за детьми, организации их лечения, отдыха и развития.

Эти задачи тоже нуждаются в более детальной проработке в каждой конкретной программе услуг; они конкретизируются при подготовке индивидуальных планов реабилитации или программ социального обслуживания целевой группы клиентов, которые должны включать конкретные критерии или показатели оценки.

Примеры конкретных измеряемых показателей

- Число детей, возвращенных в семью из приюта, после этого не подвергавшихся жестокому обращению в течение десяти месяцев
- Число детей, прошедших социально-педагогическую и социально-психологическую реабилитацию и научившихся читать к концу учебного года в соответствии с нормой своего возраста
- Число участников, получивших работу не позднее, чем через полгода после прохождения программы
- Клиенты воздерживаются от употребления спиртного и наркотиков не менее, чем три месяца после прохождения программы

При формулировании программы полезно записывать цели, задачи и ожидаемые результаты в таблицу, чтобы более очевидно соотнести их между собой. При этом полезно задать себе следующие вопросы: На кого нацелена программа? Что это за группа? Что мы знаем о тех, кого мы обслуживаем? Какая деятельность осуществляется по программе? Какие результаты должны быть достигнуты в результате этой деятельности? (см.

форму «Определение программы 1» в Приложении, стр. 206). Впоследствии эту таблицу будет удобно использовать для составления отчета.

Кроме того, важно запланировать детали реализации программы в соотношении с особенностями клиентов и той среды, в которой они живут, продумать, что мы ожидаем от клиента в идеале, решить, как фиксировать успех программы в процессе и результате ее выполнения (см. форму «Оценка программы обслуживания» в Приложении, стр. 205).

При планировании мониторинга ожидаемых результатов программы полезно задать следующие вопросы (см. форму «Определение программы 2» в Приложении, стр. 207): каким образом и как часто следует фиксировать происходящие изменения? Что мы ожидаем от клиента в плане его (ее) участия в программе? Должны ли мы жестко следовать временному графику и каким образом фиксировать его выполнение? Что можно было бы сделать для развития программы в процессе ее выполнения?

Рассмотрим пример социальной работы со случаем.

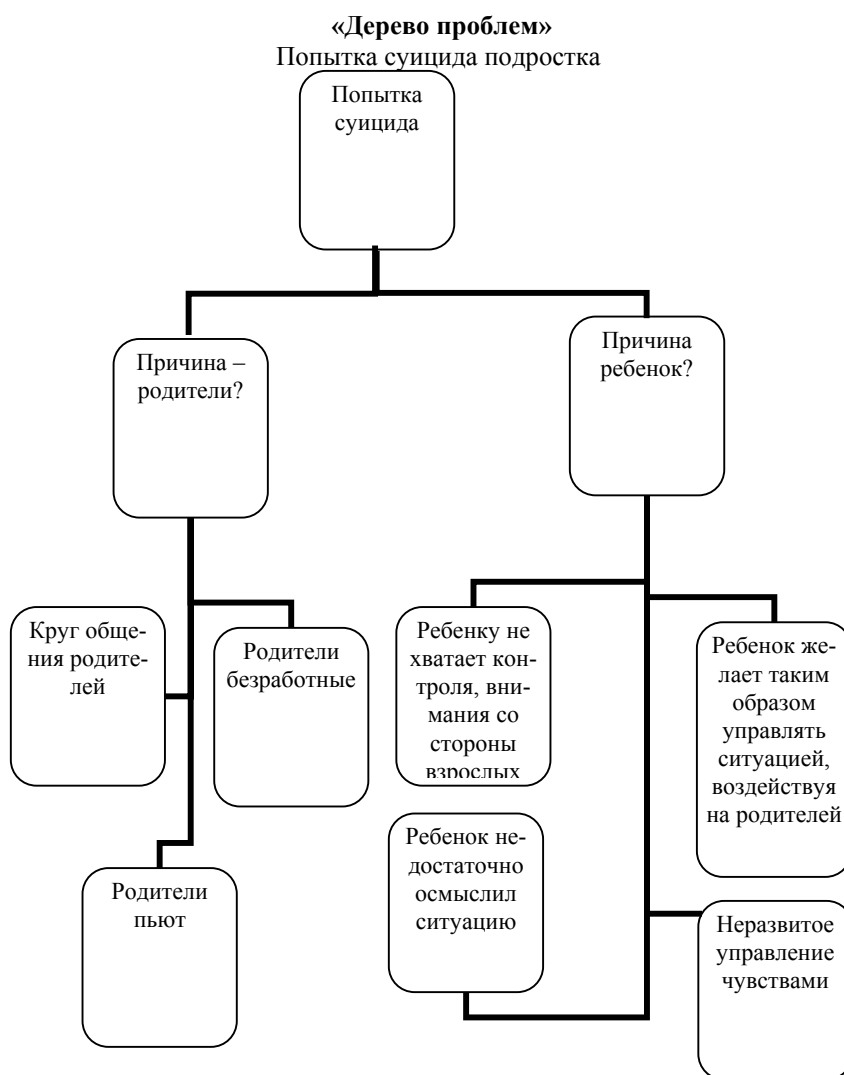
В службу направлена девочка 14 лет со случаем повторного суицида. Она давно стоит на учете, проходила реабилитацию. Ее родители злоупотребляют алкоголем, важную роль в жизни Нины играют бабушка с дедушкой, которые проводят с ней больше времени и беспокоятся о здоровье девочки

Для составления индивидуального плана работы с семьей попытаемся рассмотреть объяснения причин ситуации (см. «Дерево проблем», стр. 62).

После этого постараемся определить цель, задачи, наличные ресурсы, ожидаемые результаты, критерии оценки, разработаем и заполним план действий (см. «План услуги» в Приложении, стр. 193), а также заполним Форму обеспечения качества, чтобы отслеживать результат выполнения каждой задачи (см. Форма обеспечения качества в Приложении, стр. 196).

У нас получится примерно такая форма¹².

¹² Разработано на основе: Zirps F.A. Still Doing It Right the First Time. A Model of Quality Improvement for Human Service Agencies. Revised and updated edition. Orlando, FL: The Florida Institute of Quality Improvement Books, 2003.



Пример заполнения Формы обеспечения качества

Дата 10 июня 2006 г.

<input checked="" type="checkbox"/> Инцидент или жалоба клиента	<input type="checkbox"/> Оценка удовлетворенности клиентов
<input type="checkbox"/> Оценка программы	<input type="checkbox"/> Оценка ведения записей
<input type="checkbox"/> Проект улучшения качества	<input type="checkbox"/> Управление безопасностью/рисками

Краткие сведения: В службу направлена Нина Петрова, девочка 14 лет со случаем повторного суицида. Она давно стоит на учете, проходила реабилитацию. Ее родители злоупотребляют алкоголем, важную роль в жизни Нины играют бабушка с дедушкой, которые проводят с ней больше времени и беспокоятся о здоровье девочки.

Общая цель, поставленная на консилиуме: свести к нулю риск попытки самоубийства, нормализовать семейные отношения

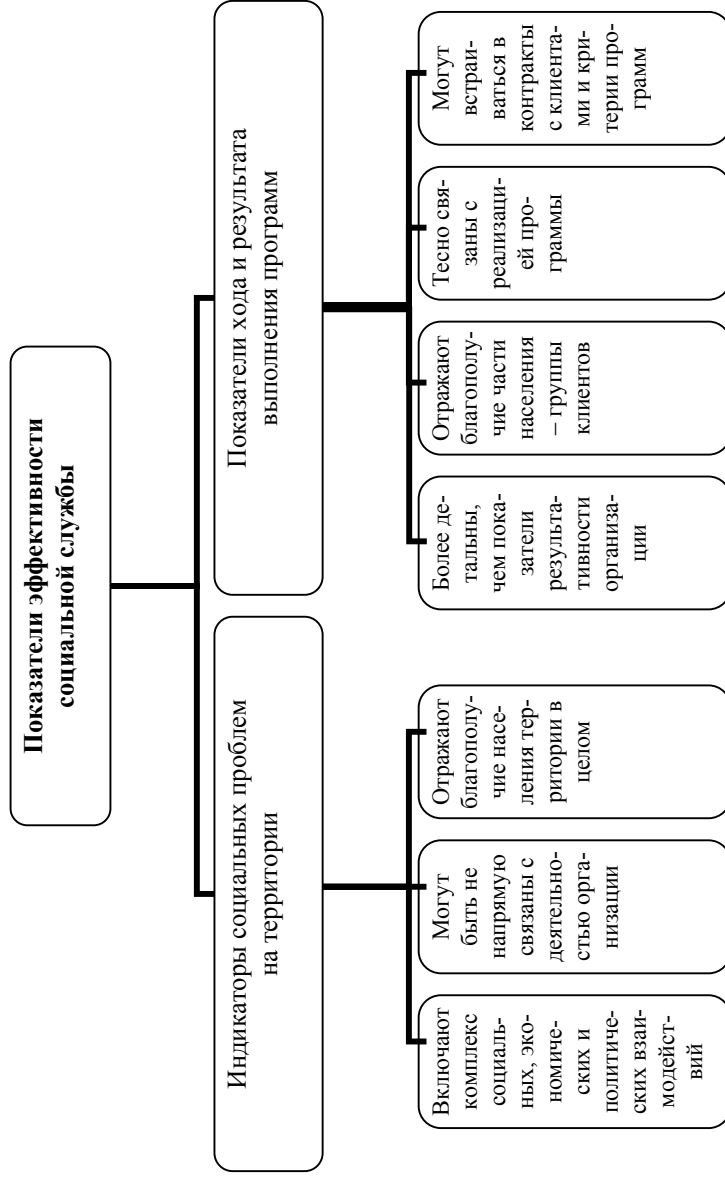
План действий (какое действие, кто ответственный, даты выполнения, как выполнено)

<i>Действие</i>	<i>Кто ответственный</i>	<i>Даты выполнения</i>	<i>Как выполнено</i>
Встреча девочки с консультантом-психологом	И. Иванова	24.02	Встреча проведена, достигнуто более корректное понимание ситуации обеими сторонами
Проведение семейной конференции вместе с ребенком	С. Сидорова	27.02	Конференция проведена, намечен план совместных действий по изменению ситуации, выявлены ресурсы семьи. Отец и девочка выразили заинтересованность в участии в спортивных состязаниях. Нина будет участвовать в волонтерском движении по спасению бездомных животных. Мать вместе с Ниной берут на себя подготовку оформительской части ближайшей акции волонтеров

Оценка эффективности деятельности учреждений социальной поддержки населения

<i>Действие</i>	<i>Кто ответственный</i>	<i>Даты выполнения</i>	<i>Как выполнено</i>
Привлечь семью к организации и проведению «Веселых стартов»	З. Захарова	27.02–15.03	Отец и девочка дважды посетили тренировочные встречи
Привлечь девочку к участию в волонтерском движении	П. Петрова	27.02–30.05	Нина регулярно занимается в местном кружке экологов в секции по спасению бездомных животных. 15 мая участвовала в местной акции
Привлечь ресурсы Общества трезвости к реабилитации семьи	П. Петрова	27.02–30.05	Родители девочки посетили два мероприятия общества трезвости. Они включились в работу отделения АА
Провести курс встреч девочке со специалистом по психическому здоровью, возможно, показана терапевтическая группа	И. Иванова	01.03–01.06	Проведено 4 встречи. Проведены тренинг эмоционально-волевой устойчивости, мониторинг самооценки, стабилизации эмоциональной сферы. При наличии терапевтической группы – проведены встречи в терапевтической группе...
Мониторинг изменения поведения родителей и самочувствия девочки: посещения семьи	С. Сидорова	01.03–01.06	Осуществлено 11 посещений. Отмечены видимые изменения поведения родителей: питательные практики значительно сократились, восстановились практики семейного проведения досуга и домашней работы. Общее самочувствие девочки в норме

Подпись секретаря _____



Оказание услуги сопровождается регулярной оценкой, при этом контролируется ведение документации, содержание плана услуги, его соответствие нуждам клиента, прогресс ситуации клиента (см. Плановая оценка записей в Приложении).

Виды оценки

Существует целый ряд видов оценки, в зависимости от целей ее проведения, метода и условий: оценка потребностей, анализ затрат и выгод, оценка процесса реализации, оценка результативности, анализ эффективности, оценка продуктивности, оценка влияния. *Оценка эффективности* программы – сопоставление результатов программы с затраченными в ходе ее реализации ресурсами. *Оценка результативности* программы – это экспертиза организационного процесса выполнения программы, анализ причин отклонений в реализации программы от намеченных изначально целей.

Необходимо отметить, что оценка отличается от ревизии, проверки или экзамена, которых опасаются, видя в них опасные для сотрудников последствия, связанные с возможными наказаниями, выговорами или другими административными мерами. От недостатков не застрахована ни одна организация, но оценки, наряду со слабыми местами, позволяют выявить ресурсы, точки роста, удачи и достижения. Кроме того, ведь если не исследовать деятельность, то промахи трудно выявить, а следовательно, невозможно исправить. *Оценка* деятельности организации, по определению А. Бодунгена, – это процесс определения того, насколько организация или ее отдельная программа качественно и эффективно работает, приносит ли реальную пользу¹³.

Показатели эффективности организации включают индикаторы, характеризующие социальную ситуацию на подведомственной территории, и показатели успешности программы.

В отличие от оценки, текущий контроль деятельности – это *мониторинг*, в котором отслеживается, проведены ли все запланированные мероприятия, соблюдены ли планируемые временные рамки, соответствуют ли расходы утвержденному бюджету, охвачено ли запланированное

¹³ Бодунген А. Оценка деятельности НКО // Школа по оценке проектов. Новосибирск, 26-30 ноября 2001.

количество участников проекта. Мониторинг подразумевает систематическое измерение и учет важнейших показателей деятельности организации по оказанию услуг в соответствии с согласованными планами, ресурсами, инфраструктурой и результатами. Мониторинг фиксирует отклонения, а оценка выявляет их причины.

Универсальной формулы проведения оценки не существует, поскольку программы и организации весьма разнообразны. Можно говорить лишь о методических подходах к проведению оценки, определяющих общие принципы и логику оценочной деятельности. Планировать оценку, выбирать ее параметры и способы их измерения необходимо в каждом конкретном случае отдельно.

Прежде всего, оценка является систематической – это значит, что она представляет собой исследование, выполненное в количественной (с применением статистики) или качественной (нестатистической) методологии или же использующее сочетание разных методологий. При проведении оценки необходимо правильно поставить вопросы, выбрать форму исследования, суметь собрать и проанализировать информацию, проинтерпретировать полученные данные, кроме того, нужно уметь достигать компромисс с организацией или сотрудниками программы, но в то же время быть готовым защищать до конца те моменты, по отношению к которым компромисс невозможен. К тому же, необходимо иметь навыки распространения полученных результатов с целью улучшения политики и программ – готовить отчеты и оформлять их в публикации различных жанров.

В фокусе оценки могут оказаться *процесс* и/или *результаты* социального обслуживания. Если оценка концентрируется на изучении процесса реализации программы социального обслуживания, то внимание уделяется соответствию программы предписанному плану (замыслу) или тому, что происходит. Если же цель оценки – результат и эффект программы для ее бенефициариев, или благополучателей (т.е. тех людей или целевых групп, на улучшение жизни которых направлена программа), то внимание уделяется тому, какие изменения в жизни этих людей произошли. Очень часто оценивают и процесс осуществления программы, и ре-

зультаты¹⁴. Причем результаты, или эффекты программы могут быть как прямыми, так и побочными, ожидаемыми и неожиданными.

В соответствии с тем, когда проводятся оценки, они подразделяется на *предварительные, промежуточные и завершающие*. Предварительная проводится на этапе планирования проекта, при этом оценивается еще не реализация, а предложение вашей будущей работы. Промежуточная оценка осуществляется во время исполнения программы или проекта, чтобы помочь более успешно достичь намеченных целей и привести к планируемым результатам. Эту оценку проводят также, если в ходе реализации проекта возникли проблемы, причины появления которых неясны. В данном случае говорят о диагностической оценке, которая служит возвращению проекта «на путь истинный». Завершающее оценивание бывает незадолго до завершения проекта или сразу же после него. Оно позволяет понять, что собой представляет проект, достигнуты ли его цели, получены ли планируемые результаты. Если же программу предполагается повторять где-либо еще, завершающая оценка поможет избежать ошибок при реализации подобных проектов в будущем.

Можно также проводить оценку «постфактум». Она реализуется обязательно через какое-то время (скажем, через полгода или год) после того, как проект полностью завершен и можно проанализировать его воздействие. В ходе подобной оценки обычно анализируются все (или почти все) изменения, вызванные проектом, и то, насколько они стабильны, т.е. сохраняются ли изменения без дальнейшего воздействия со стороны проекта.

Чаще всего проводится оценка отдельно взятого проекта, ряда проектов или целой программы, действующей на региональном или национальном уровне. В этом случае никаких сравнений с людьми или сообществами, не участвовавшими в программе, не проводится. Подобная оценка бывает двух видов: а) изучающая программу только *после* того, как ее долгое время осуществляли или даже завершили; б) изучающая ее как *до*, так и *после* программы. Собранные данные могут быть качественными или количественными. «Только после» программа оценивается в том случае, когда специалист начинает оценку уже во время осуществления программы, и у него нет данных, существовавших до ее начала. Исследования

¹⁴ Ваисс К. Оценка. Методы изучения программ и политики /Пер. с англ.: Программа Тасис, 2003. Рук.

«до и после» предполагают деятельность специалиста по оценке с самого начала программы. Если специалисту довелось оценивать программу «только после» ее осуществления, то он или она делает предположение об изначальной ситуации, во-первых, изучая всевозможную документацию, записи, беседуя с участниками, во-вторых, основываясь на своем собственном опыте предыдущих исследований, изучении подобных целевых групп или организаций. Конечно, здесь возможны разнообразные искажения¹⁵.

Школьные ранцы

Вопрос: В ходе реализации программы по повышению качества жизни детей из малообеспеченных семей мигрантов, стоящих на учете в социальных службах, в канун учебного года были закуплены и переданы в качестве материальной помощи 30 ранцев со школьными принадлежностями стоимостью по 500 рублей каждый. Как может быть произведена оценка результативности этого проекта?

Ответ: Здесь можно использовать несколько типов оценки и оценивать разные аспекты программы. Можно спросить родителей детей, получивших ранцы, о том, насколько существенной была эта материальная помощь в ходе подготовки ребенка к учебному году? Если ответы укажут, что не очень существенная, то можно сделать вывод о неправильном отборе целевой группы или незначительности материальной поддержки. Можно провести подсчет той доли, которую составляют 500 рублей в общем бюджете семьи, получившей поддержку.

Другим аспектом проблемы является подсчет доли детей, получивших материальную помощь, в общем объеме детей из семей мигрантов, в такой помощи нуждающихся. Если общее количество детей, стоящих на учете, составляет 3000, то охват такой программы всего 0,01%, что трудно назвать успехом в борьбе с бедностью среди мигрантов. Распределение таких ограниченных ресурсов часто актуализирует дискуссии о справедливости среди получателей помощи и может привести к негативным побочным последствиям.

¹⁵ Ваисс К. Оценка. Методы изучения программ и политики /Пер. с англ.: Программа Тасис, 2003.

Если оценка проводится «до и после», эта схема кажется довольно чистой, пригодной для эксперимента: участников программы изучают до и после ее осуществления; разница представляет собой эффект программы. Однако участники имели дело не только с программой: они смотрели телевизор, болели, спорили с родственниками, заводили новых друзей, переезжали, занимались на курсах, женились и выходили замуж. Возможно, что ряд изменений вызван не программой, а внешними факторами. В этом случае лучше всего собрать как можно больше деталей, тщательно отобрав информацию о программе и участниках. Дополнив информацию «до и после» данными «во время», можно будет судить о ходе программы. При оценке одной группы невозможно провести сравнение с людьми, не участвующими в программе. Иногда подобное сравнение в принципе невозможно, так как услуги предоставляются всем людям, имеющим возможность их получения (например, социальное обеспечение, государственные школы, палаты реанимации в больницах, обязательное медицинское страхование и другие программы).

В таких случаях уместно провести *внутреннее* сравнение. В социальных программах можно, например, сравнивать участников, получающих услуги в группе или индивидуально; тех, кому представлены лишь услуги по трудоустройству с теми, кто получил и эмоциональную поддержку. При подобной оценке сравниваются альтернативные виды услуг, и ограничений по предоставлению исчерпывающих услуг не существует. Можно попытаться найти ответ на вопрос: «Достигнут ли услуги, предоставленные в ограниченном объеме и с меньшими затратами хороших результатов?» Используя этот подход, необходимо следить, чтобы объем услуг был единственным различием (исключить разницу в посещаемости, мотивации, потребностях в услугах). В таком случае будут получены ценные данные¹⁶.

Еще один вид оценки одной группы – оценка во времени. Основные результаты измеряются с определенными интервалами до начала программы и по ее завершении. Подобная оценка позволяет лучше понять условия, которые должна изменить программа, например, безработица или отчисления из школы. В этом случае исследователь задается вопросами: Какими были условия до начала программы, улучшались они или ухудшались без вмешательства программы? Каковы стали условия после

¹⁶ Ваисс К. Там же.

проведения программы? В чем их улучшение? Появились ли они по завершении программы? Выросли ли позитивные результаты?

Имеет смысл говорить о внешней и внутренней оценке, при этом ревизии и проверки со стороны вышестоящих инстанций не восполняют независимой оценки, проводимой автономными оценщиками, исследователями, экспертами. Оценку могут проводить штатные сотрудники или нанятые эксперты и организации. В зависимости от того, кто осуществляет оценку, она может быть *внутренней* (ее еще называют *самооценкой*) или *внешней*, независимой.

Внутренняя оценка, или самооценка, осуществляется теми же самыми людьми, которые работают в организации. Это проще и сложнее одновременно, потому что, с одной стороны, кто же знает организацию лучше, чем ее сотрудники, а с другой – проведение такой оценки потребует дополнительных усилий, а иногда и мужества, чтобы «подняться над ситуацией» и быть действительно объективными.

Оба способа имеют ряд преимуществ. Штатные сотрудники знают больше об организации, ее интересах и потребностях, возможностях применения полученных результатов. Сторонние организации независимы, предоставляют больше навыков и умений в области исследований. Нередко к оценке привлекаются эксперты или группа экспертов – специалистов из разных областей, имеющих знания о других программах и организациях, большой опыт проведения экспертизы или работы в проектах. Эксперт может непредвзято рассматривать программу, но у него могут быть определенные предпочтения, которые повлияют на его суждение. Даже высококвалифицированный эксперт опирается на субъективные стандарты, в которых можно усомниться.

Для того, чтобы оценка была объективной, она не должна зависеть только от мнения руководителей или единичных экспертов. Важным средством сохранения объективности является выяснение мнения потребителей услуг и привлечение независимых специалистов, не имеющих личной или профессиональной заинтересованности в результатах оценки.

По выводам экспертов фонда «Институт экономики города», критерии оценки качества или стандарты предоставления услуг должны быть согласованы на межведомственном уровне, с органами местного самоуправления, с общественными организациями, получателями и населением в целом и представлять собой положения о показателях качества и механизмы их соблюдения. В этом случае стандарты или критерии качества

и эффективности будут играть роль региональных гарантий, которые позволяют окружить клиентов системы социальной защиты заботой надлежащего и приемлемого качества в условиях конкретных регионов. При этом стандарты, относительно которых будет оцениваться качество услуг, важно периодически пересматривать и соотносить с бюджетными возможностями органов социальной защиты, с одной стороны, и заявленными общими целями оказания социальных услуг – с другой. Для того, чтобы принятые критерии не были чуждым явлением в практической деятельности социальных работников и сотрудников органов социальной защиты на местах, необходимо проводить работу по разъяснению новых критериев и требований, вытекающих из них по отношению к работникам¹⁷.

Система целостного обеспечения качества, с 1990-х годов применяемая за рубежом, означает, что в оценивании качества обслуживания должны принимать участие все заинтересованные субъекты: это заказчик, или покупатель (включая ведомство или министерство), поставщик (учреждение социальной защиты), а также конкретные исполнители – администраторы, сотрудники, кроме того, это клиенты социальных служб и местное сообщество, которое может испытывать непосредственные положительные и негативные эффекты от деятельности учреждений и организаций социальной поддержки.

Цели и задачи оценки результативности

Оценка результативности социального обслуживания позволяет выявить, какие именно факторы сыграли ключевую роль в достижении конкретного результата, а какие оказались несущественными. Это позволит перенаправить в случае необходимости ресурсы организации или отдела в направлении более важных факторов. Если же роль внешних факторов окажется преобладающей, то можно будет переформулировать цели и перенаправить ресурсы на их достижение¹⁸. Оценка результативности направлена не только на анализ достигнутого, но и на сам процесс реализации социального обслуживания. Такая оценка включает следующие эта-

¹⁷ Критерии оценки качества бюджетных услуг, целесообразности и эффективности производимых расходов; обоснование и методика выбора критериев. Материалы исследования Фонда «Институт экономики города», 2006. Рук.

¹⁸ Эффективность муниципальных социальных программ: возможность и необходимость оценки. М.: Институт экономики города, 2003. С. 9.

пы: постановка цели оценки, планирование оценки, сбор и анализ данных, дальнейшее их использование.

При планировании оценки для определения целей, задач анализа можно подумать над следующими вопросами¹⁹:

1. Для чего нужна оценка? Какое управленческое решение вы хотели бы принять, опираясь на ее результаты?
2. Кто является основным заказчиком оценки, какова ее аудитория (клиенты, муниципальная администрация, внешние доноры, управленческий персонал и т.д.)?
3. Какая информация вам необходима для принятия решения о выделении на программу социального обслуживания средств или их сокращении, об изменении правил программы социального обслуживания и т.п.?
4. Каковы возможные источники информации: специалисты, работающие по программе, получатели услуг, документация, др.?
5. Каковы наиболее приемлемые способы сбора информации: опросы, интервью, изучение документации, фокус-группы, др.?
6. Какие источники информации доступны, каковы затраты на их использование?

Ключевая задача любой оценки – улучшить работу проекта, программы или организации, сделать ее деятельность более эффективной и полезной. Наиболее часто подвергаются оцениванию финансовая эффективность, устойчивость и результаты проекта или организации, а также эффективность управления и методология. При этом ставятся вопросы, перечисленные в табл. 2.1²⁰.

Иными словами, необходимо отслеживать воздействие проекта на целевые группы «благополучателей», или клиентов. Кроме того, для повышения эффективности деятельности организации важно уделять внимание не только соответствию первоначальному плану мероприятий, но отслеживать причины успеха и неудач, чтобы повлиять в дальнейшем на управленческие решения. Для этого следует еще на этапе написания заявки продумать и включить в проект четкие показатели его эффективности в долгосрочной перспективе: вызовет ли запланированный цикл мероприя-

¹⁹ Эффективность муниципальных социальных программ. С.11.

²⁰ Бодунген А. Оценка деятельности НКО // Школа по оценке проектов. Новосибирск, 26–30 ноября 2001.

тий желаемые изменения. По итогам выполнения проекта, программы обслуживания или какого-то ее этапа важно оценить результаты относительно данных показателей: например, изменилось ли у школьников после проведенного тренинга по вопросам инвалидности их отношение к людям с инвалидностью и их проблемам²¹.

Таблица 2.1. Вопросы для оценки

Что оценивается	Вопросы
Финансовая эффективность проекта	Насколько приемлемо соотношение ресурсов, вовлеченных в проект (в целом и/или для осуществления отдельных этапов), и его результатов? Можно ли добиться удешевления подобных проектов в будущем, сохранив то же качество и тот же объем результатов?
Эффективность управления проектом	Соответствует ли выбранная схема управления типу проекта и осуществляемым видам деятельности? Способствовала ли она успешной реализации проекта? Достаточно ли гибко руководители проекта реагировали на изменения, влиявшие на ход проекта? Насколько правильными (ошибочными) были принимаемые решения?
Методология проекта	Все ли методы привели к достижению заявленных результатов? Какие методы оказались наиболее (наименее) эффективными?
Устойчивость проекта	Будет ли работать этот проект при его повторении в другом месте? Сохранил ли проект актуальность, соответствует ли он сегодняшнему дню? Будет ли жизнеспособен проект после завершения его специального финансирования? (Как правило, этот вопрос особенно волнует фонды)
Полнота решения проблемы или удовлетворения потребности	В какой мере проектом решена заявленная проблема? Можно ли говорить о том, что проблема решена кардинально, т.е. не появится вновь? Достаточно ли полно удовлетворены потребности клиентов (подопечных) проекта?

²¹ Боровых А., Грешнова Е. Исследование эффективности проектов и программ благотворительных организаций // Благотворительность в России. Социальные и исторические исследования. СПб.: Лики России, 2001.

Для тех, кто будет использовать результаты оценивания, важно понимать не только что и почему произошло, но и что нужно делать. Вот почему непосредственно после оценки проделанного следует этап корректировки планов.

В том случае, когда деятельность организации в целом или отдельные проекты направлены на предоставление конкретных услуг, желательно представить «истории» о конкретных людях, чья жизнь изменилась в результате осуществления проекта. Ведь отчеты только по результатам, описанным в заявке, как правило, отражают проведение запланированных мероприятий и не демонстрируют, изменилась ли как-либо ситуация для целевой группы после реализации проекта. Для повышения эффективности деятельности организации важно уделять внимание не только соответствию первоначальному плану мероприятий, но отслеживать причины успеха и неудач, чтобы повлиять в дальнейшем на управленческие решения.

Для человека, управляющего социальной службой, учреждением или возглавляющего программу, проект, оценка дает жизненно важную информацию о том, какие именно компоненты оказания услуг работают эффективно, а какие требуют реорганизации, модификации или отмены. Например, при использовании новых механизмов предоставления услуг – системы поиска и отбора клиентов, схемы оплаты, структуры и графика предоставления той или иной услуги – грамотно проведенная оценка поможет выявить погрешности или улучшить механизмы предоставления услуг, добиваясь их большей эффективности и меньшей затратности²².

Критерии эффективности социальной работы

Эффективность деятельности определяется с помощью конкретных критериев. **Критерий** – это признак, который показывает степень эффективности и включает как количественные, так и качественные показатели, раскрывающие его содержание. Поскольку социальное обслуживание – явление многоуровневое, невозможно определить его эффективность с помощью лишь одного критерия. Наиболее общим критерием эффективности системы социальной поддержки, например, можно было бы считать «стабилизацию негативных тенденций в обществе». В данном случае могут использоваться показатели динамики отдельных социальных проблем

²² Эффективность муниципальных социальных программ: возможность и необходимость оценки. М.: Институт экономики города, 2003. С.6-7.

(распространенность бедности, бездомности, алкоголизма, наркомании, правонарушений) и статистические данные о динамике развития системы социальных служб. Применительно к социальной работе показатели можно объединить в следующие группы: потребность в услугах, доступность услуг, коммуникативная эффективность социального учреждения²³, а также экономичность услуг, целесообразность расходов, целевое расходование средств.

Критерии первой группы «Потребность в услугах» имеют следующие количественные характеристики:

- демографические показатели (например, доля несовершеннолетних среди населения данного района, статистика прироста населения)
- медицинские и экологические показатели (например, экологическая ситуация по данной территории; процентное соотношение жителей, страдающих различными заболеваниями)
- семейно-социальные показатели (например, количество одиноких матерей, семей, воспитывающих детей-инвалидов, и др.)

При рассмотрении критерия «Доступность услуг» необходимо учитывать следующие характеристики:

- количество действующих на данной территории отделений социальной помощи на дому, детских отделений, отделений срочной социальной помощи и др.;
- загруженность учреждения
- месторасположение (доступность)
- оснащенность учреждения социального обслуживания
- организационная доступность
- информационная доступность (реклама, информация в СМИ и др.)

Необходимо учитывать и социокультурный, исторический, экономический *контексты* города или района, выявить трудности и ресурсы именно данного региона.

²³ Мещанинова Е.Ю. Проблемы определения эффективности социального обслуживания // *Работник социальной службы*. № 4. 2005. С.8-10.

Третья группа критериев «Коммуникативная эффективность социального учреждения» оценивается сложнее, т.к. показатели этой группы связаны и с субъективным восприятием. К ним можно, в том числе, отнести следующие характеристики:

- квалификация персонала
- организация приема клиентов
- организация обслуживания на дому, работа отделений дневного пребывания, помощи семье и детям и др.²⁴

Для оценки эффективности расходов, затраченных на социальные услуги, необходимо четко представлять не только степень результативности тех или иных видов оказываемых бюджетных услуг, но и финансовые параметры²⁵:

- сколько финансовых, кадровых и материальных ресурсов вкладывается в ту или иную услугу
- какова полная стоимость «продукта» (например, стоимость предоставления услуги в расчете на одного клиента)
- во сколько обходится результат (например, каковы затраты на одного клиента, у которого произошли ожидаемые положительные изменения).

По мнению экспертов фонда «Институт экономики города»,
... не ко всем видам социальных услуг можно применить понятие «эффективность расходов», т.к. не все услуги предполагают достижение четкого конечного результата, «а оценивать эффективность можно лишь в том случае, когда есть возможность сопоставить полученный результат с понесенными для этого затратами различных ресурсов. Часть же услуг социальной защиты населения предоставляется в большей степени как средство поддержания социальной ткани общества, системы норм поведения по отношению к нуждающимся в помощи, уровня цивилизованности. Кроме того, часть получателей услуг социальной защиты обладает такими объективными характеристиками, что достижение результата в виде реального улучшения их положения вследствие получения ими помощи и услуг невозможно. Типичным примером является

²⁴ Мещанинова Е.Ю. Там же.

²⁵ Критерии оценки качества бюджетных услуг, целесообразности и эффективности производимых расходов; обоснование и методика выбора критериев. Материалы исследования Фонда «Институт экономики города», 2006. Рук.

обслуживание престарелых граждан, состояние здоровья и способность к самообслуживанию которых с возрастом имеют все возрастающую тенденцию к ухудшению вне зависимости от того, получают ли они социально-медицинские услуги.

С этим выводом можно согласиться далеко не полностью. В-первых, «улучшение положения» означает не только выздоровление или укрепление физического статуса, но и облегчение трудностей, связанных с немощностью или тяжелой болезнью, снижение риска усугубления недуга, предоставление социально-бытового и эмоционального комфорта таким клиентам и пациентам, кто находится в глубоком престарелом возрасте, чье выздоровление проблематично или невозможно. За рубежом²⁶ проводятся оценки эффективности ухода за пожилыми или неизлечимо больными (это могут быть и дети, и взрослые) в аспектах действенности, экономичности и результативности, разрабатываются критерии оценки для программ ухода на дому, в интернатах и специальных центрах временного пребывания. При этом производится проверка того, насколько количество и квалификация персонала, используемые методы работы с людьми, оснащенность оборудованием влияют на качество жизни получателей услуг. В исследованиях осуществляется и поиск дополнительных факторов, или предикторов хорошего или плохого результата программ обслуживания, который, в свою очередь, отражается на социальной структуре населения.

В Приложении на стр. 208 приводятся предлагаемые фондом «Институт экономики города» показатели результативности по некоторым из услуг социальной защиты, для которых возможно приближение к оценке эффективности, а также составленные на их основе критерии/индикаторы оценки эффективности соответствующих расходов.

²⁶ См. напр. опыт работы финских исследователей социального обслуживания: National research and development team for welfare and health <http://www2.stakes.fi/chess/english/projects/area2.2.htm>; исследование эффективности норвежской системы социального обслуживания пожилых: Borge L.-E., Haraldsvik M. An efficiency analysis of the care for the elderly sector in Norway http://congress.utu.fi/epcs2006/docs/C8_haraldsvik.pdf

Обеспечение качества социального обслуживания

В социальном обслуживании понятие «качество» относится к содержанию, условиям и результатам предоставления услуги. Следовательно, чтобы оценить качество услуги, нам понадобится набор показателей, или критериев, характеризующих услугу в этих аспектах. Это могут быть качественные и количественные показатели.

Условно можно разделить характеристики услуги на количественные, легко измеряемые, и качественные, которые не так просто измерить и подсчитать²⁷. *Количественные характеристики услуги*: время ожидания услуги; время предоставления услуги; характеристики оборудования, инструментов, материалов; полнота услуги. *Качественные характеристики услуги*: репутация организации, знания (осведомленность о нуждах клиентов), компетентность и мастерство исполнителя услуги; доступность персонала; эффективность коммуникации исполнителя и потребителя, реакция сотрудников (желание и способность быстро предоставлять услугу), обходительность, вежливость, чуткость персонала; доверие к персоналу; надежность, безопасность; внешний вид сотрудников, физическая обстановка, эстетика интерьера, комфортность условий обслуживания.

Развитие и функционирование современных организаций – в бизнес-секторе, в бюджетном или некоммерческом третьем секторе – сегодня неразрывно связано с проблемой обеспечения качества их работы. *Система качества учреждения* – совокупность его организационной структуры, правил, методов обеспечения качества услуг, процессов предоставления услуг, ресурсов учреждения, обеспечивающая осуществление административного руководства качеством услуг как основы формирования условий качественной работы и оценивания ее процесса и результатов²⁸. Управление качеством социального обслуживания – это логический структурный подход, учитывающий три важнейших определяющих критерия: уместность, выполнимость и устойчивость.

²⁷ Мозговой штурм «Вклад НКО в решение социальных проблем в России и выработка стандартов социальных услуг в некоммерческом секторе», Сочи, 3-4 октября 2002 года; Национальный стандарт Российской Федерации «Качество социальных услуг». ГОСТ Р 52142-2003. ст. 4.1.9.

²⁸ Гусякова Л. Г., Калинина Ю.А. Исследование стандартизации социального обслуживания: проблемы, перспективы реализации на региональном уровне// Журнал исследований социальной политики. Т. 4. № 3. 2006.

Уместность – действия соответствуют потребностям клиентов и принципам оказания услуг, содержание деятельности соответствует приоритетам социальной политики и требованиям, предъявляемым к профессии; клиенты участвуют в процессе принятия решения относительно программы обслуживания; проводится тщательный анализ проблем; цели четко определены с точки зрения пользы для целевой группы.

Выполнимость – планируемые цели реально достижимы в условиях, сложившихся на момент выполнения программы, и учитывают способность сотрудников и организации выполнить программу; цели логичны и поддаются измерениям; риски, допущения и препятствия приняты во внимание; мониторинг концентрируется только на уместных целях программы.

Устойчивость – получатели помощи продолжают получать выгоду от программы после ее завершения; факторы, влияющие на устойчивость, рассмотрены уже на стадии разработки программы; результаты оценки используются для накопления опыта и для разработки будущих программ.

Управление качеством деятельности социальной службы включает в себя следующие компоненты:

- планирование качества – определение того, какие стандарты качества использовать в оказании социальных услуг, и определение того, как их внедрить;
- подтверждение качества – регулярную общую оценку оказания услуг с целью определения того, соответствуют ли услуги принятым стандартам качества;
- управление качеством – мониторинг результатов оказания услуг с целью определения соответствия исполнения принятым стандартам качества и устранение причин неудовлетворительного исполнения.

Критерии качества услуги

В самом общем виде услуга социальной защиты может считаться высококачественной, если она удовлетворяет следующим условиям:

Критерии качества услуги социальной защиты²⁹
Услуга...

- Имеет четко сформулированную цель/назначение.
- Предоставляется в соответствии с современными методологическими принципами и технологиями.
- Основывается на инклюзивном, анти-дискриминационном подходе и уважении к личности каждого клиента. Инклюзивный подход способствует максимальной социальной интеграции всех членов общества, позволяет избежать социальной сегрегации, являющейся следствием различий в поле, культуре, национальности, религии и индивидуальных возможностях и способностях.
- Подвергается постоянному мониторингу и анализу, в первую очередь, с использованием независимой информации от получателей.
- Предоставляется достаточно гибко, чтобы учесть индивидуальные потребности клиентов.
- Имеет значимость для получателей, оказывает заметное положительное влияние на их социально-экономическое положение и/или поведение.
- Фокусируется на превентивных (профилактических) мероприятиях, а также на мероприятиях, способствующих выходу трудоспособных получателей услуг и их семей на самообеспечение и независимость от социальных трансфертов.
- Не вызывает недовольства получателей условиями предоставления.

Исходя из этих условий, можно сформулировать соответствующие критерии (наличие цели, соответствие методике, инклюзивность и т.п.). Поскольку полноценную оценку по каждому критерию в отечественных учреждениях социальной защиты провести не всегда возможно, и не все эти условия хорошо осознаются и соблюдаются, а информация собирается в усеченном виде, то можно начать с сокращенного списка критериев оценки качества и постепенно формировать соответствующую информационную систему всех уровней социальной защиты населения, чтобы достичь максимально полного списка критериев.

В Приложении (стр. 215) приведен *примерный перечень требований качества* для услуги «социально-психологическая реабилитация под-

²⁹ Критерии оценки качества бюджетных услуг, целесообразности и эффективности производимых расходов; обоснование и методика выбора критериев. Материалы исследования Фонда «Институт экономики города», 2006. Рук.

ростков»³⁰. *Социально-психологическая реабилитация* – восстановление социально-психологического статуса, устранение или снижение уровня социально-психологической дисфункции, иных нарушений социально-психологической регуляции, явившихся следствием трудных жизненных ситуаций. Услуга по социально-психологической реабилитации включает: предварительное собеседование; первичное консультирование и выявление потребностей подростка; формирование программы социально-психологической реабилитации; реализацию программы; промежуточный и итоговый контроль реализации программы.

Программа социально-психологической реабилитации в зависимости от индивидуального состояния подростка может включать: психологическое консультирование; психологическую диагностику; психокоррекционные процедуры; психотерапевтическую помощь; социально-психологические тренинги. Эти услуги предназначены подросткам, оставшимся без попечения родителей; подросткам-инвалидам; подросткам, имеющим недостатки в психическом и физическом развитии; подросткам – жертвам вооруженных и межнациональных конфликтов, экологических и техногенных катастроф; подросткам из семей беженцев и вынужденных переселенцев; подросткам – жертвам насилия; подросткам, проживающим в малоимущих семьях; подросткам с отклонениями в поведении; подросткам, жизнедеятельность которых нарушена в результате сложившихся обстоятельств и которые не могут преодолеть данные обстоятельства самостоятельно или с помощью семьи. Основные требования к качеству по данному виду услуг подробно рассмотрены в Приложении (с. 215).

Проведение оценочного исследования

Цели и задачи оценки в каждом конкретном случае удобнее всего формулировать в виде *вопросов оценки*. Они могут быть самыми разными, например, каковы фактические результаты программы социального обслуживания, и как они соотносятся с ее целями? Как соотносятся средства, потраченные на выполнение программы, с полученным эффектом? Выполнены ли все мероприятия, предусмотренные программой? Для того,

³⁰ Чепляев В.Л. Проект стандарта услуги «Социально-психологическая реабилитация подростка, оказавшегося в трудной жизненной ситуации». Материалы проекта «Модернизация социальных услуг в Российской Федерации», ARCADIS BMB по заказу DFID, 2006.

чтобы ответить на вопросы оценки, разумно оценивать не всю программу целиком, а ее отдельные ключевые (согласно вопросам) аспекты, которые и подвергаются прицельному анализу. В качестве параметров оценки могут выделяться, в том числе, результативность программы, эффективность организации выполнения программы, социально-экономический эффект, оказываемый программой на решение социальных задач, соответствие программы интересам целевых групп населения.

Выбирая вопросы оценки, необходимо сконцентрироваться на самых приоритетных, например:

1. В какой степени с помощью программы социального обслуживания удастся способствовать позитивным изменениям в жизни семей, нормализации семейных отношений и возвращению детей в семьи?
2. Какие факторы программы социального обслуживания влияют на успешную нормализацию семейных отношений? В частности, можно обратить внимание на следующие аспекты:
 - Насколько удачно были скоординированы услуги и действия различных организаций?
 - Какую роль сыграли услуги, предоставленные различными организациями, в т.ч. вашей (можно ли было обойтись без них для достижения результата)?
 - Оказали ли дополнительные услуги, предоставленные вашей и другими организациями, значительное влияние на успешность нормализации семейной жизни?
 - Каковы конкретные изменения в характеристиках поведения членов семьи, их образе жизни и мотивах?
3. Соблюдены ли интересы ребенка/детей?
4. Каковы пути оптимизации выполнения программы обслуживания с точки зрения материальных и человеческих ресурсов?

Параметры оценки выбираются с таким расчетом, чтобы их можно было измерить с помощью доступных количественных показателей, которые называются *индикаторами*. Индикатор должен обладать определенными свойствами – однозначность, доступность, измеримость. Сравнение значений индикаторов с целевыми показателями, заложенными в программе, дает ответы на вопросы оценки в количественном выражении и позволяет экспертам судить об успешности программы. Для проведения оценки важно выработать систему показателей, которая может включать два типа: промежуточные и результирующие показатели. Промежуточные

показатели характеризуют процесс реализации социального обслуживания. Результирующие показатели характеризуют степень выполнения целей и задач программы социального обслуживания.

Примеры показателей

Показатели, характеризующие процесс:

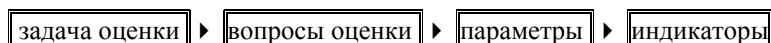
- количество семей, обратившихся с заявлением о помощи/поставленных на учет;
- поименный список и характеристики семей, стоящих на учете и участвующих в программе социального обслуживания (среднедушевой доход, состав семьи, количество детей разных возрастных групп, количество инвалидов и пенсионеров, уровень образования безработных членов семьи, проблемы и потребности в помощи);
- оказанные за определенное время услуги родителям и детям (тип, объем, содержательные характеристики своевременности, доступности, соответствия потребностям клиентов и целям программы).

Показатели, характеризующие результат:

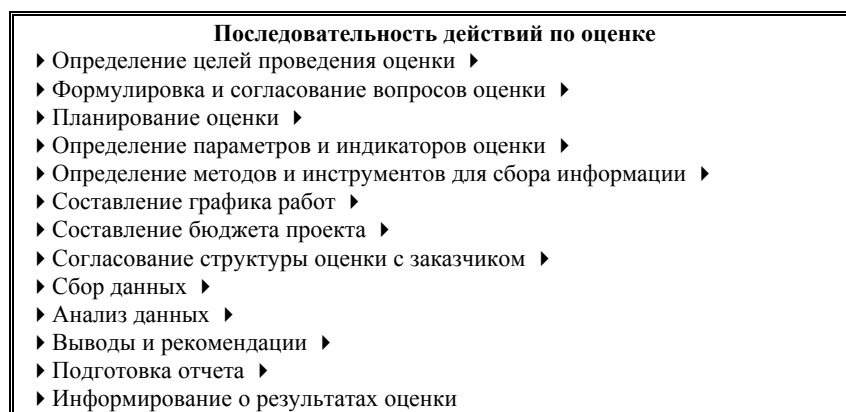
- выполненные встречные обязательства семьи;
- количество семей, снятых с патронажа;
- число возвращенных в семью детей;
- количество трудоустроенных родителей и несовершеннолетних;
- количество случаев неудачного трудоустройства и причины этого;
- длительность и статус занятости клиентов;
- количество несовершеннолетних, возвращенных в образовательные учреждения;
- динамика среднедушевого дохода и покупательной способности клиентов в результате трудоустройства, в т.ч. благодаря участию в программе социального обслуживания;
- уровень заработной платы;
- изменение поведения клиентов.

Важнейший показатель «изменение поведения клиентов» необходимо конкретизировать, определяя эту динамику в терминах мотивации, образа жизни, отношений и установок, фиксируя эти сдвиги (или их отсутствие) при помощи интервью, наблюдения или самооценки клиента. Механизм обратной связи с клиентом следует использовать как для оценки потребностей, так и процесса и результата оказываемых услуг.

Последовательность оценки можно представить так:



Каждый из этапов работы играет особую роль и по-своему важен. Технически последовательность действий по оценке выглядит так:



Методы и подходы, применяемые в оценочных исследованиях

В ходе оценки применяются различные методы сбора и анализа информации, которые условно можно разделить на два типа: *количественные* и *качественные*. Выбор той или иной методологии основывается на целом ряде условий. Как уже упоминалось выше, количественные и качественные методы сильно различаются между собой; поэтому определенные модели оценки более совместимы с качественными методами, чем другие.

Оценка *процесса* действия программы – это практически то же самое, что и мониторинг. Мониторинг, как правило, проводят от лица официальных лиц, желающих контролировать программу и знать, что происходит во время ее реализации. В свою очередь, оценка процесса программы проводится для пользы программы, ее улучшения. Необходимо определить, где проводить оценку (например, выбрать несколько социальных служб), кто будет отвечать на вопросы, установить временные рамки – период проведения исследования, интервалы, интенсивность. Оценку

процесса можно осуществлять как при помощи качественных, так и с использованием количественных методов, а также комбинировать методы³¹.

Преимущество качественных исследований социальной программы заключается в возможности неожиданных открытий, ознакомлении со значимыми аспектами, элементами программы, незаметными при формализованных подходах.

Когда нужно применять качественные методы для оценки процесса?

- а) При отсутствии достаточного объема знаний о программе и ее деятельности
- б) При оценке необычных, новых программ
- в) Если программа построена на спорных и неочевидных, противоречивых предпосылках
- г) Если исследователь предпочитает понимание контекста программы формальным замерам происходящего

Если программа и реализующая ее организация давно известны, характеризуются прозрачностью, исследования там проводятся регулярно, то можно, кроме качественного, обратиться к количественному измерению процесса программы. От качественной методологии и в этом случае отказываться не следует, так как порой за знакомым и привычным фасадом могут скрываться заблуждения и недостатки или, напротив, интересные находки и иные достоинства. Получить необходимую информацию о процессе реализации программы можно, в частности, из анкет, регулярно заполняемых сотрудниками и клиентами. Поставленные вопросы могут касаться проблем клиентов, предложенных им услуг, даты и времени предоставления услуг. Как анкеты, так и неформализованные интервью с получателями программы и персоналом тоже используются в качестве инструмента для сбора информации. Все опрошенные могут отвечать на одни и те же вопросы или каждый расскажет свою историю. Использовать можно любой метод, комбинацию методов, определив при этом частоту сбора информации. Подобное решение зависит от специфики программы, количества изменений. Информация об участниках изменяется не часто, тогда как предоставляемые услуги, возможно, понадобится осветить не-

³¹ Ваисс К. Оценка. Методы изучения программ и политики /Пер. с англ.: Программа Тасис, 2003.

сколько раз. Полезно разработать и запасной план на случай неожиданных изменений³².

Оценка результатов может проводиться с использованием экспериментального или квазиэкспериментального дизайна (плана исследования): сравнение участников до и после программы; сравнение участников программы с теми, кто в ней не участвовал (с группой людей, отобранных в контрольную группу методом случайной выборки). В частности, при помощи эксперимента выясняется, действительно ли оцениваемая программа возымела положительное воздействие, например, на поведение или на доходы представителей целевой группы.

Достоверность оценки – понятие, помогающее определить правдивость выводов, их соответствие реальному положению вещей.

Единицей анализа может выступать человек, группа, организация, сообщество. Но при этом следует понимать, что программы направлены не на отдельных людей, а на изменение поведения, норм, взглядов, качества жизни более крупных единиц. Например, кампания по развитию благотворительности призывает к действию отдельных людей, но осуществляется и оценивается на уровне сообщества. Результат такой кампании будет измеряться общим количеством пожертвований. *Единицей отбора* выступают соседские общины, школьные классы, социальные службы, в которых реализуется программа. Например, при реализации программы инклюзивного образования детей-инвалидов, обучающихся в обычных классах, отбор проводится в три этапа: школа, класс, конкретные дети-инвалиды, преподаватели, остальные дети, родители – все участники специальных мероприятий по программе.

Система сбора и анализа данных для оценки может быть сочетанием качественных и количественных методов, например: анализ административных данных (документов); интервью с сотрудниками, непосредственно работающими с клиентами в вашей организации; интервью с сотрудниками, работающими с клиентами в других организациях в рамках координации услуг для целевой группы; фокус-группа или коллективное

³² Там же.

интервью с клиентами; анкетирование клиентов; наблюдение за процедурами и ходом реализации программы на разных этапах ее внедрения. Сбор данных при помощи опросных методов (интервью, анкетирование) проводится по специально разработанным инструментам, или методикам, для подготовки некоторых из них можно обучить своих специалистов, а в иных случаях привлекать профессиональных социологов.

Привлечение потребителей к оценке услуг

Система оценки качества социальных услуг включает показатели, отражающие их **оценку потребителями**. Оценки потребителей могут быть получены несколькими способами – посредством проведения анкетных опросов, интервью с фокус-группами получателей, блиц-опросов на выходе из отдела социальной защиты или другого учреждения. Предложим несколько критериев для оценки качества с помощью получателей услуги.

Услуга «Социально-психологическая реабилитация семей с детьми, оказавшихся в трудной жизненной ситуации»³³

Критерии для оценки с помощью получателей услуги

1. Доля тех, кому не были оказаны какие-либо из полагающихся услуг, в том числе с указанием причин и без. Для получения данного показателя можно использовать различные варианты ответа клиента на вопрос, почему услуга не была оказана, например:
 - 1.1. Клиент и социальный работник (социальный педагог) решили, что клиенту в этот раз оказалась более нужной другая услуга, а та, о которой договаривались ранее, оказалась менее нужной.
 - 1.2. Услуга уже была оказана другим человеком (соседями или родственниками).
 - 1.3. Социальный работник (социальный педагог) сказал, что у него нет времени.
 - 1.4. Социальный работник (социальный педагог) как-то объяснил это, но как – клиент не помнит.

³³ Используются идеи из разработок Фонда «Институт экономики города».

2. Доля получателей, охарактеризовавших выполнение работы социальным работником (социальным педагогом) по каждому подвиду услуг как хорошее, среднее, низкое и т.д.
3. Доля получателей, считающих, что их социальный работник (социальный педагог) очень внимательный.
4. Доля получателей, считающих, что их социальный работник (социальный педагог) не владеет информацией по интересующим их вопросам.
5. Доля получателей, считающих, что их социальный работник (социальный педагог) ведет себя грубо или неуважительно.
6. Доля получателей, считающих, что их социальный работник неравнодушно относится к их проблемам, учитывает их мнение и т.п.
7. Индекс положительного отношения к работе соцработника (средний процент положительных высказываний о работе соцработника).
8. Индекс отрицательного отношения к работе соцработника (средний процент отрицательных высказываний).

После того, как цели и задачи анализа сформулированы, выбраны методы сбора данных и продуманы их источники, необходимо сформулировать вопросы оценки. Вопросы должны быть ясными, понятными и не допускать двусмысленного толкования. Например, ответы на вопросы «Как вы оцениваете качество обслуживания?» или «Насколько эффективен, по-вашему, данный метод трудоустройства?» слишком размыты, поскольку зависят от того, как понимаются разными людьми качество и критерии эффективности. А слишком большое число вопросов оценки приведет к тому, что опросный инструментариий сильно увеличивается в объеме, а это утомляет респондентов, отвлекает их внимание. Пример небольшого инструментариия для клиентов приведен в Приложении (см. Опросный лист получателей конкретного вида услуг).

Опросы позволяют получить сведения по множеству направлений, например, если в ходе реализации социального обслуживания была внедрена новая технология.

- Востребованность новой технологии.
- Выполнимость (как было запланировано исполнение программы или оказание отдельной услуги посредством новой технологии).
- Степень достижения положительных изменений у клиентов и степень их удовлетворенности полученными услугами.

- Потенциал работы различных специалистов, отделений или учреждений по данному виду технологии оказания услуг.
- Влияние новой технологии обслуживания на повышение результативности и качества социального обслуживания.
- Препятствия на пути внедрения новой технологии обслуживания.

Исходя из вашего желания получить информацию по тем или иным направлениям, формулируются вопросы и выбираются источники и методы получения данных. Например, при определении востребованности нового вида или новой технологии услуг приоритетным является мнение самих клиентов, поэтому форма индивидуального опроса клиентов будет включать раздел об их мотивах участия в данной программе обслуживания. Респонденты могут выбрать из следующего набора вариантов³⁴:

- «сразу стало понятно, что эта программа может быть полезна моему ребенку и мне»;
- «я не понял(а), чем конкретно эта программа может быть полезна моему ребенку и мне, но решил(а) не отказываться от возможности получить еще какую-нибудь помощь»;
- «я не понял(а), чем конкретно эта программа может быть полезна моему ребенку и мне, но я доверял(а) исполнителю программы и считал(а), что любые оказываемые здесь услуги могут принести пользу»;
- другое.

Отдельный раздел может касаться конкретных ожиданий клиентов и степени их соответствия ожиданиям заказчика программы, а также степени реальной способности исполнителей выполнить программу. Таким образом, клиенты оценивают профессиональный уровень оказывавших услуги специалистов, оценивается и степень доверия клиентов специалистам³⁵.

Вместе с тем, в некоторых случаях оценка услуг потребителями затруднена. Речь идет о тех видах услуг, которые оказываются клиентам с низкой степенью дееспособности, которые не способны сами сформули-

³⁴ Мониторинг социальных программ: практические примеры. М.: Институт экономики города, 2005. С.51.

³⁵ Там же. С.52.

ровать и выразить свое мнение по причине психического заболевания или крайней педагогической запущенности, которая выражается в глубокой умственной отсталости (например, дети, проживающие в психоневрологических интернатах или во временных приютах для несовершеннолетних). Именно в таких случаях велика потребность в привлечении независимых наблюдателей, желательно представителей общественных организаций, где есть квалифицированные сотрудники, непосредственно занятые «предоставлением аналогичных или других социальных услуг населению. Органам социальной защиты и руководству соответствующих учреждений в этом случае будет необходимо, во-первых, разработать единую схему листов включенного наблюдения и шкал для оценки наблюдателями услуг по единым параметрам, а во-вторых, обеспечить наблюдателям беспрепятственный круглосуточный доступ в учреждения без дополнительных согласований (для этого необходимо на начальной стадии согласовать список лиц, имеющих право доступа, дабы не создавать угрозу безопасности клиентов и сотрудников учреждений)»³⁶. Независимые наблюдатели, с одной стороны, оценивают качество жизни клиентов и эффективность оказываемых услуг будучи внешними, незаинтересованными акторами, а с другой стороны, стараются оценить эти характеристики от лица детей, становясь выразителями их интересов.

³⁶ Критерии оценки качества бюджетных услуг, целесообразности и эффективности производимых расходов; обоснование и методика выбора критериев. Материалы исследования Фонда «Институт экономики города», 2006. Рук.

Раздел 3. Практика оценки в учреждениях социальной защиты: по материалам исследования ³⁷

Методология исследования

В ходе исследования мы обратились к четырем основным источникам данных: ведомственная статистика, архивы и нормативные документы, принятые на уровне региональных органов управления социальной защитой и отдельных учреждений; анализ материалов региональных СМИ, связанных с публичной дискуссией по поводу эффективности социальных сервисов; анализ научных и методических публикаций, посвященных вопросам социальных стандартов и оценке эффективности; интервью с экспертами – работниками ведомств областного уровня; материалы кейс-стади социальных сервисов, включающие интервью с социальными работниками, руководителями социальных служб, результаты включенных наблюдений; данные фокус-групп по проблемам эффективности с сотрудниками социальных сервисов; данные опроса рядовых социальных работников по проблеме эффективности и методов ее измерения, документация социальных служб и министерства.

Сбор данных осуществлялся параллельно в двух регионах – Саратове и Самаре, включая материалы на региональном уровне управления, в региональной прессе и на уровне отдельных сервисов. Выбор основан на принципах контрастности: *Саратов* характеризует образец дотационного региона с противоречивой популистской политической системой, которая отличается, однако, достаточно высокими успехами в сфере модернизации и склонностью к нововведениям, экспериментами и пилотными проектами международных организаций в системе социальных сервисов. При этом в

³⁷ Авторы выражают признательность сотрудникам Центра социальной политики и гендерных исследований, принявшим участие в сборе данных и подготовке аналитических отчетов, материалы которых здесь используются: О. Абрамовой, Е. Васиной, Е. Кананиной, Р. Кононенко, И. Мухаевой, Н. Симакиной, Н. Сорокиной.

области остаются бюджетные ограничения, связанные с расходами на социальные проекты, ярко выраженная ориентация на государственных провайдеров в сфере социальных услуг. *Самара* является регионом-донором, с либерально ориентированным политическим руководством, существенными расходами на социальную политику и социальные проекты, с относительно высокой долей негосударственных провайдеров в сфере социальных услуг.

Анализ интервью в социальных сервисах позволил выявить образцы хорошей практики и подходов к измерению качества, результативности, эффективности, используемых практиками. Опрос сотрудников позволил применить методы описательной статистики для выявления attitudes работников социальных служб в отношении методов измерения социальной эффективности и оценки сотрудниками тенденций, перспектив и характера процессов рационализации и менеджериализации на уровне социальных служб, на уровне государственного и негосударственного секторов, разных видов услуг, а также предпринять попытку выявления региональных различий и факторов таких различий.

Кейс-стади в каждом из социальных сервисов ориентированы на сбор данных о подходах к оценке эффективности текущей работы и проектов. В ходе кейс-стади собраны нормативные документы и статистика на уровне отдельных сервисов, проводились включенные наблюдения, фокусированные интервью с руководителями подразделений и сотрудниками. Нормативные документы и статистика на уровне отдельных сервисов, проводились включенные наблюдения, собирались фокусированные интервью с руководителями подразделений и сотрудниками (инструментарий, списки кейс-стади, интервью и фокус-групп, список проанализированных оценочных инструментов см. в Приложении). На фокус-группах получены комментарии по проблемам эффективности, механизмам формирования внутренних критериев качества и эффективности в организациях.

Опрос сотрудников был реализован методом формализованного интервью и был направлен на выявление установок работников в отношении оценки качества и эффективности социального обслуживания, на котором отражаются современные тенденции менеджериализации. В результате опроса в сентябре–октябре 2006 г. получено 226 заполненных анкет от работников социальных служб Саратовской и Самарской областей, в том числе 217 женщин и 9 мужчин. Среди респондентов – 124 человека из

областных центров (52 из Саратова и 50 из Самары) и 102 из районов области (70 – Саратовской и 54 – Самарской). В основном – это сотрудники Центров социального обслуживания населения района (ЦСОН, 40%), районных Управлений социальной защиты населения (УСЗН, 32%), Центров «Семья» (13%), Реабилитационных центров для детей с ограниченными возможностями (9%).

Результаты качественного исследования

В ходе проведения кейс-стади, интервью, фокус-групп в социальных службах подтвердилось предположение о том, что проблема изучения качества и эффективности социального обслуживания, социальной работы с различными группами пользователей услуг, разнообразных социальных проектов, связанных с улучшением положения людей, актуализирована в социальных службах, однако не операционализирована для повседневной работы.

Как руководители социальных служб оценивают работу организации

Администрация социальных служб играет ключевую роль в определении критериев эффективности в системе социального обслуживания, так как она является тем управленческим звеном, которое: переводит самые общие принципы, изложенные в нормативных документах, а также в устных распоряжениях вышестоящего руководства в конкретные указания определенным исполнителям; пытается совместить эти требования и указания с теми материальными и человеческими ресурсами, которыми они располагают, с особенностями конкретного района; контролируют интенсивность и направленность оказания услуг нуждающимся; корректируют в той или иной степени свою текущую деятельность в соответствии с теми запросами и требованиями, которые получают от клиентов.

Категории своевременности, регулярности, длительности выводят нас на важный критерий, связанный с *затратами времени*. В нынешних условиях, по мнению администратора одной из служб, достигнута высокая оперативность реагирования на проблему, в противоположность затянутым и неэффективным процедурам, характерным для прежнего периода.

В целом представления об эффективной/результативной работе социальной службы складываются на стыке количественных показателей – число услуг, число клиентов, и качественных – свидетельства изменений,

произошедших вследствие проведения тех или иных мероприятий. Качественная составляющая оценки состоит из формализованных и неформализованных оценок, высказываемых клиентами, реакциям клиентов, изменениям в поведении клиентов. По многим направлениям руководители социальных служб оценивают свою работу по реакциям, изменениям в поведении и отношению к социальной службе со стороны клиентов.

Свидетельство эффективной работы Центра – это перевод семьи с патронажа на социальное обслуживание. В Лысогорском ЦСОН такой перевод закрепляется заключением с семьей *некоммерческого договора (контракта)*, в котором оговариваются условия и обязанности сторон. Такой документ является в настоящее время перспективной формой работы с различными типами клиентов, его распространение характерно для социальных служб во многих европейских странах, проникает контракт и в российскую социальную работу. Среди сотрудников учреждения распространено мнение, что такой тип формальных обязательств способен дисциплинировать получателя услуг, рационализировать отношения между клиентом, Центром и проверяющими структурами со стороны министерства и других служб. В целом, результаты применения контракта оцениваются положительно, что позволяет говорить о нем как о перспективной модели повышения качества обслуживания, заслуживающей широкого распространения.

К причинам, по которым, несмотря на все усилия, эффективная работа социальной службы не достигается в тех или иных случаях, относятся:

- недостатки в техническом оснащении Центра, которые снижают темпы работы,
- отсутствие мотивации или «неадекватность клиентов», которые не желают посещать занятия, выполнять рекомендации специалиста,
- сбой межведомственной координации и коммуникации, в частности, отказ какой-либо муниципальной организации в помощи Центру.

Заметим, что все эти причины носят внешний характер, не зависящий от усилий администрации и сотрудников организации.

К негативным моментам, связанным с оценкой качества сервисов на уровне учреждения, относится формат дискуссии по проблемам качества работы организации. В одних сервисах такая дискуссия проводится, в других – возможна лишь на уровне отдельных сотрудников, в третьих – обсуждения таких проблем вообще не бывает. Довольно распространено

мнение, что знание и выработка представлений о качестве по большей части локализованы на уровне администрации, сотрудников не часто допускают к обсуждению, к выработке решений, технологий по этому поводу.

В настоящее время в системе социальных служб нет единых критериев оценки качества и эффективности работы подобных учреждений, хотя сотрудников социальных служб очень волнует эта проблема и беспокоят разночтения, которые встречаются при внутренних и внешних попытках оценки эффективности деятельности учреждения. Цели и задачи социальных служб определяются в самых общих выражениях, в то время как оценка их деятельности осуществляется почти целиком на основании количественных параметров с одной стороны (сколько человек обслужили) и индивидуально определяемых представлений о достаточности усилий в отношении каждого клиента (необходимое число услуг). В отсутствие четких регламентов, стандартов и правил остаются вопросы о том, кто и как в этих случаях определяет необходимость и достаточность.

Понятие «удовлетворенность клиента» трактуется по-разному в разных службах, однако это одно из наиболее часто используемых и наименее определенных понятий: «Для нас качественно означает так, что если мы помогли людям, и человек ушел удовлетворенным, то это а.. будем говорить, что это а.. мы сработали хорошо» (директор НКО-1, жен., Самара). Нередко это понятие толкуется в техническом смысле, в связи с соблюдением социальными работниками обязательных условий и процедурных моментов. Эффективность в рамках этого подхода, по словам наших собеседниц, – это «соблюдение и выполнение всех рекомендуемых показателей, отмеченных в отчетных документах» (директор сервиса-1, жен., Саратов), «...все принципы должны соблюдаться, что на федеральном уровне определены законодательно» (директор Центра «Семья», жен., Самара). Наиболее размытыми, трудно верифицируемыми с точки зрения оценки эффективности здесь являются критерии: «объективная регулярность», «максимальная реализация обслуживания», «позитивные изменения», «удовлетворительное положение клиента». Категории своевременности, регулярности, длительности выводят нас на важный критерий, связанный с *временными затратами*. В нынешних условиях, по мнению администратора одной из служб Саратова, достигнута высокая оперативность реагирования на проблему, в противоположность затянутым и неэффективным процедурам, характерным для прежнего периода.

В условиях, когда система управления социальным обеспечением в основном ориентирована на технические процедуры подсчета и количественные критерии, альтернативные представления об эффективности все же постепенно складываются на уровне организаций, тогда как внешняя оценка сервиса в настоящее время во многом зависит от картины, возникающей из отчетных документов, ориентированных на исключительно количественные показатели. При этом многие руководители отмечают нецелесообразность некоторых показателей: *«Присылают из области, из областного Центра «Семья», они содержат много показателей, которые не только наши, мы должны собирать много цифр по инвалидам, материнству и детству. В этом трудность и нецелесообразность»* (Директор Центра «Семья», жен., Новокуйбышевск).

В системе функционируют и подчас конкурируют друг с другом количественная и качественная составляющие эффективности. Суммируя представления о «качественных результатах», можно представить их следующим образом: положительные отзывы в книге жалоб и предложений, устные высказывания; оценка организации внешними структурами, получение признания от местной власти; победы сотрудников и клиентов на конкурсах; получение призов и грантов; привлечение организации к проведению социально значимых мероприятий на местном уровне; положительные отзывы в прессе; формирование «идеального клиента»: *«заставить клиентов ходить сюда, а не бегать по ним»*. Качественная составляющая оценки, как можно видеть, состоит из формализованных и неформализованных оценок, высказываемых клиентами, реакциям клиентов, изменениями в поведении. По ряду направлений руководители социальных служб оценивают свою работу по изменениям в поведении и отношении к социальной службе со стороны клиентов.

К негативным моментам, связанным с оценкой качества сервисов на уровне учреждения, относится формат дискуссии по проблемам качества работы организации. В одних сервисах такая дискуссия проводится, в других – возможна лишь на уровне отдельных сотрудников, в третьих – обсуждения таких проблем вообще не бывает. Таким образом, знание и выработка представлений о качестве по большей части локализованы на уровне администрации, сотрудников не часто допускают к обсуждению, к выработке решений, технологий.

Как руководители социальных служб оценивают работу сотрудников

Исходя из данных исследования, *критерии успешной работы сотрудника* в представлениях руководителей можно разделить на следующие группы:

1. Производительность труда
2. Профессиональная квалификация
3. Успешность обслуживания конкретного клиента как соответствие идеальному образу обслуживания, сложившемуся в учреждении или профессии/ведомстве
4. Мотивация сотрудника к достижению соответствующих целей
5. Корректность документирования своей успешности
6. Позиция в коллективе

Остановимся на каждом критерии подробнее.

Критерий 1. *Производительность труда* определяется нормативами времени, числа обслуживаемых и числа услуг. Этот критерий в интервью с руководителями и сотрудниками обследованных организаций раскрывается через следующие понятия: интенсивность и оперативность работы (показатели: количество услуг, регулярность их выполнения, количество обслуженных), выполнение трудовой дисциплины, соблюдение должностной инструкции, самоотдача (работа сверхурочно).

Критерий 2. Говоря о квалификации специалиста, руководители организаций прибегают к следующим понятиям: «компетентность, максимальное использование знаний и умений в области социальной работы, профессионализм». Как представляется, *профессиональная квалификация* – это наименее проработанный критерий, который нередко принимается по умолчанию ввиду противоречивости сложившейся ситуации. Сегодня существует весьма узкий выбор возможностей для получения образования работающим специалистам, а условия для привлечения большего числа выпускников вузов в социальную сферу пока не созданы.

Формальная квалификация специалиста, как и в большинстве организаций, ценится выше, если сочетается с накопленным опытом. *Профессиональный рост* оценивается через участие в семинарах и проектах, самообразование, фиксируемое в специальных тетрадах, и стимулируется повышением разряда (соответственно, зарплатой) и премированием.

Принимаемый по умолчанию элемент профессиональной квалификации – это «специфика работы с людьми», подразумевающая набор определенных личных качеств специалиста. Предположение о душевных качествах как гаранте эффективной и качественной работы персонала может привести к риску пренебрежения потребностями сотрудников ввиду неопределенности стандартов услуг, нагрузки, требований клиентов, установок руководства. Героизм и самоотдача работника, конечно, заслуживают одобрения, но сразу возникает целый ряд вопросов: во-первых, где границы этой самоотверженности? Ведь следует помнить и о личной безопасности работника (посещение семьи производить по двое, иметь прямую бесперебойную связь с правоохранительными органами). Во-вторых, работа вряд ли может ограничиваться разрешением внутрисемейных конфликтов: как правило, речь идет о низкодоходных домохозяйствах с целым веером проблем – отсутствие работы, алкоголизация, правонарушения. Следовательно, важно подходить к структурным условиям жизни таких семей, а это требует от специалиста не только доброго сердца и самоотверженности, а серьезной подготовки, в том числе и в вопросах взаимодействия с другими организациями, ведомствами, лоббирования прав и интересов клиентов.

Критерии качества работы должны быть индивидуализированы в зависимости от степени сложности функций конкретного специалиста. Для разных сотрудников необходимы индивидуальные критерии качества, связанные с нормативами единиц счета, определениями цели и приемами документирования. Однако, если функции специалиста по социальной работе сводятся к оформлению пособий и социального паспорта, то кто же и как работает с такими сложными случаями, как домашнее насилие над детьми или женщинами, наркотизация подростков, бездомность, пренебрежение потребностями и правами детей в семьях с множественными проблемами?

Критерий 3. *Успешность, или результативность обслуживания* представляет собой сложный, комплексный критерий оценки деятельности специалиста. Этот критерий раскрывается в аспектах удовлетворенности клиента (отсутствие претензий и жалоб со стороны обслуживаемых лиц) и соответствии идеальной модели профессионального обслуживания (налаженный контакт, доверительные отношения, индивидуальный подход к клиенту и его проблемам, проявление эмпатии и сопереживания

клиенту, умение удержаться от навязывания своего мнения клиенту, соблюдение конфиденциальности информации и этических норм).

Еще одним аспектом успешности обслуживания выступает содержательная динамика обслуживания (в частности, число снятых с патронажа). Данный критерий отражает представление о цели и содержании эффективной услуги, сложившееся в ведомстве и конкретной организации. Руководители признают, что *«не всегда результат зависит от стараний специалиста»* (директор сервиса 3, жен., Саратов); *«Ведь специалист может отработать всю технологию с семьей, что его нельзя обвинить, что он сработал неэффективно, и результата в семье не будет, 0% реабилитации ... сложно, потому что грань кризиса в каждой семье своя...»* (директор Центра «Семья», жен., Новокуйбышевск), поэтому в определении критерия успешности есть некоторые пробелы, связанные с отсроченным характером результата, косвенными причинами успехов и неудач, многофакторными изменениями в жизни клиента.

Вот примеры технологий и принципов эффективного обслуживающего труда:

- ведение работы в условия места проживания клиента в административных округах и селах;
- вынесение ситуации за пределы проблемного случая на заседаниях комиссии, родительских собраний, в других публичных пространствах;
- совместная организация работы: привлечение дополнительных ресурсов, в т.ч. человеческих, придает вес действиям центра в конкретном месте (селе), повышает значимость социальной работы, повышает результативность и эффективность действий в отношении конкретной семьи;
- стремление к улучшению и инновациям: дети из малообеспеченных и неблагополучных семей ухаживают за пожилыми;
- проектная культура: разработка и участие в социальных проектах.

Критерий 4. Такой критерий эффективной работы персонала, как *мотивация*, растворен в представлениях о профессиональном соответствии («качества души», «настрой» работника), профессиональном росте (мотивация к самообразованию, участие в методической жизни Центра), и успешности обслуживания (участие в проектах, инициативность, разработка новых технологий). Трудность измерения и управления мотивацией персонала осознается руководителем одной из организаций, где этот во-

прос поставлен на повестку дня перед специалистами информационно-методического отделения: цель – вывести аттестацию на качественно иной уровень, что планируется осуществить с помощью создания экспертного совета, который на основании результатов качества работы специалиста будет рекомендовать его к аттестации. Отметим, что возможности получения сотрудниками организаций дополнительного образования в настоящее время все еще невелики в силу финансовых ограничений. А в условиях малых городов, где редко проводятся семинары и конференции, которые можно посещать бесплатно, эти шансы еще меньше. Можно предложить проводить регулярные выездные семинары в разные районы области по обмену опытом и теоретическому обучению с приглашением руководителей и специалистов учреждений, преподавателей и аспирантов вузов. Что касается отношения персонала к работе, то как упоминалось выше, этот элемент обеспечения системы качества, с одной стороны, принимается по умолчанию как «естественные» свойства работающих здесь людей, а с другой, стимулируется монетарными и немонетарными способами.

Критерий 5. *Корректность документирования своей успешности* – важный критерий качества работы персонала. Этот критерий раскрывается в умениях эффективно представить достижения и результаты работы, правильного и своевременного ведения отчетной документации, навыках аккуратного и своевременного заполнения социальных паспортов, владении основами статистического анализа (подсчет количества патронажей, услуг, клиентов).

Критерий 6. *Позиция в коллективе* понимается как признание сотрудника его/ее коллегами, характер мнения коллег о данном специалисте, а руководителями этот критерий связывается еще и с активным участием в общеорганизационных мероприятиях.

Механизмы контроля качества работы персонала

В организациях, принявших участие в исследовании, используются следующие способы сбора и анализа информации о качестве работы сотрудников.

1) Изучение администратором документации (журнал посещений, рабочий дневник, «Тетрадь КПД», отчет, тетрадь по самообразованию, «Таблица эффективности» сотрудника) позволяет увидеть, к какому из специалистов поступает больше обращений, кому выражают благодар-

ность, насколько формально специалист подходит к работе, участвует ли в общественных мероприятиях, берет ли на себя сложную работу, как выстроены отношения с семьями, привлекаются ли внебюджетные средства, участвует ли в проектах, осваивает ли новые знания, читает ли специальную литературу. Подобный анализ носит названия «мониторинг» или «проверка» и проводится, как правило, ежемесячно. Указанные документы носят более или менее формализованный характер, они имеют структуру, они в основном самозаполняемые, хотя есть и те, которые заполняются оценщиком – как правило, заведующим отделением. Например, «Таблица эффективности» включает список из 22 пунктов, представляющих собой показатели эффективности деятельности сотрудника, в т.ч. план и факт по количеству услуг, стаж работы сотрудника, количество отработанных часов, ведение отчетной документации, умение подсчитывать количество патронажей и услуг, отсутствие жалоб со стороны обслуживаемых лиц, положительный результат по работе с патронажной семьей, профессиональный рост и самообразование.

2) Персональный контроль (когда сотрудники рассказывают о своих достижениях, используемых методах лично директору).

3) Публичная оценка в формате совещаний по обмену опытом, на совместных встречах с другими центрами, на семинарах, консилиумах и собраниях, советах в своем центре. Интересно, что в одной из организаций руководство пришло к методу оценивания в формате «обмен опытом» через отрицание взаимного контроля отделений, опасаясь, что сотрудники не смогут отнестись друг к другу непредвзято и критически. В то же время следует помнить, что семинары и встречи в формате обмена опытом могут стать одной из наиболее действенных мер системы обеспечения качества социального обслуживания.

4) Непосредственное наблюдение коллег друг за другом, например, работа на летней площадке.

5) Практика проектной работы, когда формируется рабочая группа, что делает работу более эффективной, творческой и способствует большей прозрачности в оценке качества работы.

6) Личные беседы заведующих с клиентами: если большинство отзывов положительные, работа оценивается положительно.

Как показали нам в одной из организаций, система методов контроля качества работы отдельного сотрудника структурно реализуется на трех уровнях: а) администрация вначале дает право самим сотрудникам

оценить качество своей работы, б) затем сотрудник оценивается заведующим отделом, в) заключительный этап – оценка сотрудника руководством. Надо сказать, что оценка сотрудниками руководителей ни в одной из организаций не предусмотрена.

Во всех организациях разрабатывается график контроля на каждого специалиста. В систему контроля входят следующие виды проверок: фронтальная проверка – издается приказ и назначается комиссия, затем проводится совещание у директора, тематический контроль (проверяются документы, представитель администрации беседует с клиентом, собирается диагностический материал из нескольких отделений, проводится тестирование), персональный контроль (руководитель беседует с сотрудником о методах и результатах работы).

Администрация учреждений с целью контроля вправе участвовать во всех мероприятиях, проводимых в Центре (кроме индивидуальных психологических консультаций). В одном из учреждений директор и члены администрации имеют право проследить за качеством работы сотрудника даже во время непосредственной работы с клиентом. Рекомендуется в этих случаях оборудовать комнату зеркалом, прозрачным с одной стороны, чтобы наблюдение за индивидуальными консультациями можно было осуществлять в учебных и контролируемых целях без нанесения ущерба процессу коммуникации.

Трудности оценки персонала

Важным показателем качества работы сотрудника (и организации в целом) во всех обследованных учреждениях является увеличение числа обслуживаемых и оказываемых услуг, которое должно ежегодно расти: эффективность можно оценить *«по количеству услуг, которые потребляет клиент. Чем больше он потребляет этих услуг, значит, она ему необходима, и она решает его какие-то проблемы»* (директор НКО-2, муж., Самара). Установка на рост количественных показателей на уровне организации отражается на увеличении нагрузки и на характере отчетности работников. С одной стороны, это способствует большему охвату услугами нуждающихся, а с другой стороны, может приводить к приоритету количественных показателей над качественными и предпочтению соответствующих видов услуг. Например, результат проведения праздника, рассчитанный из числа посетивших его детей, будет иметь неизмеримо

больше веса в отчетности организации и сотрудников, чем кропотливая и долговременная работа с неблагополучной семьей.

В учреждениях осознают, что не обязательно «гнаться» за количественными показателями: сотрудник сработал хорошо, если подопечная семья трудоустроена, им дали продуктовые наборы, т.е. если человек получает то, за чем он пришел в данный Центр. В одной из организаций руководителем было высказано пожелание снизить количество обслуживаемых на патронаже путем сокращения категорий граждан (к примеру, только многодетные, семьи с одним родителем, неблагополучные), что могло бы привести к улучшению качества. Охват нуждающегося населения можно было бы сохранить, передав часть обслуживаемых в сферу полномочия других учреждений с условием сохранения права ведения контроля ЦСОН. Осознание противоречия между формально-бюрократической установкой на рост числа обслуживаемых и числа услуг, с одной стороны, и необходимостью регулярного обслуживания и мониторинга положения одних и тех же клиентов, с другой, убеждает в том, что обеспечить высокое качество в условиях гонки за количеством невозможно.

Однако здесь с очевидностью проявляется проблематичность определения качества оказания услуги в долгосрочной перспективе: получив услугу, семья или индивид могут впоследствии вновь оказаться в трудной жизненной ситуации. Подобный ход развития событий просчитать далеко не всегда возможно, и в организациях предлагают ориентироваться на более формальные и четкие показатели, демонстрируя, что именно делается в соответствии с отчетными документами.

Сотрудники организаций признают существующие сегодня недостатки системы контроля качества: руководитель одной из организаций Самары говорит о том, что она не может в полной мере оценить качество работы своих сотрудников, поскольку не обладает соответствующими профессиональными знаниями, а экспертов для оценки работы сотрудников в организации нет. Указывают руководители и на отсутствие стандартов: в нескольких организациях нам сообщили, что в нормативных документах *«нет даже количества семей, которые должны состоять на учёте у каждого специалиста. Нет нормы консультаций у психологов в день»* (директор Центра «Семья», жен., Новокуйбышевск). Важно было бы упорядочить принципы расчета, сделать их едиными для учреждений.

В нескольких организациях *качество работы* сотрудника определяется, исходя из комплексной целевой установки на реабилитацию семей

как процесса, результат которого измеряется в таких количественных показателях, как численность снятых с патронажа семей. В данном показателе, по мысли сотрудников, отражено как количество, то есть число обслуживаемых, так и качество работы – эффективное завершение реабилитации, достижение поставленной цели в нормализации семейной обстановки. Отметим, что и качественные показатели должны учитываться и фиксироваться: отзывы клиентов, описание изменения их жизненной ситуации (может быть формализованным в виде вопросника), комментарии других специалистов (напр.: учитель, участковый милиционер, социальный педагог, тренер).

Оценка качества и эффективности работы сотрудников – довольно трудоемкий процесс для заведующих крупными подразделениями, в которых работает много людей. Высказывались предложения проводить оценку в ситуациях «неформального общения» и спонтанного наблюдения за работой специалиста. Вместе с тем работники организаций осознают, что за «неформализованным» подходом скрываются подводные камни, которые связаны в первую очередь с тем, что у сотрудников могут в разной мере быть развиты умения эффективно подать себя, управлять впечатлениями о себе, преподнести руководителю в нужный момент нужную информацию, в связи с чем бывает, что работа сотрудников недооценивается: *«кто-то умеет красиво говорить и эффектно предоставлять материал, а кто-то нет, хотя это не говорит о том, что его достижения менее значимы»* (директор Сервиса-1, жен., Саратов). Следует согласиться с руководителями, что формализованная система оценки дает возможность объективного оценивания сотрудников и снимает спорные вопросы по поводу выплаты премий. Отметим, что наряду с выработкой более четких подходов к оцениванию специалистов, важно развивать навыки самопрезентации, которые бы использовались в формализованных контекстах: на консилиумах, советах, собраниях, конкурсных выступлениях.

И все же в неформализованных способах оценки заложен важный ресурс развития персонала. Как представляется, именно проблемные семинары, встречи по обмену опытом, активные игры-тренинги, обучающие семинары, научно-методические мероприятия позволят обеспечить постоянную критическую рефлекссию и профессиональный рост сотрудников социальных служб.

Еще одна проблема оценивания связана с разницей в определении целей между профессионалом и клиентом: клиент зачастую хочет полу-

чить пусть мало, но сейчас, специалист хочет научить клиента добиваться чего-либо в стратегической перспективе. Здесь подчеркнут один из наиболее сложных аспектов системы обеспечения качества, которая базируется на принципе удовлетворения всех сторон при том, что интересы у этих сторон порой бывают весьма противоречивыми. Для того, чтобы учитывать этот момент, руководители предлагают выработать «показатель погрешности от консультаций по среднестатистическим данным» («естественное количество клиентов, с которыми хорошая работа не приносит никаких результатов»).

Такой прием, как беседа руководителя с клиентом на предмет впечатлений от работника учреждения, иногда вызывала удивление и смущение у клиентов, которые позднее спрашивали у специалистов, работающих с ними, о проблемах доверия к ним внутри организации со стороны начальства. Как представляется, при использовании данного метода сбора данных для оценки необходимо в понятной форме объяснить клиенту цель такой беседы, сделать эту процедуру более прозрачной.

Следует отметить, что в некоторых организациях предпринимаются инициативные энергичные усилия. Так, в Балаковском центре «Семья» система контроля качества адаптирована под собственные нужды из педагогической практики. В других учреждениях тоже предприняты усилия по разработке системы обеспечения качества. В отсутствие фиксированной и растиражированной системы обеспечения и контроля качества работы персонала в некоторых организациях предпринимаются инициативные энергичные усилия. Следует отметить, что у специалистов Центра не возникает сомнений относительно адекватности разработанной системы премирования и оценке эффективности их деятельности. Они стремятся соответствовать тем параметрам, которые им задает руководство.

В социальном обслуживании появились экономические мотиваторы (еще лет десять назад они не звучали). Вместе с тем, очевидно, назрела необходимость внедрения технологии супервизорства, или наставничества в рамках организации или профессии.

Как сотрудники служб определяют качество своей работы

На горизонтальном уровне сотрудники нередко оценивают эффективность проделываемой работы: иногда эта оценка вмонтирована в общую дискуссию о качестве работы, а там, где нет публичной площадки для таких обсуждений, неформальные механизмы оценки надстраиваются

над формальными требованиями, спускаемыми сверху вниз. Многие работники, рефлексирющие результаты своей деятельности, пытаются определять то, насколько своевременно, достаточно и хорошо была осуществлена последовательность операций, нацеленных на разрешение проблемы конкретного клиента. Значимыми являются и аспекты, позволяющие продемонстрировать свою компетентность во многих сферах, творческое мышление и заботу об экономии ресурсов организации. Например, логопед считает важным и значимым хранить и показывать другим то, что она делает все собственными руками для работы с детьми: вырезает, шьет, рисует.

Оценка, тем самым, осуществляется на основе формальных и неформальных стандартов (во многом являющихся продуктом специальной подготовки, уровня профессионализма), представлений о хорошей работе, складывающихся в социальной службе под влиянием разных обстоятельств, а также личной удовлетворенности сотрудника по результатам работы с неблагоприятной социальной ситуацией. Впрочем, есть и такие службы, в которых оценка эффективности никак не артикулирована – сотрудники редко сталкиваются с необходимостью определения качества работы, обсуждение этой проблемы друг с другом практически не происходит.

В тех случаях, когда проблема качества входит в число обсуждаемых проблем организации, положительно социальные работники оценивают такую ситуацию, когда силы, затраченные специалистом на работу с клиентом, оправдали ожидания специалиста и привели к позитивным изменениям: *«Если хоть одного ребенка вернули в школу, уговорили учиться дальше, если хоть одна мать перестала злоупотреблять, начались контакты с ребенком, это уже плюс»* (сотрудник Сервиса-4, жен., Саратов); *«Это качественная работа: мать не алкоголизует, работает, мальчик учится...»* (специалист Центра «Семья», жен., Новокуйбышевск). Основным же показателем своей работы все сотрудники называют успехи каждого конкретного клиента, которые стали возможны благодаря усилиям специалиста. Другие критерии менее определенные – *«Больше людей... расположить... более конкретная помощь оказывается... чтобы меньше ошибок допускать, мы стараемся с людьми контакт налаживать»* (сотрудник Сервиса-1, жен., Саратов).

В процессе обсуждения были приведены и некоторые примеры, которые указывают на различные смыслы понятий «успех», «достижение»,

которые могут возникнуть в ходе терапевтического взаимодействия социального работника с клиентом. Например, когда после работы с многолетней мамой по поводу решения проблем, связанных в основном с ее ситуацией бедности («малообеспеченностью»), она пересмотрела свои взгляды на жизнь, которые стали гораздо оптимистичнее, и... родила шестого ребенка. С одной стороны, по мнению специалиста, прокомментировавшего эту ситуацию, такое решение способно ухудшить материальное положение женщины-клиента, с другой стороны, оно продемонстрировало обретенное ею душевное равновесие и умение справляться с ситуацией.

Положительным результатом является достижение такого результата, который соответствует заранее обозначенным показателям. Так как функции у специалистов разные, разнятся и критерии хорошей работы. Для специалиста по социальной работе работа проделана качественно, *«когда оформлено детское пособие, когда семья получает субсидию, когда взрослые члены семьи трудоустроены, когда ребенок, если это ребенок до шести лет, посещает детские дошкольные учреждения, старшие дети обучаются, ... социально-экономическая база семьи создана специалистом»*. Для социального педагога критерий хорошей работы – достижение определенной цели (в настоящее время, похоже, эту цель для себя она формулирует самостоятельно), если результатом ее работы станет поступление пяти из двухсот детей в вуз, то она будет считать себя «великим социальным педагогом». Валеолог понимает под качеством своей работы достижение устойчивого положительного результата, пусть и в ущерб количественным показателям. Изменение ситуации в семье специалисты считают своими личными достижениями, победами, это в свою очередь стимулирует сотрудников, повышает их самооценку, создает мотивацию для дальнейшей хорошей работы. Считается успешным, даже если улучшения произошли лишь на какой-то период: *«Бывает, что они [семьи] восстанавливаются на какой-то период – и то это очень большое дело мы делаем, потом они снова срываются, и снова подключаются все к их проблемам, и мы снова помогаем и вытаскиваем их из этого омут»*.

Хотя в высказываниях специалистов присутствует некоторое сожаление, что часто приходится передавать детей в интернатные учреждения, по их мнению, такой метод, как лишение родительских прав, в ряде случаев можно считать наиболее эффективным. Как мы полагаем, это возникает в силу того, что ресурсов воздействия на семью в виде более эффективных методов, технологий у специалистов нет. А так как основная цель

учреждения – профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, то помещение ребенка в детский дом – один из эффективных способов, реально дающий возможность защитить ребенка и гарантированно обеспечивающий ему удовлетворение потребности в питании, одежде, обучении и безопасности.

Удостоверяют полезность работы сотрудника благодарности, которые расцениваются остальными специалистами как подтверждение ценности проводимого обслуживания. Показателем качества своей собственной работы специалист считает установление доверительных отношений, по ходу которых обслуживаемые начинают воспринимать его как «своего», обращаясь по любым вопросам. Здесь довольство клиента, благодарности, напечатанные заметки в газетах и написанные «бабулями» в книгах отзывов и предложений, позитивные изменения и успехи обслуживаемых расцениваются как основополагающие критерии качества. Сотрудники очень чутко реагируют на мнение и поведение клиентов, в описании проявлений хороших результатов используют самые различные понятия. Так значимыми для них является то, что дети приходят к ним на занятия или мероприятия даже в сильный мороз; «появление румянца», «улыбки» и других физиогномических признаков; повышение социальной активности клиента, когда сотрудник чувствует, что клиент готов сотрудничать, идти на уступки, работать с желанием и, конечно же, когда клиент не только получил помощь от сотрудников, но и научился делать что-либо сам, без помощи Центра. Наиболее структурированным оценкам служат различные виды целенаправленных опросов клиентов: *«Это, прежде всего, отзывы наших клиентов о нашей работе ... анкеты, которые мы даем, – они высоко оценивают нашу работу»* (сотрудник Сервиса-3, жен., Саратов).

Официальными, подтвержденными оценками эффективности собственного труда сотрудники определяют ежегодное премирование, награждение министерскими, административными и грамотами Центра, внесенные в трудовую книжку благодарности, место на Доске Почета. Если же клиент после предоставленных ему услуг ведет себя вразрез с ожиданиями специалиста, перед сотрудниками возникает сомнение в эффективности работы: *«Нам казалось, что должен был быть результат, ну, должны они быть вроде бы как довольны, она вот, ее семья, и мы естественно были довольны своей работой. А сейчас вот нет уже такого чувства. Вот сейчас такое чувство, что все это мы делали напрасно»*.

Среди препятствий на пути достижения эффективности чаще всего указывают на перегрузку – *«численность обслуживаемого контингента превышает рекомендуемую норму в четыре раза»*; недостаток финансовых средств для оказания финансовой помощи клиентам; техническое оснащение – чаще всего упоминают отсутствие компьютеров; ограничения в возможностях оказания материальной помощи клиентам, например, ограниченность ресурсов банка одежды.

Другим препятствием эффективности выступает сам клиент. Например, *«пьющая и гуляющая мамаша»*, на которую как-либо повлиять сложно, так как человек просто не прислушивается к рекомендациям. Социальные работники упоминают в этой связи такие семьи, которые характеризуются полной дезадаптацией, обусловленной либо алкоголизмом, либо наличием психического заболевания у одного или обоих родителей. Хорошо отражает это высказывание одного из респондентов: *«Качество работы зависит от качества семьи»*. Повышает эффективность работы наличие внутреннего потенциала у семьи, но даже это не предопределяет устойчивый результат, так как может возникнуть временное улучшение, а через некоторое время семья вернется на тот же уровень. Есть примеры удачной работы, когда родители соглашались на прохождение лечения от алкоголизма, но в оценке качества своей работы специалисты допускают оговорку, что еще необходимо осуществлять дальнейший контроль и о результате говорить рано.

В подобных случаях, когда работа с родителями безрезультатна, акцент в работе смещается в большей степени на ребенка. Как говорят специалисты, единственное, что можно сделать в этих условиях, – научить ребенка выживать в таких условиях. Несмотря на то, что результат реализации реабилитационных программ отсрочен во времени и что даже если только через десять лет будет виден результат их работы, что *«ребенок не пошел по той же тропинке, что и родители»*, то работу можно считать эффективной.

Сотрудники отмечают также проблему несовершенства законодательства, нормативного регулирования, в соответствии с которым происходит распределение ресурсов социальной поддержки и деятельности социальных работников. Например, часто говорят о несправедливости приоритетов: *«Есть «нормальные» семьи, имеющие невысокий доход, но в первую очередь помощь должны оказать пьянице»*. В результате, по мнению социальных работников, выделяемые средства и услуги направляют-

ся на работу с клиентами, изначально менее подверженными воздействию специалистов, что снижает возможность достижения положительных изменений. Аналогичным образом – изъятие детей из семей, поведение членов которых отличается отклоняющимся характером, признается малоэффективным в связи с количеством их побегов из интернатов и возвращений в свои неблагополучные семьи. Получается, что работа проделана напрасно. Эта точка зрения заслуживает отдельного обсуждения, поскольку указывает на серьезные проблемы понимания миссии социальной работы сотрудниками.

Качественные показатели эффективности деятельности сотрудника, неопределенные и слабо структурированные, рассматриваются в социальных службах как критерии, в наибольшей степени отражающие результаты усилий по улучшению социальной ситуации клиентов. В то же время с сожалением признается, что они не являются приоритетными, а применяются и обсуждаются по преимуществу на внутреннем уровне. Для внешней отчетности более важными (а зачастую безальтернативными) являются количественные показатели. Отмечается, что хотя услуга может быть разной по своей природе и занимать определенное количество времени и сил, в количественном эквиваленте она может быть представлена одним и тем же количественным показателем (количество услуг). Что касается отчетности по каким-либо качественным показателям, – этот вид используется для внутриорганизационного контроля и не выходит за ее пределы.

Сами сотрудники организаций, хотя и не совсем согласны с таким положением вещей, но не хотят изменений, опасаясь появления новых дополнительных требований к отчетности, которые могут увеличить количество «писанины», но не улучшить качество работы и не нести в себе денежных вознаграждений в случае успешных результатов. Кроме того, применение каких-либо других показателей, кроме количества оказанных услуг и снятых с патронажа семей, затруднено тем, что реальный результат можно видеть не сразу, порой это происходит через десять лет, что в значительной степени осложняет процедуру оценки качества услуг.

Другой причиной преобладания количественных оценок является наличие определенной традиции, ожидания сложившихся внутри всей системы социального обслуживания. Других механизмов продемонстрировать результаты своей работы вышестоящему начальству, министерству у сотрудников служб не существует. Сами для себя они понимают, что, например, результаты проведения «оздоровительных летних групп»

(ОЛГ) очень хорошие, потому что дети были счастливы, улыбались, поправились, но сожалеют о том, что не взвесили детей перед началом ОЛГ и в конце, так как это позволило бы отчасти отобразить улучшение физического состояния детей. Не имея никаких других механизмов для демонстрации успешности своей работы, сотрудники используют такие показатели, которые поддаются измерению, сравнению и подсчету.

Привлечение клиентов к оценке качества и эффективности услуг

Клиенты оценивают процесс, или качество отношений, а также результат. Процесс оценивается через характер отношений между работником и клиентом (близость, доверие, отношения «бабушек и дочек», внимание и доброта, терпение и сочувствие). Такие показатели, как длительность или продолжительность взаимодействия, компетентность работника, профессиональная этика, изменения в ситуации клиента в процессе взаимодействия с работником, являются сложными для оценки с точки зрения клиента. Результат социального обслуживания тоже оценивается с трудом, особенно если речь идет о более сложных услугах, нежели материальная или бытовая помощь. Так, по мнению работников одного из учреждений, *«сильно развитое иждивенчество родителей может свести оценку качества работы к количественным показателям: сколько выдано вещей, сколько раз ребенок съездил на море, и подобным материальным показателям, а вот оценить оказанную психологическую услугу такие родители уже не могут»* (СРЦ «Забота»). Скорее всего, в случае оказания социально-психологических, социально-педагогических и других комплексных услуг важно создавать у пользователей навык рефлексии и оценки изменений, необходимо отлаживать обратную связь с клиентами, которые могут научиться видеть результаты и говорить о них.

В нескольких обследованных организациях *отсутствие жалоб* расценивается как положительный результат, поскольку свидетельствует о наиболее полном соответствии оказываемых услуг просьбам и запросам клиентов (Лысогорский ЦСОН, Балаковский центр «Семья»). Сразу отметим, что давать обратную связь, т.е. высказывать свое мнение по поводу услуги – это практика, которая вовсе не по умолчанию возникает и распространяется. Культура обратной связи может быть развита, сформирована. Рассмотрим, в каких формах она бытует сейчас среди получателей услуг учреждений социальной поддержки.

Общим для всех учреждений инструментом обратной связи является *книга отзывов* (книги отзывов и предложений), записи в которой фиксируются самими клиентами. Такие книги используются каждым отделом или организацией в целом. В одной из таких книг представлены отзывы родителей детей, посетивших летнюю оздоровительную группу и праздник Нового года. В отзывах комментируется характер отношений между сотрудниками и детьми, подчеркиваются доброта, внимание к детям. Благодарность высказывается и конкретным сотрудникам (Балаковский центр «Семья»). В данном случае в книге содержатся положительные отзывы, но в подобных источниках можно найти и предложения, которые по большей части связаны с увеличением материальной помощи. Характерно, что культура выражения благодарности, формируемая в поле социальной работы, включает даже такой довольно редкий жанр, как благодарственные письма и поздравительные открытки, а также поздравления с праздниками по телефону.

Наиболее распространенная форма обратной связи – это устные сообщения, в т.ч. высказанные благодарности, сиюминутные положительные реакции, например, радушная встреча работника клиентом, которые трудно зафиксировать, внимательно отмечают – после окончания какого-либо мероприятия (новогодней елки, праздничного концерта), по окончании работы, в момент патронирования. Еще одним каналом обратной связи стали беседы администрации с клиентами о специалистах Центра: кто как работает, кто из сотрудников больше нравится клиентам. Этот механизм выяснения мнения клиентов о сотрудниках вызывает удивление и смущение пользователей услуг: нередко клиенты удивлялись и смущались этим вопросам, а потом спрашивали у специалистов, что происходит в учреждении, доверяет ли их начальство своим подчиненным.

В нескольких организациях нам рассказали об анкетировании клиентов (СРЦ «Забота», Балаково), в частности, по итогам работы летнего лагеря было проведено анкетирование родителей и детей, чтобы оценить, насколько они довольны этой формой работы и как определяют ее эффективность (СРЦ «Забота»). Следует обратить внимание на методику разработки такого инструментария. Задавая клиентам прямые, наводящие или сложные вопросы, мы рискуем получить не их мнения, а отражение собственных установок. Например, вопрос «Как Вы оцениваете качество получаемых Вами услуг?» каждый респондент будет интерпретировать по-своему. В частности, клиент оценил качество услуги «экономическая по-

мощь» очень низко; другой клиент оценил качество такой услуги, как бесплатная путевка для летнего отдыха ребенка, на «троечку» из-за того, что однажды не застал специалиста на рабочем месте. Большинство же положительных отзывов – оценки «хорошо» и «отлично» – оставили клиенты, получившие именно эту услугу, – бесплатные путевки для детей в оздоровительные лагеря.

Вопросы, выясняющие направления оптимизации работы, сложны для восприятия и вряд ли возымеют реакцию опрошиваемых: «Ваши предложения по улучшению дальнейшей работы специалистов Центра «Семья» или «На что необходимо обратить внимание специалистам, чтобы повысить эффективность взаимодействия центра и семьи?». Сформулированные таким образом вопросы при анкетировании, а не в личной беседе, как правило, не вызывают ответы с конструктивными предложениями и замечаниями. А это, в свою очередь, может лишь упрочить наше убеждение в неадекватности или неспособности клиентов выразить свои мысли вместо того, чтобы постараться понять сложные чувства и мнения получателей услуг.

Администраторы и сотрудники учреждений, обсуждая развитие своих организаций, формирование и накопление социального капитала, который выражается в росте доверия со стороны населения, относят такие свидетельства к косвенным видам оценивания, производимого клиентами. В частности, соответствие потребностей и предлагаемых видов помощи, выраженное в устойчивом спросе, востребованности услуг, рассматривается как положительная оценка. Однако это может обернуться зависимостью: бывают случаи, когда клиенты настолько привыкают к специалистам, что просят не снимать их с патронажа. В целом же речь идет о стремлении сделать услугу «уместной», узнать потребности клиентов, чтобы соотнести с ними результаты своей работы (Лысогорский ЦСОН), а также о «народной молве», создающей репутацию учреждению: среди клиентов распространяется информация о Центре (Балашовский центр «Семья»).

К косвенным видам оценивания можно отнести характер складывающихся между клиентами и работниками отношений. Эта оценка относится к процессу социального обслуживания, но именно от характеристик процесса во многом зависит и результат социальной работы. После длительного периода обслуживания клиентов сотрудницы Центра становятся им «как дочери», т.е. устанавливаются доверительные «домашние» близкие

отношения в отличие от официальных, формальных. С одной стороны, благодаря этому упрощается общение сотрудника и клиента, их взаимодействие становится положительным и позволяет достичь хороших результатов. С другой стороны, стирается граница между обслуживанием и привязанностью близких людей, отношения переходят в разряд «личных», неформальных, в связи с чем клиент может завязать требования, пожелать дополнительных услуг.

Особенности оценки, производимой клиентами, по мнению сотрудников служб, прежде всего, состоят в том, что она субъективна; оценка зависит от «характеров бабуль», которые могут быть расположены как к позитивному, так и к негативному восприятию проводимой специалистом работы. Еще одна черта – это риск злоупотребления ею как ресурсом власти со стороны клиента. Близкой характеристикой выступает «неадекватность» оценки, осуществляемой клиентами. В частности, речь шла о возможных расхождениях в представлениях специалиста и клиента о целях их взаимодействия и предпочтительных формах обслуживания («*Человек приходит с одним запросом – а реально мы его не можем решить, и особенно очень расходуется*» (специалист Центра «Семья», жен., Новокуйбышевск)); ведь многие клиенты приветствовали бы увеличение материальных форм поддержки, что затруднено по экономическим причинам, а также не всегда целесообразно, так как формирует иждивенческую мотивацию: «*Мы стараемся им дать не только рыбку, но и удочку, чтобы они сами могли что-то сделать. Стараемся направлять людей*» (Балашовский центр «Семья»). Разное понимание содержания, цели услуги и расхождения в представлениях об идеальном обслуживании у клиентов и работников вызвано тем, что в работе не используется или нечетко проговаривается контракт между обслуживаемым и специалистом. Кроме того, материальные услуги клиенту оценить легче, чем «психологические».

Развитие подходов к оценке

Несмотря на значительный прогресс в развитии инфраструктуры социальных сервисов, квалификации персонала, специалисты и руководители учреждений видят, что их усилия не всегда позволяют достичь поставленной цели, они стремятся анализировать используемые технологии и достигнутые результаты. Во время проводимых нами исследований представители различных социальных служб высказывали пожелания в отношении подходов к оценке эффективности. Важной рекомендацией

является учет различий в контексте деятельности социальных служб. Речь идет о нескольких аспектах – особенностях клиентов, характеристиках персонала, условиях труда, слабых и сильных сторонах различных методик оценки, факторах внешней среды.

Внешняя среда

Деятельность социального сервиса и отдельного работника зависит от продуктивного взаимодействия с различными организациями и ведомствами, однако следует учитывать, что эффективность такого взаимодействия может быть низкой из-за низкой заинтересованности этих ведомств в поддержке деятельности социального работника. Значительную сложность при оказании услуг составляет сбор документов, проблематичным оказывается взаимодействие с другими инстанциями, которые, как указывают респонденты, не всегда входят в положение. Межведомственное взаимодействие начинается с этапа выявления проблемной семьи, так как чем раньше будут обнаружены проблемы семьи, тем эффективнее будет работа. Основными источниками поступления информации о семьях являются КДН, милиция, медицинские учреждения, школы. Информация может поступать и от соседей и других учреждений. На этапе работы с семьей составляется межведомственная программа. Специалисты центра тесно сотрудничают с поликлиниками, образовательными учреждениями, ЖКХ, паспортно-визовыми службами, предпринимателями, администрацией города, области, центром занятости, КДН, ПДН, социальными службами. По мнению сотрудников, чем больше привлечено организаций, тем эффективнее работа. Используются все возможные рычаги влияния. Межведомственное взаимодействие иногда переходит в межличностное, это способствует улучшению контроля над семьей. Возможно, следует учитывать достижение определенного качества межведомственного взаимодействия.

Следует создать условия учета опыта центров по применению различных технологий, в том числе по оценке качества работы. Для этого должна быть создана постоянно действующая вневедомственная система учета и документирования инноваций, имеющегося опыта, а также система периодических тренингов, для участия в которых важно предоставить возможности специалистам из самых отдаленных учреждений.

В основу ключевых критериев оценки должны быть положены некоторые единые принципы, которые были бы прозрачны и доступны для

обсуждения представителям профессионального сообщества и гражданского общества. Эти принципы могут содержать приоритеты, актуальные в тот или иной этап развития социальной работы, в отношении которых должен быть достигнут определенный консенсус, в том числе:

- Соблюдение основных прав и свобод человека, прав детей
- Соблюдение принципов равенства доступа
- Соблюдение законности и требований, заложенных в нормативных документах
- Экономия средств
- Партнерство специалистов, работа в команде
- Применение профессиональных требований к выполнению работы
- Прозрачность деятельности

Выполнение функции руководства и контроля предусмотрено должностными обязанностями руководителей структурных подразделений. В большинстве организаций руководители понимают, что трудно ожидать каких-либо положительных изменений без самооценки и активного участия самих сотрудников в обеспечении качества. Необходимо развивать такие процедуры, когда сотрудники могут быть привлечены к обсуждению эффективности на уровне организации и отрасли в целом.

Осталось невыясненным, как проводится оценивание работы заведующих отделений и руководства организации, есть ли возможность у сотрудников высказать критику и пожелания «снизу вверх».

Клиенты социальной службы

Важно принять во внимание особенности клиентов социальных служб; у некоторых из них в силу особенностей образа жизни и сложившихся установок снижен самоконтроль, отсутствует стремление к позитивным изменениям: *«некоторые клиенты не хотят делать ничего, даже ради себя»*. Это затрудняет работу специалиста, требует дополнительных трудозатрат. Важно учитывать специфику социальной работы, которая заключается в том, что некоторые позитивные изменения в образе жизни клиента, изменения его/ее социального положения могут накапливаться с течением времени и проявляться не сразу. Важно создавать и поддерживать такие средства оценки и мониторинга состояния клиентов, которые бы учитывали различные технологии работы и различные результаты с разными типами клиентов. Например, социальная работа в СРЦ, ориентированная на детей до 10 лет, могла бы иметь ожидаемыми результатами

реабилитации выработку социальных, гигиенических навыков, навыков самоконтроля, позитивного отношения к жизни, установок на учебу. Выработка таких навыков предполагает применение определенных технологий работы и деятельность определенных специалистов. Работа с подростками в рамках того же учреждения должна иметь скорректированные на возраст цели и оцениваться по другим критериям, учитывать особенности подросткового возраста и сложившиеся установки ребенка, привычки к определенному образу жизни. К таким детям следует шире применять технологии, ориентированные на работу с окружением, причинами асоциального поведения, совершенствовать диагностические приемы, в частности, опирающиеся на изучение истории семьи.

Качества специалиста. Мотивация сотрудников

Критерии успешной работы сотрудника можно разделить на следующие группы.

- Производительность труда: интенсивность и оперативность работы, соблюдение трудовой дисциплины.
- Успешность обслуживания конкретного клиента как соответствие принятому стандарту или идеальному образу обслуживания, сложившемуся в учреждении или профессии/ведомстве.
- Профессиональная квалификация: компетенции, в т.ч. корректность документирования своей успешности; образование, стаж, постоянное повышение квалификации.
- Мотивация сотрудника к достижению соответствующих целей.
- Позиция в коллективе: признание, мнение коллег.

Важнейшим условием для достижения высокого качества социальной работы является высокий уровень мотивации и профессиональной подготовки, способность работать в команде, в коллективе. При этом именно профессиональные качества – соблюдение этических норм, выстраивание правильных отношений с клиентами, умение адекватно диагностировать проблему и применить нужные технологии работы, а не просто человеческие «доброта», «широта души», – являются предпочтительными при отборе и оценке персонала. Нужные качества являются условием работы в социальной службе и формируются в ходе профессионального развития, обучения, переобучения, поэтому система оценки персонала является составной частью оценки качества работы службы, и она должна

учитывать разные аспекты профессионального статуса сотрудника. Такая система должна функционировать в виде аттестации и в других формах оценки деятельности специалистов и работников низового звена.

Измерение удовлетворенности сторон – одно из обязательных требований системы управления качеством. Внутренние критерии качества весьма многообразны и представляют собой ноу-хау учреждений. В них отражается опыт управления организацией, решения задач планирования и реализации программ социального обслуживания, участия в проектной деятельности.

После определения критериев и целей достижения качества каждый уровень управления учреждением должен адаптировать эти критерии и цели к сфере своей деятельности и ответственности, перевести их в свои собственные задачи и задачи своих сотрудников. Каждый руководитель подразделения должен документально описать связь между критериями и целями своего уровня и уровня своих подчиненных. Такой подход вызывает необходимость анализа данных о качестве и выявления ключевых параметров обеспечения качества. При этом чем полнее анализ, тем эффективнее достигаются цели качества³⁸.

При этом, только в случае, когда критерии доведены до исполнителя, и он заинтересован в достижении цели сообразно этим критериям, есть реальная возможность, что каждый сотрудник внесет вклад в достижение общих целей социальной службы. В системе управления качеством защита интересов сотрудника становится одним из критериев качества, а его мотивация к достижению соответствующих целей – источником удовлетворенности всех сторон. Индивидуальные критерии качества для сотрудника определяются исходя из взаимосвязи критериев его удовлетворенности и удовлетворенности других сторон. Прозрачность и логичность индивидуальных критериев (они не всегда связаны с понятием справедливости) являются психологической базой положительного стимулирования сотрудника. Сложнее оценить труд руководителей, для которых также важно находить индивидуальные критерии качества. В системе управления качеством руководитель (менеджер) оценивается, с одной стороны, по степени соответствия требованиям стандартов (это база), а с другой – по

³⁸ Лааге У. Система управления качеством: российская перспектива // Персонал-Микс № 6 (019), 2003
http://www.personal-mix.ru/page.php?page_id=6&article_id=630

степени повышения удовлетворенности заинтересованных сторон. Соответствие требованиям и достижение целей по критериям качества оцениваются внутренними и внешними аудиторами, а результаты оценки могут быть использованы для стимулирования руководителей. Чтобы индивидуальные цели мотивировали, они должны быть направленными на улучшения, измеряемые (с числовыми значениями), реальные, связанные со сроками и согласованные с подчиненными. При оценке реальности и срока достижения определенной цели мнения руководителя и его подчиненного могут не совпадать. Однако руководитель не может требовать от подчиненного сверх реально возможного, иначе и достижение его целей остается под вопросом. Как правило, возможность достижения индивидуальных целей зависит от выделения необходимых ресурсов, и поэтому согласование целей неразрывно связано с согласованием ресурсов.

Условия труда

Важным ресурсом повышения качества работы персонала является создание определенных условий, способствующих повышению мотивации и профессионального уровня сотрудников. Речь идет и об организации системы повышения квалификации сотрудников, удовлетворенности трудом, благоприятном климате в коллективе, позитивной корпоративной культуре, выработке и соблюдении высоких стандартов работы, а также об адекватной нагрузке на специалиста/работника, оставляющей время для вдумчивой работы с отдельными клиентами, снижающей риск профессионального выгорания и повышающей возможности для профессионального совершенствования, применения передовых технологий работы. Сюда же относится уровень оснащенности техническими средствами, правильная эргономика рабочего места, благоприятные условия труда на рабочем месте, наличие транспорта, обеспечение проездными билетами, обеспечение мебелью, оборудованием, литературой, связью и, не в последнюю очередь, адекватная оплата труда и мотивации через различные механизмы оплаты труда.

Приемы оценки качества и эффективности

Многие учреждения системы социальной защиты населения разрабатывают свои собственные подходы и приемы контроля качества и оценки результативности, включая измерительные и оценочные инструменты. *Измерительные шкалы* фиксируют информацию о тех или иных характеристиках, которыми мы описываем что-то (например, температура тела, психическое состояние, подушевой доход). *Оценочные инструменты* используются, чтобы не просто фиксировать ситуацию, а выносить суждение и планировать действия. Принятие решения в этом случае основано на социально и профессионально одобряемых ценностях, должно приносить пользу клиентам, практикам и тем, кто финансирует социальное обслуживание. *Результаты* можно условно разделить на две группы: решение или изменение статуса проблемы, по поводу которой клиент просит помощи (например, снизить уровень депрессии у клиента), и выполнение профессиональных действий, чтобы изменить характер проблемы.

Специалисты информационно-методических отделений социальных служб разрабатывают инструменты и общие критерии эффективности работы некоторых отделений (валеологии, диагностики социальной дезадаптации, по работе с детьми, телефона доверия и информационно-методического отделения), результативности работников (специалистов по социальной работе, педагогов-психологов, социальных педагогов, медсестры), а также показатели эффективности работы заведующих отделениями. Эти местные инициативы следует всячески поддерживать, однако следующим шагом должны стать общие принципы и стратегии таких оценок, надежные, грамотно составленные инструменты, которые можно воспроизводить в разных типах служб в разных районах области, чтобы иметь сравнимую информацию, доступную для обобщения и анализа.

Все наши рассуждения по поводу эффективности, результативности, качества, экономичности не будут иметь никакого смысла, если только мы не говорим об изменениях³⁹. Клиентам нужна помощь, потому что

³⁹ Hudson W. W. Professional Practice for the 21st Century: Information Implications // Steyaert, J. (Ed.) Information Technology And Human Services: More Than Computers? Utrecht, Netherlands: Netherlands Institute for Care and Welfare/NIZW, 1996; Nurius P. S. & Hudson W. W. Human Services Practice, Evaluation & Computers: A Practical Guide for Today and Beyond. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Publishing, 1993; Patti R. J. In search of purpose for social welfare administration. Administration in Social Work, Vol.9, 1985. P.1-14.

они хотят улучшить свою жизненную ситуацию. Они бы никогда не искали поддержки, если бы хотели оставить все, как есть, или ухудшить свое положение. А улучшение не может произойти без изменений. Понятие «изменения» является ключевым в определении социальной работы – это профессиональная деятельность по осуществлению позитивных изменений в жизни индивида, группы или сообщества.

По мнению известного специалиста в области оценки результативности социальной работы Уолтера Хадсона (университет Аризоны, США), измерение результативности – это измерение изменений. К сожалению, до сих пор нет таких инструментов, которыми можно четко и однозначно фиксировать или измерять происходящие с людьми и семьями изменения. Некоторые исследователи и практики социальной работы думают, что можно заполнить несколько бланков и, подсчитав ответы, выяснить, какие улучшения или ухудшения произошли у клиентов, чему равен КПД того или иного специалиста, какова формула успеха организации. Казалось бы, так просто вручить клиенту лист бумаги с напечатанным списком таких вопросов, как, например, этот:

Пожалуйста, оцените изменения в вашей семейной жизни:

- 1 намного хуже
- 2 есть ухудшения
- 3 без изменений
- 4 есть улучшения
- 5 намного лучше.

Как вы оцениваете качество услуг, предоставляемых нашим центром?

- 1 очень низко
- 2 скорее низко, чем высоко
- 3 средне
- 4 скорее высоко, чем низко
- 5 очень высоко

Но узнать об изменениях в жизни людей далеко не так легко. Заданные напрямую вопросы не вызывают у людей желания откровенничать, к тому же каждый человек, да еще в разные моменты своей жизни по-разному трактует понятия «лучше–хуже». А понятия «качество» и «ус-

Раздел 3. Практика оценки в учреждениях социальной защиты

луги нашего центра» настолько широки и неопределенны, что ожидать какую-либо пользу от такого опроса было бы бессмысленно.

Приведем пример еще одной иллюзии простоты оценки.

Специалист выделила актуальные для семьи проблемы – алкоголизм матери, отсутствие постоянной работы у родителей, нарушение внутрисемейных отношений. Данные она занесла в таблицу, в которой обозначила проблемы семьи на начало реабилитационной работы, а после проведения социальной реабилитации заполнила таблицу еще раз. Расчет результативности работы с данной семьей производится по формуле:

$$P_1 = \frac{\text{Количество решенных проблем}}{\text{Общее количество проблем}} \times 100\%$$

Далее путем расчета среднего арифметического по итогам работы со всеми семьями рассчитывается результативность деятельности данного специалиста:

$$P_{\text{специалиста}} = \frac{\sum P_{i, i=1, n}}{n \text{ (количество семей)}}$$

И хотя сама идея сравнить ситуацию «до и после» вмешательства специалиста не лишена рациональности, недостатки метода очевидны. Решению проблем разной степени сложности приписывается один и тот же вес, например «отсутствуют документы», «уклонение несовершеннолетнего от учебы», «алкоголизм родителей», «отсутствие работы у родителей» и т.д. Получается, что работник, разрешивший две более управляемые ситуации из трех, получает более высокий балл, чем тот, который ценой больших усилий добился изменений по одной, но наиболее сложной проблеме. С этим связано и опасение «приписок»: ведь для того, чтобы выглядеть более результативным, специалисту нужно лишь сформулировать максимально большое число «проблем», которые подлежат гарантированному решению. Кроме того, применяя указанный подход, специалисты учреждений искренне полагают, что все эти исправления и улучшение

ния происходят исключительно благодаря их усилиям, хотя это далеко не всегда так.

Каковы же альтернативы? Для того, чтобы разобраться в этом, нужно обсудить понятие «результата» (outcome), понимаемого как изменение в состоянии проблемы, испытываемой клиентом⁴⁰. Для того, чтобы оценить изменение статуса проблемы, испытываемой клиентом, мы должны определить эту проблему клиента (проблема клиента = ПК), тем самым мы измеряем ее состояние в первый раз (ПК₁). Для замера используем валидизированные методики, специально разработанный инструментарий.

Желая улучшить жизненную ситуацию клиентов (помочь им решить проблемы), мы предоставляем им услугу, вмешиваясь в их жизнь, осуществляя некоторые действия, а затем уже во второй раз измеряем состояние проблемы клиента (ПК₂).

Когда мы сравниваем эти два состояния проблемы клиента, мы надеемся, что произошли улучшения (желаемые изменения). Иными словами, мы полагаем, что ситуация клиента (ПК₂) существенно улучшилась по сравнению с тем, что мы обнаружили вначале. Это нам дает простое определение желаемых изменений, где Δ (дельта) означает «изменение»:

$$\Delta \text{ПК} = \text{ПК}_2 - \text{ПК}_1 \quad (1)$$

Пример: у ребенка фиксируется высокий уровень депрессии по шкале Бека (80 баллов), начата работа с ребенком, а шестью неделями позже его уровень депрессии равен 30. Таким образом, достигнут результат снижения депрессии на 50 баллов:

$$\Delta \text{ПК} = \text{ПК}_2 - \text{ПК}_1 = 30 - 80 = - 50$$

Снижение депрессии на 50 пунктов отмечается знаком «минус».

Итак, мы получили математическое определение результативности. Если значение ΔПК приближается к нулю, то результативность нашей работы с клиентом низкая. Если значение ΔПК намного больше нуля, это значит, что ситуация лишь ухудшилась. А если эта величина намного меньше нуля, следовательно, у нас есть доказательства того, что ситуация

⁴⁰ Hudson W.W. Assessment tools as outcome measures in social work // Mullen, E. J. & Magnabosco, J. (1997). Outcome measures in the Human Services: Cross-Cutting Issues and Methods. Washington, DC: NASW Press.

клиента улучшилась. Таким образом, мы измерили результативность в аспекте желаемых изменений.

Вместе с тем, большой отрицательный показатель не означает, что наша работа, услуги или вмешательства действительно вызвали наблюдаемые положительные изменения. Клиент, возможно, улучшил свою ситуацию, выиграв в лотерею. Если мы хотим показать, что эти улучшения произошли именно благодаря нашим услугам, работе или запланированному вмешательству, мы должны определить те действия, из которых, собственно, и состоит услуга или вмешательство.

Если мы обозначим эти действия как D_1, D_2, \dots, D_n , чтобы указать на тот факт, что есть потенциально много разных действий, которые предпринимаются, чтобы помочь клиенту, мы напишем элегантную модель оценки, выражая желаемые изменения как функцию обслуживающих действий. Эта модель будет выглядеть так:

$$\Delta \text{ПК} = \text{ПК}_2 - \text{ПК}_1 = f(D_1, D_2, \dots, D_n) \quad (2)$$

Или даже более изящная формула:

$$\Delta \text{ПК} = f(D_i),_{i=1,n} \quad (3)$$

Важно признать, что хотя уравнение (3) выражено в виде математической функции, если в него подставлять данные, полученные в реальном мире, модель рассыплется. Реальные наблюдения в социальных науках практически никогда не могут быть подчинены четким математическим закономерностям. Поэтому нам следует добавить минимальную ошибку к нашему модельному уравнению, чтобы учесть этот факт. У нас получится следующая формула:

$$\Delta \text{ПК} = f(D_i),_{i=1,n} + e \quad (4)$$

Данная модель не только показывает, что позитивные изменения в жизни наших клиентов должны быть, по крайней мере, *частично* результатом нашей работы с ними. Эта модель также подразумевает, что все, что мы можем достичь своими действиями, это повысить *вероятность* более положительных изменений для клиента. Осмысливая свои действия и их

результаты в соответствии с этой формулой, мы стремимся ответить на вопрос: «Действительно ли наши усилия ведут к желаемым изменениям?»

Хотелось бы предостеречь от так называемой «лихорадки эффективности», которая выражается в спешном и не всегда продуманном создании и использовании измерительных инструментов. Кажется, что так легко набросать несколько позиций на листе бумаги, напечатать их и назвать «шкалой». Однако, если это сделано без специальной подготовки или опыта в области разработки опросных инструментов, знаний основ психометрической теории, то результаты могут быть или бесполезными, или даже нанести вред.

Все исследования эффективности социальной работы, проводившиеся в Европе и США еще с 1960-х по сей день, и отечественные исследования, которые начали развиваться сравнительно недавно, стремились получить ответ на фундаментальный вопрос: «Работает ли социальная работа?». Это важный вопрос, на который следует искать ответ. Но стоит задуматься и над тем, насколько качественен контроль качества и насколько эффективна оценка эффективности социальной работы. Нужны исследования, чтобы найти такие механизмы и правила, методы и процедуры, которые действительно позволили бы повысить качество, были бы полезными как для работников, так и для их клиентов. Ведь не секрет, что многие из предлагаемых сегодня инструментов трудны для использования, иные основаны на заблуждениях и могут стать медвежьей услугой! Конечно, каждому руководителю и сотруднику социальной службы стоит постоянно повышать свою компетентность в области оценочных исследований, регулярно обсуждать и осмысливать используемые для оценки инструменты. Это влечет необходимость регулярных встреч за круглым столом, семинаров и тренингов, обмена опытом и специальных занятий.

Во многих ситуациях полезно использовать инструменты для измерения степени удовлетворенности клиента, в т.ч. *рейтинговые шкалы клиента, самоотчет клиента*. Если оценивается какое-либо событие, с точки зрения мнения о нем, восприятия или ощущения клиента, то лучше применять инструмент «*самоотчет клиента*». Если же оцениваются наблюдаемые проявления поведения клиента, то лучше заполнять *рейтинговые шкалы*, дающие информацию об уровне самообслуживания клиента, владения бытовыми навыками, развития когнитивного аппарата и т.д. Многие

такие шкалы разработаны и валидизированы, а некоторые приходится разрабатывать заново, адаптировать под свою программу⁴¹.

Необходимо найти оптимальные способы сочетания как количественных, так и качественных показателей и способов представления качества работы. Использование в Центрах технологий, опирающихся на программы и проекты, с интегрированными в них инструментами оценки эффективности, делает возможным постоянный мониторинг качества, сравнительный анализ и своевременный отказ от тех программ, эффективность которых на высоте, и наоборот – дополнительная поддержка таких программ, которые привлекают новых клиентов, имеют популярность и достигают своих результатов. Пример: в одном из Центров решили отказаться от таких форм работы, как «родительский клуб», от консультативной помощи врачей Центра, так как востребованность со стороны клиентов была очень низкой. С появлением же в штате организации врача-нарколога повысилась эффективность работы, и увеличилось число желающих пройти курс лечения. Таким образом, благодаря участию дополнительного специалиста в программе была достигнута положительная динамика.

В ходе проведенного исследования было выявлено значительное многообразие видов отчетности и форм оценки персонала. В этом направлении сделано многое, однако пока эти усилия выглядят разрозненными и нуждаются в некоторых мерах по унификации и совершенствованию критериев, индикаторов и инструментов. По результатам исследования были подготовлены рекомендации, которые были направлены на выработку общих подходов в этом направлении.

1. Задачи по созданию оптимальной и наглядной отчетности, делающей возможным адекватный портрет текущей ситуации, и прогноз ее изменения возможен только в контексте комплексных мер по формулированию целей и стандартов в области эффективности, миссии социальных служб, и региональной социальной защиты в частности.

2. Работники социальных служб смогут работать более качественно, если будут освобождены от избыточной, ненужной отчетности, а те инст-

⁴¹ См., например, диагностику по адаптационно-развивающей программе «Я все смогу» по формированию социально-бытовых навыков: Механизмы оценки результативности работы специалистов социозащитных учреждений. Методическое пособие. Энгельс: ГУ социального обслуживания «Надежда», 2005.

рументы контроля и отслеживания текущей ситуации, которыми они располагают, станут действенными средствами для профессиональной рефлексии на уровне организации и отрасли в целом, ресурсами принятия эффективных управленческих решений.

3. Создавая механизм отчетности, рекомендуется стремиться к максимальной прозрачности механизмов измерений и вычислений, раскрывать смысл существенных понятий и индикаторов в том случае, если используются количественные оценки. Создание и использование интегральных статистических индексов должно преследовать ясные цели и работать на значимые задачи управления – например, можно сделать расчетный индекс стабильности аудитории клубов адаптационных групп, коэффициент инновационности в деятельности организации, коэффициент затратности и т.п.

4. Некоторые количественные индикаторы сами по себе не информативны, если не сопровождаются содержательными пояснениями, отслеживанием динамики по годам и/или сравнением показателей: если количество сотрудников, прошедших повышение квалификации – тогда необходимо пояснить, в чем заключалось повышение и что оно дало для организации; если количество инспекций – то в чем заключаются выводы этих инспекций.

5. Представление сводных данных, где в наглядной форме были бы представлены одновременно и информация по проводимым мероприятиям, и статистика по тем показателям, которые входят в число целевых, позволило бы более очевидно продемонстрировать результативность работы социальной службы.

6. Положительный эффект в плане сравнительного анализа применяемых в социальной работе подходов имела бы разработка таких интегральных показателей, которые бы позволили сопоставить характеристики целевой группы (под которой понимаются разные типы семей, детей), применяемые технологии социальной работы и результаты, проявляющиеся в статистике нарушений, устройствах на работу, повышении каких-то желаемых параметров.

7. Важно стремиться создавать отчетность, в которой было бы возможно отразить не просто исчисляемые характеристики работы социального сервиса, направления работы, но и аспекты, связанные с трудоемкостью, квалификацией сотрудников по оказанию тех или иных услуг.

8. Выбор показателей качества работы должен быть адекватен поставленным задачам: например, численность детей и семей, принявших участие в деятельности досуговых групп, не может отразить достижение целей, сформулированных в категориях достижения всестороннего развития личности, а отражает лишь масштабы деятельности организации в этом направлении. О развитии личности можно судить, скорее, по характеру проводимых мероприятий, их содержанию, а также результатам наблюдения или тестирования.

9. Инструменты оценки, применяющиеся в социальных службах и опирающиеся на опросные методы, использующиеся в социологии, психологии, должны принимать во внимание требования к опросным методам, получившим развитие в этих науках. Необходимо ответственно подходить к формулировкам вопросов, избегать чрезмерной сложности в вопросах, двусмысленности, не предъявлять завышенных требований к опрашиваемым, их способности понять и корректно ответить, вспомнить какие-то сведения.

10. В то же время следует опасаться таких тестовых методик для оценки эффективности, качества (в т.ч. качества администрирования), которые были бы слишком просты, категоричны или имели слишком очевидные варианты для выбора ответа, наталкивали на «нужные ответы», программировали мнение опрашиваемых.

Если исходить из понимания эффективности в социальной работе как максимально возможного в данных условиях достижения цели по удовлетворению социальных потребностей населения (клиента) при оптимальных затратах, то можно отметить, что учет затрат практически не артикулируется. Происходит оценка первоначального состояния клиента, постановка задач, выработка технологии, методов работы, на выходе – полученный результат по окончании программы, изменение состояния семьи в любую из сторон или отсутствие динамики. Достаточно высокая степень трудозатрат на некоторые методы работы, например, посещение семьи (достаточно часто бывают «нерезультативные выходы»), беседы по формированию мотивации, не связываются сотрудниками с понятием эффективности, высокие затраты для них не являются критерием снижения эффективности работы. Эффективно – когда произошло позитивное изменение, приближение к социальной норме, прежде всего это снятие с патронажа, либо перевод на иной, менее жесткий режим контроля. Если используемые методы работы не приводят к желаемому, то вина за это пе-

реносится либо на самого клиента, либо на существующие законодательные нормы, ограничивающие возможности влияния на клиента, и такой подход решения проблемы не может считаться удовлетворительным.

Различия подходов к оценке в государственных службах и НКО

Эффективность деятельности той или иной общественной организации во многом зависит от типа финансирования, от того, каким образом центральная проблема, на решение которой направлена деятельность данной организации или ее целевой группы, представлена и интересует российские и зарубежные фонды. Такое положение оказывается социально и политически рискованным. Так, в случаях с некоторыми социальными группами, например, инвалидами, как отмечает председатель ВОИ по Кировскому району Саратова, государство в настоящее время оказывается монополистом по проведению социальной политики в отношении инвалидов, навязывая формы социальной поддержки.

Сравнивая деятельность различных общественных организаций, можно прийти к выводу, насколько в отличном положении оказываются они по сравнению с государственными в зависимости от ресурсной поддержки, источников и характера финансирования. Хотя НКО различны по масштабам и видам оказываемых услуг, по критериям оценки качества своей деятельности, они нередко оказываются гораздо ближе к потребностям клиентов, той целевой группе, на которую направлена их деятельность, более гибкими в повседневной практике, в отличие от государственных служб, с их регламентом и алгоритмом работы с клиентами.

Общественные организации сравнивают себя с государственными, отмечая недостатки в работе государственных служб, где господствует *«покровительственное отношение к клиенту, когда клиентка попадает из состояния, где ее обидчик контролировал, в условия, когда этот механизм в социальной службе начинает ее контролировать»* (директор Кризисного центра, жен., Саратов); недееспособность целостной политики по отношению к инвалидам, противоположной идеологии независимой жизни: *«У нас государство, которое даже не выработало концепцию, по которой можно воспитать инвалида трудолюбивым человеком, если он инвалид с детства...»* (председатель ВОИ по Кировскому району г. Саратова); проблемы эффективности и результативности работы: *«общественная организация, она решает более эффективно [чем государство], она*

более гибко подходит к проблеме и иногда даже с наименьшими затратами может решить любую социальную проблему» (директор, «Десница», муж., Самара); самой постановкой проблемы адресной социальной помощи, разнообразия форм социальной помощи в случае с Еврейской благотворительной организацией, что не всегда возможно в государственной социальной службе, с ее четкими регламентами о порядке и размерах предоставляемых услуг каждой конкретной категории населения.

В то же время решение социальных проблем посредством ресурсов исключительно общественной организации зачастую оказывается невозможным. Налаживание контактов с другими сервисами, необходимыми клиентам, повышает успешность деятельности организации, способствует формированию позитивного имиджа, привлечения новых клиентов и расценивается не только как важный аспект ее деятельности, но и как один из показателей эффективности и качества предоставляемых услуг (Кризисный центр, Саратов; Детский фонд, Саратов).

Одним из значимых показателей качества деятельности современных российских общественных организаций является привлечение внимания к социальной проблеме посредством участия в разнообразных конкурсах социальных проектов. Показателями результативности здесь выступают масштабность реализованных проектов, выигранных грантов. Однако финансовые возможности, предоставляемые даже в случае успешной проектной деятельности, не гарантируют постоянное выполнение работы сотрудниками общественной организации на должном уровне. Проектная деятельность не может выступать стабильным источником дохода: на социальные услуги *«мы можем получить только вначале, когда новый вид услуги открываем, мы можем это оформить как проект и получить под это финансирование, но дальше нам на это никто денег не даст»* (директор Кризисного центра для женщин, Саратов), а ограничение заработной платы работников общественных организаций влечет за собой уменьшение рычагов воздействия на качество выполняемой работы, соблюдение трудовой дисциплины: *«У нас нет штата как такового – у нас есть только штат проекта... Довольно трудно в таких условиях выдерживать принцип жесткой дисциплины, трудовой дисциплины. И как бы у нас в управлении не так много рычагов, чтобы воздействовать на штат... То есть это сводится скорее к личным отношениям, к каким-то убеждениям...»* (директор Кризисного центра для женщин, Саратов); *«У нас нет работников! У нас есть волонтеры. У меня тут работают ба-*

бушки, которые уже вышли на пенсию...» (председатель ВОИ по Кировскому району г. Саратова). Несмотря на то, что и для государственных сервисов проблемы экономической мотивации сотрудников актуальны, все же в некоммерческих организациях этот вопрос стоит наиболее остро.

В иной ситуации оказываются работники Еврейского благотворительного общества, состоящего на постоянном финансировании доноров. Наличие штата, требований к сотрудникам влечет за собой возможности более строгой оценки качества работы: *«Очень четкая, конкретная отчетность... Ведомости, накладные, акты, счета, счета-фактуры, договора, акты выборочной проверки, акты выверки, списания, анкеты, если это с патронажа, то анкеты, отчеты»* (директор «Хесед», жен., Саратов). Оценка качества работы здесь проводится, в частности, не только руководством, но и со стороны доноров и спонсоров, которые сами приезжают и проводят проверки, включающие в себя анкетирование работников, беседы с клиентами, проверку документов, наблюдение в офисе. В данном случае вся собранная информация сообщается работникам Центра только в обобщенном виде, то есть сотрудники информируются об определенном коэффициенте эффективности своей работы. Помимо оценки описываются и последствия этой оценки. Таким образом, если коэффициент около «0,25», то организация работает качественно, «0,5» указывает на определенные трудности, «1» означает, что сотрудники работают плохо, это может привести к увольнению.

Подобная отчетность возникает и в других общественных организациях при оказании помощи в виде продуктов питания, одежды, оплаты медицинских услуг и т.п. за счет средств спонсоров. Внешний контроль здесь заключается, прежде всего, в отчетности о целевом расходовании средств. Кроме того, компетентность и качество работы персонала общественной организации связываются с такими аспектами профессиональной деятельности, как разработка корректных и обоснованных внутриорганизационных критериев выбора клиентов для определенной программы, в соответствии с ее целями, задачами и рекомендациями вышестоящих органов, корректная оценка потребностей клиента и выбора мер, объемов помощи, адресность оказываемой помощи.

Некоммерческие организации, представляющие собой региональные филиалы крупных всероссийских организаций, предоставляют четкую периодическую отчетность в головную организацию. Так, отчеты для Центрального управления Детского фонда Самарское отделение готовит

один раз в год, а кроме того, приблизительно один раз в квартал готовит описательные отчеты о проведенных за последний квартал мероприятиях, акциях: «Кроме того, посылаем периодически информации о том, если большие дела у нас связанные с программами» (директор, «Детский фонд», жен., Самара). До момента исследования со стороны Центрального управления Детского фонда не следовало каких-либо действий по оценке деятельности своих отделений: «Главная организация – они вот, например, там, Центральный совет – они присылают нам поздравления... мероприятием с успешным... <...> То есть такого явного оценивания нет» (специалист, «Детский фонд», жен., Самара). Однако в ближайшее время такие действия, по словам руководителя Самарского отделения, должны начаться, и это вызывает у нее негативное отношение, поскольку единая «шкала» оценки отделений не будет учитывать разницу условий разных региональных отделений.

Кроме того, негосударственные социальные службы иногда составляют отчеты по запросам государственных органов и других организаций: «...если просят предоставить отчёты, допустим, министерство гуманитарного развития» (директор, «Десница», муж., Самара). НКО составляют отчеты для Регистрационной палаты – государственного органа контроля негосударственных организаций. Здесь содержание отчета формируется по направлениям деятельности организации, однако руководители говорят в интервью о том, что их вынуждают в отчете предоставлять сведения, которые не отражают направления работы их организации, при этом руководители негосударственной организации могут не включать «лишние» сведения, а руководители государственных организаций вынуждены включать их в отчет, поскольку форма отчета им «спускается сверху» («Десница», Самара). Другой формой внешней оценки выступает внешняя супервизия, что практикуется в Кризисном центре для женщин. Но существует ряд препятствий, чтобы данная оценка была постоянной: платность данной услуги: «Мы натываемся на то, что это платная услуга, и у нас не всегда есть возможность воспользоваться ей» (директор Кризисного центра для женщин, Саратов).

Кроме внешней оценки деятельности и качества работы организаций, применяются в НКО и такие методы, как оценка и поощрение деятельности со стороны руководства, внутриорганизационные обсуждения возникающих проблем и в целом хода работы. Это может быть в форме внутриорганизационного собрания: «Внутренняя оценка должна быть

постоянно составной частью работы... Для этого у нас есть общий такой механизм, как общее собрание» (директор Кризисного центра для женщин, Саратов); в форме общих собраний руководителей отделений организации для планирования мероприятий и дальнейшей оценки их результатов (ВОИ, Саратов); в форме фокус-групп и анкетирования различных филиалов («Хесед», Саратов); в форме неформальных рассказов руководителю о положительных результатах их работы или их отсутствии, а также обращение к руководителю за помощью, «статусной» поддержкой («Детский фонд», Самара). Различные формализованные отчеты сотрудников в некоммерческих организациях распространены в гораздо меньшей степени, чем в государственных сервисах. Сотрудники не готовят по результатам своей работы письменных отчетов и подвергают сомнению необходимость таковых: «Если люди... я вижу по лицам, по глазам, как оценили мою работу, и если все довольны, и я довольна, то эти бумажки мне уже... [не так важны]» (специалист, «Детский фонд», жен., Самара).

При этом для руководителей в оценке эффективности и качества работы отдельного сотрудника имеет большое значение такой фактор, как проявление творчества в работе: «В рамках любых должностных инструкций есть такой задел, где каждый человек может себя проявить. И мы смотрим действительно, как люди проявляют себя в том, что они делают» (директор Кризисного центра для женщин, Саратов); «Главное – творческий подход, потому что в инструкции всего не учтешь и всего не пропишешь» (сотрудник «Хесед», жен., Саратов). Креативность как показатель профессионализма, возможность проявить инициативу, внести что-то новое в свою деятельность – сочетается с пользой для клиента и его положительной оценкой.

Обратная связь как показатель эффективности работы важна и для организации в целом, и для ее сотрудников: «У нас есть практически единственный показатель – это обратная связь. От клиентов...» (директор Кризисного центра для женщин, Саратов), которые зачастую черпают оттуда конструктивные предложения клиентов («Десница», Самара). Получение обратной связи возможно непосредственно в процессе работы, когда консультант и клиент подводят итоги работы после каждого сеанса или телефонного разговора, или периодических опросов клиентов. Важную роль играет инструментарий, в соответствии с которым проводится мониторинг качества оказанных услуг. Эффект работы общественных организаций может выражаться в изменении общества к проблемам, нахо-

дящимся в сфере деятельности общественных организаций: трансформация общественных представлений о социальных проблемах, правах и потребностях людей – целевых групп общественных организаций.

Характерным является то, что и специалисты, и руководители негосударственных социальных служб говорят о результате как о решении проблем клиента или о помощи клиенту, предоставлении ему/ей неких благ, характерный для представителей государственных сервисов дискурс «нормализации ситуации» им не свойственен: *«Вот человек пришел к тебе с бедой, ты ему вот успешно помог, хоть словом, вот это вот результат положительный. <...> То есть, пришел человек – я с ним беседую, узнаю, что ему нужно, и, как мы говорим, я, значит, или я знаю, куда его направить, или я знаю, как мы ему можем помочь, то я ему говорю»* (специалист, «Детский фонд», жен., Самара). Также значимым и интересным является то, что руководители и специалисты НКО в гораздо большей степени озабочены анализом стоимости оказанных услуг и объемом затраченных для получения услуги усилий, что, по их мнению, также является показателями эффективности услуги: *«Любую услугу можно посчитать и превратить её в какую-то стоимость, то есть если услуга дешевле наша, чем государственная, то она более эффективна»* (директор, «Десница», муж., Самара).

В целом, некоммерческие общественные организации делают попытки создать механизмы оценки качества своей деятельности и, кроме того, выступают инициаторами создания государственных стандартов качества в сфере оказания социальных услуг: *«И вот этот момент, где четко должны выдерживать принцип равенства, уважения, чтобы вот эти патриархатные механизмы исключались из работы с пострадавшими. Нужно в стандартах прописать эти вещи, чтобы они были закреплены нормативно»* (директор Кризисного центра для женщин, Саратов).

Основные различия в оценке эффективности деятельности муниципальными и некоммерческими службами заключаются в том, что НКО при оценке качества своей работы большее значение придают взаимному сотрудничеству с другими организациями, масштабности реализованных проектов, выигранных грантов. НКО в меньшей степени, чем муниципальные социальные сервисы, используют количественные показатели, предпочитая качественную, описательную информацию, при этом руководители успешно отказываются включать нецелесообразную, на их взгляд, количественную и статистическую информацию, тогда как руко-

водители государственных организаций вынуждены включать их в отчеты, спускаемые сверху. Впрочем, и отчетам государственным сервисов недостает аналитичности. Формализованные отчеты сотрудников в НКО распространены в гораздо меньшей степени, чем в государственных сервисах, зачастую это связано с ограничениями в возможностях экономической мотивации сотрудников и жестких методов управления. Важное значение в анализе эффективности НКО имеет обратная связь, то есть мнение и степень удовлетворенности клиентов; сотрудники говорят о положительном результате как о решении проблем клиента или о помощи клиенту, тогда как характерный для представителей государственных сервисов дискурс «нормализации ситуации» им не свойственен. НКО в гораздо большей степени, нежели государственные сервисы, озабочены анализом стоимости оказанных услуг и объемом затраченных для получения услуги усилий.

Результаты опроса сотрудников социальных служб

При разработке инструментария количественного исследования мы исходили из следующих рабочих концептуальных определений: эффективность социального обслуживания – это степень соответствия цели и результатов при наиболее оптимальном использовании методов и технологий работы, а качество социального обслуживания представляет собой соответствие процесса и результата услуги с ее идеальным образом для всех акторов. Материалы кейс-стади позволили концептуализировать понятия для количественного опроса сотрудников социальных служб и сформулировать следующие гипотезы о связях между переменными, необходимые для операционализации опросного инструментария: сотрудники социальных служб не имеют четких определений целей деятельности, поэтому не могут определить, в чем выражается эффективность их работы; ожидаемые результаты формулируются, исходя из количественных процессуальных критериев, что затрудняет понимание целей, ожидаемых результатов; существует конфликт требований сверху и установок низовых исполнителей в отношении содержания и критериев оценки работы; мотивация работников изменяется в зависимости от типа управления (участвуют ли сотрудники в принятии решений и в оценке, есть ли проектная культура в организации) и вида услуги (с детьми, пожилыми, бытовые, консультирование – попробуем типологизировать), стажа работы; подход TQM пока не реализуется, а инсценируется (участие клиентов в

оценке, участие независимых оценщиков), там же, где есть фрагменты TQM (участие независимых оценщиков), они провалены в силу отсутствия системы обеспечения качества.

Таким образом, ключевыми понятиями в количественном опросе выступили: вид управления (участвуют ли сотрудники в принятии решений), вид услуги, стаж работы, опыт работы, опыт непосредственного участия в проектной деятельности, наличие проектной культуры в организации, где сейчас респондент работает, TQM (участие сотрудников/клиентов/руководства в оценке сотрудника, программы, организации, начальства), формализация отчетности, наличие assessment forms (на входе – социальный паспорт, в процессе оказания услуги или выполнения программы услуг, в завершение работы с клиентом), знание целей, мотивация, удовлетворенность, оценка собственной успешности в целом и в только что произведенной услуге, потребность в оценке, установка на оценку. При этом мы предположили следующие связи понятий: мотивация – успешность – знание целей – озабоченность оценкой – наличие инструментов – удовлетворенность трудом – вид услуги – стиль руководства – проектная культура.

Чуть более половины опрошенных имеют высшее образование (52,9%) и неоконченное высшее (13,9%), у 10,3% и 22,9% опрошенных среднее и среднее специальное образование соответственно. Почти каждый третий (29,3%) занимает должность социального работника, еще 36% занимают более высокую ступень в должностной иерархии социальной службы – они специалисты социальной работы. В нашей выборке, кроме того, представлены среднее административное звено социальных служб – это 26 заведующих отделениями (11,7%) – и узкие специалисты: 17 социальных педагогов, 20 психологов, пять юристов и два логопеда. Средний возраст опрошенных 37,8 лет, в том числе 30% в возрасте от 18 до 34 лет, 32% от 35 до 44 лет, 25% от 45 до 54 лет, старше 55 лет – 3%. Такие данные позволяют говорить о приходе в отрасль «социальная защита» довольно молодых людей, что несколько противоречит стереотипу восприятия социального работника как «женщины в возрасте далеко за сорок». Средний стаж работы в учреждении составляет 6 лет, в нынешней должности – 5 лет.

В целом, по мнению подавляющего большинства респондентов (88,5%), услуги их организаций доступны тем, кому они необходимы. При

этом в Саратовской области доступность услуг оценивается выше, чем в Самарской на 8% (табл. 3.1).

Табл. 3.1. Доступны ли услуги вашей организации для всех тех, кому они необходимы, % (N=226)

	Саратов	Самара	Всего
Да	94,3	81,7	88,5
Нет	4,9	9,6	7,1
Затрудняюсь ответить	0,8	8,7	4,4
Всего	100	100	100

Среди факторов, снижающих доступность социальных услуг, на первом месте «нежелание клиентов что-то делать самим» (56,4%) и «слабая обеспеченность транспортом» (32,4%). Транспортный вопрос возникает, прежде всего, в районах области – ведь здесь расстояния гораздо более масштабные, а инфраструктура общественного транспорта развита весьма слабо. Между тем, по мнению работников, учреждения, расположенные в крупных областных центрах (Самара и Саратов), доступны населению точно так же, как и учреждения в райцентрах.

По нашим данным, жители одного из районов Саратовской области не часто прибегают к помощи ЦСОН, так как это получается невыгодно из-за расходов на транспорт и множества справок, которые нужно собрать. Возможно, райцентровские работники просто не распознают транспортную проблему как фактор доступности из-за того, что они перегружены работой с клиентами, проживающими в их городе, поэтому задумываться о тех, кто вдали, уже нет ни сил, ни времени.

А вот риторика о пассивных, зависимых клиентах, не желающих уходить с патронажа, предпочитающих материальную помощь развивающим мероприятиям, довольно распространена в социальных службах. В материалах кейс-стади нам встретился аргумент относительно формирования «идеального клиента» среди эффектов оказанной услуги: «заставить клиентов ходить сюда, а не бегать по ним». Напомним здесь мысль Лена Доминелли (22) о том, что ввиду такой классификации клиентов на «достойных и недостойных» получатели услуг считают практиков не как

Раздел 3. Практика оценки в учреждениях социальной защиты

источник помощи в ситуации нужды, но как преграду, которую им необходимо преодолеть, чтобы получить нужную им помощь.

Такой фактор низкой доступности социальных услуг, как недостаток квалифицированных кадров в социальных службах, признается лишь каждым пятым опрошенным (20,8%, табл. 3.2). Квалификация персонала, на взгляд 74,8% респондентов, соответствует возложенным на сотрудников задачам, и хотя их деятельность регулярно оценивается и анализируется (74,3%), однако, не все, а лишь 58% опрошенных отметили, что в работе они используют современные принципы и технологии.

Таблица 3.2. Распределение ответов на вопрос «Что препятствует доступности социальных услуг?» Можно было выбрать несколько вариантов ответа (N=226)

Что препятствует доступности социальных услуг?	%
нежелание клиентов что-то делать самим	56,2
слабая обеспеченность транспортом	32,3
нехватка работников в социальных службах	24,3
низкое качество технической оснащенности работников	23,5
недостаток квалифицированных кадров	20,8
заявительный принцип оказания услуг	19,5
другое	3,0

Несмотря на такую высокую оценку собственной квалификации, более половины заполнивших анкету (54,4%) высказали мнение о необходимости регулярно повышать квалификацию сотрудников для того, чтобы улучшить социальное обслуживание. Отметим, что квалификация кадров до недавнего времени признавалась болевой точкой отрасли «социальная защита». При этом такой атрибут корпоративной идентичности, как повышение квалификации, лишь недавно занял относительно устойчивое положение в дискурсе социальных служб. Правда, приглашение для консультации исследователей и преподавателей социальной работы лишь для каждого пятого (19,5%) из числа респондентов привело бы к улучшению социального обслуживания. И хотя нашей исследовательской группе хорошо известны факты проведения курсов, тренингов, семинаров для специалистов социальных служб, герметичность этой системы пока еще довольно велика.

Восприятие своей организации как действующей по современным принципам и технологиям коррелирует с образовательным и должностным статусом опрошенных – среди тех, кто имеет среднее образование, использующих современные технологии оказалось 47,8%, а среди работников с высшим образованием – 66,1%. Это закономерно, учитывая тот факт, что среди лиц со средним образованием больше всего низовых социальных работников, у которых мало возможностей применить современные принципы и технологии.

Примерно пятая часть опрошенных указала на заявительный принцип оказания услуг (19,6%) как на фактор их возможной низкой доступности. Между тем, именно ввиду заявительности как принципа оказания услуг оказывается невозможным просчитать их результативность для общества в целом, ведь доля благополучателей в соотношении к генеральной совокупности нуждающихся остается неизвестной! Отчеты социальных служб и доклады о положении социально уязвимых групп населения наполнены информацией о численности обслуженных, количестве выданных наборов или объемах выплаченных пособий, – во-первых, без какого-либо соотношения с потребностями целевых групп, а во-вторых, без анализа эффектов от такого рода услуг. Приведем несколько выдержек из официального доклада о положении детей в регионе:

«За 2005 год в рамках этой программы было трудоустроено 208 безработных из числа одиноких и многодетных родителей. Участники программы отработали в среднем по 2 месяца. Средний размер поддержки доходов составил 1300 руб. в месяц на человека. После завершения участия в программе 81 человек был принят на постоянную работу», – остается непонятным, как классифицировать эти данные – в терминах успеха или же, напротив, низкой эффективности данной технологии? Не приводятся сравнительные данные.

«За 12 месяцев 2005 года в Саратовской областной психиатрической больнице пролечено 700 несовершеннолетних, 107 из них были отнесены к категории ‘безнадзорных’», – не указывается общее число безнадзорных детей в Саратовской области. Обратим внимание и на специфическую «здравовскую»⁴² терминологию.

⁴² Данные «здрова», «здравовские» цифры, «здрав» не дает нам сведений – терминология, возникшая после слияния Министерства здравоохранения с Министерством труда и социального развития.

Раздел 3. Практика оценки в учреждениях социальной защиты

«В ходе реализации программы повышения качества жизни детей из семей малообеспеченных мигрантов было закуплено и передано 30 ранцев со школьными принадлежностями по 500 руб. каждый», – не говорится, какую долю составляют счастливицы из числа нуждающихся в ранцах.

По мнению большинства информантов, социальное обслуживание может считаться эффективным, если оно достигает поставленных целей (71,1%), при этом 88,5% опрошенных считают, что услуги, оказываемые их учреждением, в большинстве случаев соответствуют этому критерию. Опрошенные уверены в том, что социальное обслуживание клиентов в их организации «имеет четко сформулированную цель и назначение» (84,1%) и «ведется с учетом индивидуальных потребностей клиентов» (83,2%), в том числе «организовано удобно по времени для клиентов» (73,9 %).

В соответствии с разработкой Института экономики города [Критерии оценки... 2006], услуга может считаться оказанной качественно, если она имеет четко сформулированную цель/назначение; предоставляется в соответствии с современными методологическими принципами и технологиями; основывается на инклюзивном, антидискриминационном подходе и уважении к личности каждого клиента; подвергается постоянному мониторингу и анализу, в первую очередь, с использованием независимой информации от получателей; предоставляется достаточно гибко, чтобы учесть индивидуальные потребности клиентов; имеет значимость для получателей, оказывает заметное положительное влияние на их социально-экономическое положение и/или поведение; фокусируется на превентивных (профилактических) мероприятиях, а также на мероприятиях, способствующих выходу трудоспособных получателей услуг и их семей на самообеспечение и независимость от социальных трансфертов; не вызывает недовольства получателей условиями предоставления. На основе этого определения и наших предварительных наблюдений в ходе кейс-стади мы сконструировали шкалу, чтобы выяснить мнение наших респондентов по поводу параметров качества обслуживания в их организациях.

Выяснилось, что наиболее безупречно выглядит такая характеристика их работы, как обслуживание на основе *уважения личности каждого клиента* (95,1%, табл. 3.3). В свою очередь, самую низкую оценку получил такой параметр, как влияние на изменение статуса получателей услуг. Вариант «обслуживание приводит к переходу трудоспособных получателей услуг и их семей на самообеспечение, они больше не нуждаются в соци-

альной помощи» получил наименьшее число голосов (20,8%), далеко отстав от таких показателей, как *ориентация на профилактику* (44,2%) и *отсутствие недовольства клиентов* (47,8%).

Табл. 3.3. Распределение ответов на вопрос «В вашей организации обслуживание клиентов...» (N=226)

В вашей организации обслуживание клиентов...	%
основывается на уважении к личности каждого клиента	95,1
имеет четко сформулированную цель и назначение	84,1
ведется с учетом индивидуальных потребностей клиентов	83,2
ведется персоналом соответствующей квалификации	74,8
регулярно оценивается и анализируется	74,3
организовано по времени удобно для клиентов	73,9
ведется в соответствии с современными принципами и технологиями	58,0
не вызывает недовольства клиентов	47,8
оказывает заметное положительное влияние на социально-экономическое положение и поведение клиентов	44,7
концентрируется на профилактике	44,2
приводит к переходу трудоспособных получателей услуг и их семей на самообеспечение, они больше не нуждаются в социальной помощи	20,8

Саратовские респонденты на 11% больше, чем самарские, убеждены в том, что в их организациях обслуживание клиентов ведется персоналом соответствующей квалификации (табл. 3.4).

Табл. 3.4. Распределение ответов на вопрос «В вашей организации обслуживание клиентов ведется персоналом соответствующей квалификации», % (N=226)

	Саратов	Самара	Всего
Да	80,2	69,2	75,1
Нет	9,9	16,3	12,9
Затрудняюсь ответить	9,9	14,4	12,0
Всего	100	100	100

Положительное влияние своей организации на социально-экономическое положение и поведение клиентов усматривают чаще в Саратове, чем в Самаре (54,9 и 32,7%), причем среди оптимистов больше людей с высшим образованием, как правило, это заведующие отделением (84,6%) и психологи (60%), а социальные работники, специалисты по социальной работе и социальные педагоги столь значительных результатов своей деятельности не видят. И хотя, по мнению почти половины опрошенных, деятельность их организации «оказывает заметное положительное влияние на социально-экономическое положение и поведение клиентов» (44,7%), характер этого эффекта, очевидно, несистемный – ведь клиенты в четырех из пяти случаев по-прежнему остаются в зависимости от социальной помощи.

Отметим, что в ответах по двум только что упомянутым позициям («переход клиентов на самообеспечение в результате обслуживания» и «положительное влияние социального обслуживания на социально-экономическое положение и поведение клиентов») наибольшее количество респондентов затруднились с ответом (40,7% и 43,4% соответственно). На наш взгляд, это говорит о том, что такие цели обслуживания, во-первых, трудно достижимы, ведь изменения в жизни людей нередко носят отсроченный характер по отношению к времени оказания услуги, да и разнообразие внешних условий может снижать вероятность положительных изменений. Кроме того, изменения в жизни клиентов трудно измерить, и они не всегда отслеживаются социальными службами.

Знание причин и характера социальных проблем оказалось актуально менее, чем для половины опрошенных (48,2%), хотя именно такая квалификация работника позволяет надеяться, что трудности и беды можно не только преодолевать, а предупреждать, не допускать их обострения. Наиболее прогрессивной и эффективной в теории и практике социальной работы считается акцент на профилактике различных социальных проблем. Такие виды социальной интервенции обходятся дешевле и имеют большие эффекты, чем работа с уже проявившимися проблемами (семейными конфликтами, безнадзорностью, низким качеством жизни одиноких пожилых людей). Судя по ответам, концентрируются на этом виде работы в большей степени в Саратове, чем в Самаре, вдвое чаще люди с высшим, чем средним образованием, скорее психологи, социальные педагоги, чем социальные работники и специалисты по социальной работе (табл. 3.5, 3.6, 3.7).

Табл. 3.5. Распределение ответов на вопрос «В вашей организации обслуживание клиентов концентрируется на профилактике?» в зависимости от региона, % (N=226)

	Саратов	Самара	Всего
Да	50,8	36,5	44,2
Нет	20,5	30,8	25,2
Затрудняюсь ответить	28,7	32,7	30,5
Всего	100	100	100

Табл. 3.6. Распределение ответов на вопрос «В вашей организации обслуживание клиентов концентрируется на профилактике?» в зависимости от образования, % (N=226)

	Ваше образование				В целом
	среднее	среднее специальное	незаконченное высшее	высшее	
Да	21,7	49,0	45,2	46,6	44,4
Нет	52,2	19,6	19,4	23,7	25,1
Затрудняюсь ответить	26,1	31,4	35,5	29,7	30,5
Всего	100	100	100	100	100

Табл. 3.7. Распределение ответов на вопрос «В вашей организации обслуживание клиентов концентрируется на профилактике?» в зависимости от должности, % (N=226)

	Ваша должность							В целом
	Соц. работник	Спец. по соц. работе	Соц. педагог	Психолог	Юрист	Зав. отделением	Другое	
Да	36,9	42,5	64,7	70,0	40,0	42,3	33,3	44,6
Нет	30,8	26,3	5,9	20,0	20,0	26,9	22,2	25,2
Затрудняюсь ответить	32,3	31,3	29,4	10,0	40,0%	30,8%	44,4%	30,2
Всего	100	100	100	100	100	100	100	100

Раздел 3. Практика оценки в учреждениях социальной защиты

Вообще, оценка качества в системе социального обслуживания является, безусловно, важной проблемой для 58% опрошенных, к ним присоединяется 36,7% умеренно ратующих за оценку, что оставляет в абсолютном меньшинстве тех, кто считает ее неважной или затрудняется сформулировать свое мнение по этому поводу, однако четко сформулированных критериев качества и эффективности своей работы не имеет половина респондентов (49,6%).

Способы улучшить работу сотрудников обсуждаются в коллективе организации 73% участников опроса, причем в Самаре чаще, чем в Саратове (94% против 85,2%), оценку проводит руководство, а в коллективах самарских социальных служб обсуждение производится на 20% реже, чем в саратовских. В Саратове социальное обслуживание подвергается более регулярной оценке и анализу, чем в Самаре (80,3% против 67,3%, табл. 3.8), и критерии оценки качества работы здесь более четкие (табл. 3.9).

Табл. 3.8. В вашей организации обслуживание клиентов регулярно оценивается и анализируется, % (N=226)

	Саратов	Самара	В целом
Да	80,3	67,3	74,3
Нет	3,3	5,8	4,4
Затрудняюсь ответить	16,4	26,9	21,2
Всего		100	100

Табл. 3.9. Четкие критерии оценки качества нашей работы пока отсутствуют, % (N=226)

	Саратов	Самара	В целом
Да	42,6	57,7	49,6
Нет	23,0	17,3	20,4
Затрудняюсь ответить	34,4	25,0	30,1
Всего	100	100	100

Получается, что саратовские сервисы выглядят более прогрессивными в аспектах ориентации методы своей работы и ее оценивания. Чем вызваны эти различия? Мы пришли к выводу, что на это повлияли внешние факторы – политическая ситуация в городе и в сервисах в период выборов самарского мэра. Внутренние факторы – интенсивные тренинги работников социальных служб в Саратовской области, реструктуризация самарского Министерства гуманитарного развития путем слияния его с министерством здравоохранения, а также увольнение руководителя социальной сферы этого региона. По мнению самарских исследователей, все эти стрессогенные факторы влекут более критичные оценки системы социальной защиты ее сотрудниками. Кроме того, определенное влияние оказала структура собранных данных, в том числе преобладание работников с высшим образованием в саратовской выборке. Однако проведенный нами анализ данных с учетом поправок на должность и высшее образование сохраняет в целом различия между регионами, в связи с чем этот фактор не может считаться основным.

Наиболее четкая и внятная зависимость проявилась в сравнении мнений респондентов с разным образовательным и должностным статусом. В частности, среди работников с высшим, нежели средним образованием (86,4% против 69,6%), больше тех, кто считает, что в их организации учитываются индивидуальные потребности клиентов. Коллегиальность в качестве принципа оценивания признается респондентами с высшим образованием вдвое чаще, чем людьми со средним образованием (80,5% против 39,1%). Это соответствует распределению ответов по должностям опрошенных: такие формы оценки предпочитают специалисты по социальной работе (75%), социальные педагоги (76%) и особенно – заведующие отделением (96,2%), а вот социальных работников среди сторонников такой демократичной формы оценивания гораздо меньше (59%).

Вообще, в целом по опросу работники служб выступают за демократические подходы к оценке социального обслуживания, предлагая привлекать к оцениванию клиентов (65,2%) и сотрудников учреждений (46,4%). И все же, подход TQM пока еще не нашел себе сторонников среди работников социальных служб: лишь 15,2% опрошенных указали, что жители района должны принимать участие в оценке социального обслуживания. Между тем, современная концепция качества услуг признает местное сообщество в качестве полноценного субъекта управления качеством социального обслуживания, ведь в конечном итоге именно оно выступает обобщенным

благополучателем. Кстати, эффективное обслуживание, судя по ответам, не только приводит к улучшению самочувствия клиента (48,9%), но и стабилизирует негативные тенденции в обществе (34,2%).

Отметим, что такая позиция, как «учет мнения клиентов», выступает довольно устойчивой риторической формулой: в порядке контроля качества обслуживания 65% опрошенных предлагают беседовать с клиентами, посещая их на дому, 49,8% – проводить анонимный опрос клиентов, а пути изменения подходов к оценке видят в необходимости учитывать отзывы клиентов (65,8%), а также открыто обсуждать критерии оценки с привлечением всех сторон, включая клиентов (36,4%). Лишь в каждой пятой организации (21,7%) мнение клиентов имеет минимальное значение в оценке качества работы.

И хотя оценивать работу сотрудников только внутри самой службы хотела бы только пятая часть всей нашей выборки (21,8%), лишь 13,8% респондентов согласились бы поручить оценку работы специалистам со стороны. В качестве субъектов оценки, кроме самих сотрудников и клиентов, предлагаются непосредственное начальство и министерство.

Среди наших информантов нет зажиточных людей: чуть более половины опрошенных вынуждены экономить на крупные покупки, хотя им хватает на все жизненно необходимое, а каждому четвертому респонденту денег хватает только на питание, ни на что другое не остается. Низкая заработная плата в бюджетной отрасли «социальная защита» – хорошо известная особенность этого сегмента рынка труда. Тем более актуальным здесь является вопрос о взаимосвязи между качеством работы и вознаграждением. Почти половина наших информантов видит изменение оценки социального обслуживания в этом направлении (вариант «Напрямую связать величину оплаты труда с оценкой качества работы» выбрали 42,7% опрошенных), а среди мер по улучшению социального обслуживания предложение «Повысить зарплату работникам» заняло первое место по числу голосов (68,1%). Лишь 15% респондентов ощущают, что качество их работы в настоящее время сказывается на оплате их труда. Очевидно, квазирыночные ориентиры затронули лишь способы контроля: идеология оценки качества и эффективности пришла из бизнес-сектора, а стимулы остались от эпохи госбюджета.

Вообще, экономическое измерение эффективности слабо артикулировано в социальной службе: вопросы о стоимости оказываемых услуг здесь не обсуждаются, ведь бюджетное сметное финансирование к этому

не располагает. Позиция «Расходы на обслуживание целесообразны» заняла предпоследнее место в определении эффективного социального обслуживания (см. табл. 3.10)

Табл. 3.10. Социальное обслуживание можно считать эффективным, если... (Можно было выбрать несколько вариантов ответа) (N=226)

Социальное обслуживание можно считать эффективным, если...	%
обслуживание достигает поставленных целей	70,8
улучшается самочувствие клиента	48,7
стоимость услуг приемлема	36,3
тенденции стабилизируются, ухудшения не происходит	34,0
расходы на обслуживание целесообразны	13,3
удаётся обслужить большое количество клиентов за то же время	12,4

Стандартизация социальных услуг выходит на повестку дня в учреждениях отрасли «социальная защита». Актуализация этого процесса получила отражение в ответах наших респондентов, которые полагают, что для улучшения социального обслуживания необходимо распространять положительный опыт работы среди сотрудников социальных служб (35,4%), дать более четкие инструкции и технологии работы по каждой услуге (35,0%), более четко оговаривать цели обслуживания и способы их достижения (27,4%). Правда, особых любителей совещаний по проблемам качества не так много (16,4%).

Заключение

Отличия патерналистской модели социальной политики от рыночно ориентированной состоят в том, что усиливаются тенденции рационализации ресурсов и приемов управления в социальной сфере; социальное государство теперь воспринимается как минимальная сеть гарантий защиты от рисков рыночной экономики. Однако контекст этих тенденций на Западе – экономический подъем, а в постсоветских странах рационализация социальной поддержки происходит в условиях бюджетных ограничений.

В ходе исследования была отслежена и проанализирована тенденция к рационализации и модернизации системы оказания социальных услуг, подталкиваемая неолиберальными изменениями в системе социальной политики, что находит выражение в разработке более унифицированных и менеджеристски ориентированных стандартов и механизмов оценки эффективности работы на уровне отдельных работников и сервисов в целом. Однако социальные услуги в федеральных и региональных нормативных документах, инструкциях и регламентах деятельности, определяющих вопросы социального обслуживания населения, понимаются расплывчато и обобщенно как помощь и всесторонняя поддержка граждан в трудной жизненной ситуации. Это приводит к произволу в определении содержания услуги и определении ее результата со стороны учреждений и специалистов, резко ограничивает возможности по переходу от оценки результативности учреждения «по валу» к оценке «по результату».

Ввиду заявительного принципа оказания услуг оказывается невозможным просчитать их результативность, т.к. доля благополучателей в соотношении к совокупности нуждающихся остается неизвестной. Отчеты социальных служб и доклады о положении социально уязвимых групп населения наполнены информацией о численности обслуженных, количестве выданных наборов, объемах выплаченных пособий без соотношения с потребностями целевых групп и анализа эффектов такого рода услуг.

В ходе исследования осуществлялся анализ трансформации системы оценки эффективности социальных сервисов на протяжении последнего пятнадцатилетия, исследование публичной и профессиональной дис-

куссии по проблемам эффективности институтов социальной поддержки населения, местных и федеральных социальных проектов и программ, были проведены сравнительные кейс-стади отдельных государственных и негосударственных служб в регионах, определены основные представления о качестве и эффективности и отработан механизм изучения принципов оценки деятельности социальных служб. Анализ данных в целом подтвердил нашу гипотезу о том, что на институциональном уровне, в социальных сервисах отсутствуют единые требования к оценке эффективности, ее концепция, как и стандарты оказания услуг, слабо операционализированы, разрознены и во многом складываются стихийно на уровне низовой бюрократии под влиянием системы внешних и внутренних факторов.

Мы обсудили основные трудности оценки качества, результативности и эффективности социальных услуг. Заявительный принцип назначения/предоставления социальной помощи зачастую затрудняет уточнение полного круга получателей (целевой группы) и, соответственно, возможность для анализа такого важного параметра качества, как охват целевой группы. Социально-психологическая, социально-педагогическая помощь людям не может быть полностью формализована, что затрудняет разработку прозрачных и четких критериев оценки. Благополучие людей не всегда напрямую зависит от предоставления им услуг социальной защиты; существует ряд условий, которые могут повышать или снижать вероятность положительных изменений. Изменения в жизни людей нередко носят отсроченный характер по отношению к оказываемым услугам, которые могут иметь не краткосрочный, а долгосрочный эффект.

Несмотря на разнообразие форм и методов привлечения клиентов к оценке работы учреждений и сотрудников, эта оценка пока что используется лишь как отчетный инструмент, но не как механизм изменений и развития. Такой механизм обеспечения качества, как оценка, производимая клиентом, не может использоваться в отрыве от контекста и без учета других показателей. В идеальной концепции комплексного, или целостного управления качеством (TQM), не только клиенты, а все субъекты системы социальных услуг, включая доноров, спонсоров, заказчиков, потребителей, исполнителей, общественности, принимают участие в оценке.

Сложившаяся практика помощи и выдачи пособий является ключевым моментом для определения форм помощи; региональная социальная политика основана на противоречивом сочетании принципов либерализма и патернализма. В социальных службах распространена риторика о пас-

сивных, зависимых клиентах, предпочитающих материальную помощь развивающим мероприятиям. И хотя, по мнению почти половины опрошенных, деятельность их организации оказывает заметное положительное влияние на социально-экономическое положение и поведение клиентов, характер этого эффекта несистемный. Изменения в жизни людей носят отсроченный характер по отношению к времени оказания услуги, разнообразие внешних условий может снижать вероятность положительных изменений, которые трудно измерить, и они не всегда отслеживаются социальными службами. Знание причин и характера социальных проблем оказалось актуально менее, чем для половины опрошенных, хотя именно такая квалификация востребована в профилактических технологиях.

Проблема изучения качества и эффективности социального обслуживания, социальной работы с различными группами пользователей услуг, разнообразных социальных проектов, связанных с улучшением положения людей, актуализирована в социальных службах, однако не операционализирована для повседневной работы. Цели и задачи социальных служб определяются в самых общих выражениях, в то время как оценка их деятельности осуществляется почти целиком по количественным параметрам (сколько человек обслужили) и индивидуально определяемым представлениям о достаточности усилий в отношении каждого клиента (необходимое число услуг). В отсутствие четких регламентов, стандартов установка на рост количественных показателей на уровне организации отражается на увеличении нагрузки и характере отчетности работников.

В современной культуре оценки в социальных сервисах преимущество среди агентов оценивания отдается ведомству, самой организации и клиентам при занижении или игнорировании роли независимых оценщиков, местного сообщества, спонсоров, СМИ; редко встречаются фрагменты TQM (участие независимых оценщиков). Ряд организаций активно занимается разработкой и применением различных форм оценивания потребностей целевой группы, процесса и результатов своей деятельности, однако при этом практика оценивания характеризуется размытыми представлениями о качестве, эффективности и результативности, низкой степенью надежности инструментария. Хотя сотрудников социальных служб беспокоят разночтения, которые встречаются при внутренних и внешних попытках оценки эффективности деятельности учреждения, они пока что не имеют четких представлений о целях деятельности, поэтому не могут определить, в чем выражается эффективность и результат их работы;

ожидаемые результаты формулируются, исходя из количественных процессуальных критериев; существует конфликт требований сверху и установок исполнителей в отношении содержания и критериев оценки работы.

В условиях, когда система управления социальным обеспечением в основном ориентирована на технические процедуры подсчета и количественные критерии, альтернативные представления об эффективности все же постепенно складываются на уровне отдельных организаций, тогда как внешняя оценка сервиса в настоящее время во многом зависит от картины, возникающей из отчетных документов, ориентированных исключительно на количественные показатели. Знание и выработка представлений о качестве по большей части локализованы на уровне администрации. На горизонтальном уровне сотрудники оценивают эффективность своей работы: иногда эта оценка вмонтирована в общую дискуссию о качестве работы, а там, где нет публичной площадки для таких обсуждений, неформальные механизмы оценки надстраиваются над формальными требованиями, спускаемыми сверху. Процесс оценивается по характеру доверительных отношений между работником и клиентом; разное понимание содержания, цели услуги и расхождения в представлениях об идеальном обслуживании у клиентов и работников вызвано тем, что в работе не используется или нечетко проговаривается контракт между обслуживаемым и специалистом. Наиболее структурированным оценкам служат различные виды целенаправленных опросов клиентов, но в большинстве случаев формализованный инструментарий не является надежным. У пользователей пока отсутствует навык рефлексии изменений, что затрудняет конструктивную обратную связь, которая пока используется лишь как отчетный инструментарий, но не механизм изменений и развития.

Отличия НКО перед муниципальными и государственными социальными сервисами в подходах к оценке эффективности и качества состоят в акцентах на сотрудничество с другими организациями, масштабы реализованных проектов, выигранных грантов, гибкой и менее формализованной отчетности, приоритете качественной описательной информации над количественной, преимуществе механизма обратной связи. Ряд бюрократизированных НКО, представляющих собой региональные филиалы централизованной иерархической структуры, демонстрируют больше сходства с бюджетными организациями в аспектах формализованных и количественных, процессуальных подходов к оценке. Как для НКО, так и для муниципальных организаций характерны: отсутствие системы обеспе-

чения качества, размытость представлений о приемах и понятиях оценки результативности и артикулированная потребность в стандартах, при этом НКО в гораздо большей степени озабочены анализом стоимости оказанных услуг и объемом затраченных для получения услуги усилий.

Задачи по переходу на управление по результату, на организацию социального обслуживания по принципу проектов и программ решаемы; речь идет о процессе стандартизации услуг, включая разработку параметров их содержания и предоставления. Деятельность по разработке социальных стандартов и совершенствованию механизмов мониторинга эффективности лежит в русле общих процессов рыночной рационализации, однако квази-рыночные ориентиры сегодня затрагивают лишь способы контроля: идеология оценки качества и эффективности приходит из бизнес-сектора, а стимулы остаются от эпохи госбюджета.

Мониторинг и оценка программ и проектов, деятельности организации в целом – это важный логический шаг в развитии системы социальной поддержки и реализации социальной политики, который неизбежен в случае перехода учреждений и организаций, оказывающих социальные услуги, к программному методу управления. Более того, это эффективный и широко применяемый в развитых странах инструмент управления и важная часть проектной культуры, которую сейчас осваивают российские социальные службы.

Выделение услуги как функциональной единицы процесса социального обслуживания является важным условием повышения результативности деятельности специалистов и учреждений социальной защиты. Выделение услуг может осуществляться на уровне учреждения на основе действующей нормативной базы в зависимости от профиля учреждения и социальной ситуации в конкретной территории. Результативность услуги должна определяться как уровень компенсации или устранения действующего ограничения или нарушения жизнедеятельности, носителем которого является клиент социальной службы. Результативность может определяться на двух уровнях: как общая удовлетворенность жизнью в разрезе предпочитаемых сфер социальной активности и как уровень обеспечения основных потребностей и гражданских прав, то есть как клиентская результативность (восстановление эмоционального состояния ребенка, сформированность социально-психологической устойчивости к негативным воздействиям семейного окружения, включение его в сети поддержки

является самостоятельным результатом по отношению к проблеме семейного неблагополучия в той или иной форме).

Социальные результаты оказания услуг должны определяться как следствия и рассматриваться как второй план оценки результативности (подросток вернулся в школу – следствие, но не результат услуги по социально-психологической реабилитации). Сложные виды услуг могут оцениваться по составляющим компонентам (услугам) как влияние (или не влияние) на общий синергетический эффект. Оценка качества услуг должна осуществляться не только на уровне результативности, но и всех компонентов обеспечения качества (адекватность услуги жизненной ситуации и потребности клиента, функциональность услуги в отношении потребности клиента, профессиональный уровень оказания услуги, механизмов контроля и администрирования).

В той модели социальной политики и социального обслуживания, которая развивается в России сегодня, значение оценки необычайно быстро возрастает, причем, все большая роль отводится получателям услуг – их мнению и влиянию на развитие сервисов. Несмотря на разнообразие форм и методов привлечения клиентов к оценке работы учреждений и сотрудников, эта оценка пока что используется лишь как отчетный инструментарий, но не как механизм изменений и развития. Кроме того, мониторинг результативности услуг с участием самих клиентов является проблемным вопросом. Ведь есть группы клиентов (в основном пожилые и инвалиды, получающие услуги на дому, и подростки с выраженным асоциальным поведением), которые не всегда в состоянии объективно оценить результаты услуги. Первые могут быть удовлетворены любым участием в их жизни, другие, в большинстве случаев, получают услугу принудительно. В связи с этим схема мониторинга должна предполагать: оценку депривационных факторов в удовлетворении потребностей (потребность в помощи); оценку комплекса услуг, предоставляемых учреждением в отношении потенциального спроса (предложение услуг); оценку предоставляемых услуг (удовлетворение потребностей и адекватность услуг). Такой механизм обеспечения качества, как оценка, производимая клиентом, не может использоваться в отрыве от контекста и без учета других показателей. Если говорить об идеальной концепции комплексного, или целостного управления качеством (TQM), то не только клиенты, но все субъекты системы социальных услуг, включая доноров, спонсоров,

заказчиков, потребителей, исполнителей, общественности, принимают участие в такой оценке.

В одном старом французском фильме под названием «Крылышко или ножка?» Луи де Фюнес сыграл ресторанный критика, который под видом обычного посетителя пробовал блюда парижской кухни и испытывал на себе качество сервиса в многочисленных чревоугодных заведениях. Работать оценщиком – это сегодня уже не редкость. Проведение оценки сегодня выделилось в отдельную профессию, существуют разновидности этого рода занятий, начиная от ревизоров и аудиторов и заканчивая «таинственными покупателями», которых нанимают фирмы, чтобы проверить качество работы своих служащих. Оценка занимает все большее место в нашей повседневности, становится образом жизни людей в современном «обществе услуг», где «клиент всегда прав», где потребитель имеет право и умеет оценивать, сравнивать, выбирать тех или иных провайдеров, т.е. тех, кто производит и предоставляет услуги.

Разрабатывая стратегии оценки качества услуг, обсуждая подходы и методы в этой области, мы делаем решительный шаг в направлении создания более демократического, рефлексивного и более эффективного социального обслуживания. Диалог между профессионалами и гражданским обществом в выработке социальных стандартов и подходов к обслуживанию, критический анализ того, что сделано внешними экспертами, – это неотъемлемая часть современной социальной политики в наиболее развитых индустриальных странах.

Список литературы

- Абубикирова Н.И., Кочкина Е.В. О гендерной экспертизе законодательства // Женщина в мире: мифы и реалии. М.: Информация XXI век, 2000. С. 209–237.
- Адресная социальная помощь: теория, практика, эксперимент / Под ред. академика РАЕН Н.М. Римашиевой. М.: Изд-во «ИСЭПН». 1999.
- Алексеева О., Алексеева Е., Бодунген А. и др. Слагаемые успеха некоммерческих организаций. М.: САФ-Россия, 1997.
- Аузан А.А. Общественный договор и гражданское общество // Мир России. № 3. 2005.
- Баллаева Е. Гендерная экспертиза законодательства о репродуктивных правах: права женщин / Проект «Гендерная экспертиза». М.: МЦГИ, 1998.
- Баханькова Е.Р., Бодунген А.Ю., Боровых А.Э. и др. Оценка проектов и программ: курс лекций. Школа управления НКО. М.: ЦПНКО, 2003.
- Боденко Б.Н. Проблема оценки эффективности практической социальной работы (к построению теории социальной работы) // Работник социальной службы № 2 1997.
- Бодунген А.Ю. Как написать заявку на грант // Бюджетные и некоммерческие организации. 1997. № 9. С. 62–71.
- Бодунген А. Оценка деятельности НКО // Школа по оценке проектов. Новосибирск, 26–30 ноября 2001.
- Боровых А., Грешнова Е. Исследование эффективности проектов и программ благотворительных организаций // Благотворительность в России. Социальные и исторические исследования. СПб.: Лики России, 2001.
- Боровых А., Грешнова Е. Исследование эффективности проектов и программ благотворительных организаций // Благотворительность в России. Социальные и исторические исследования. СПб.: Лики России, 2001.
- Варнавский В. Монетизация льгот: интеллектуальная кома власти // Фельд-почта № 62 от 24 января 2005 г. Доступно по адресу: <http://rusref.nm.ru/varnavsky.htm>

- Волгоградская правда. № 189 от 08.10.1997 г.
- Воронина О. Гендерная экспертиза законодательства СМИ / Проект «Гендерная экспертиза». М.: МЦГИ, 1998.
- Гендерная экспертиза законодательства в России / Под ред. Л. Завадской. М.: Изд-во БЕК, 2001.
- Гендерная экспертиза социальной политики и социального обслуживания на региональном уровне / Под ред. Е. Ярской-Смирновой, Н. Ловцовой. Саратов: Научная книга, 2003.
- Гонтмахер Е. Монетизация – это мина, заложенная под будущее России // Отечественные записки. № 3. 2005. Доступно по адресу: <http://www.strana-oz.ru/?numid=24&article=1076>
- Горбачева Т.Л. Гендерная статистика в России // Экономика и социальная политика: гендерное измерение. М.: Academia, 2002. С. 229–248.
- Гулютин А. Верхи хотят, низы не могут. Россияне не готовы к переходу на 100-процентную оплату жилья // Новые Известия, 26.09.2005.
- Гусякова Л.Г., Калинина Ю.А. Исследование стандартизации социального обслуживания: проблемы, перспективы реализации на региональном уровне // Журнал исследований социальной политики. Т. 4. № 3. 2006.
- Гэлбрейт Дж. Меньше шока, больше терапии // Газета Слово № 37, 13 сентября 2002. Доступно по адресу: <http://rusref.nm.ru/gelbr.htm>
- Дарендорф Р. Современный социальный конфликт. Очерк политики свободы / Пер. с нем. Л.Ю. Лантиной. М.: РОССПЭН, 2002.
- Девятко И.Ф. Методы социологического исследования. Екатеринбург, 1998.
- Дейкин А. Невидимые миру льготы // Политический журнал № 27 (30) от 02 августа 2004. Доступно по адресу: <http://rusref.nm.ru/lgoty.htm>
- Доминанты. Поле мнений. 2004. № 23. Доступно по адресу: <http://bd.fom.ru/map/projects/dominant/dominant2004/dom0423/domt0423>
- Доходы и социальные услуги: неравенство, уязвимость, бедность. Колл. монография. Руководитель авторского коллектива – Овчарова Л.Н. М.: Независимый институт социальной политики; Издательский дом ГУ ВШЭ, 2005.
- Доходы населения и доступность социальных услуг. М.: Независимый институт социальной политики, 2003.

- Ефремов М. Бархатная монетизация. Во Владимирской области находят решения проблем, связанных с реализацией 122-го закона // Независимая газета. 16 февраля 2005. Доступно по адресу:
http://www.ng.ru/ideas/2005-02-16/7_monetizatsia.html
- Как измерить успех программ развития города? Муниципальное экономическое развитие. М.: Фонд «Институт экономики города», 2002. Доступно по адресу:
www.urbaneeconomics.ru/download.php?dl_id=1517
- Как провести социологическое исследование / Под ред. Горшкова М.К. и Шереги Ф.Э. М.: Политиздат, 1985.
- Кларк Дж. Неустойчивые государства: трансформация систем социального обеспечения // Журнал исследований социальной политики, т. 1, № 1. 2003.
- Клепиков А. Девальвация ответственности // Эксперт № 38 (195), приложение «Северо-Запад», 11.10.2004.
- Климова С. Деньги вместо льгот: равноценна ли замена? // Доминанты. Поле мнений. 2004. № 23. Цит. по: Климов И. Реформа системы социальных льгот как социальная проблема // Журнал исследований социальной политики. В печ.
- Ключарева Н. Монетизация: контрольный срез // Первое сентября. 30.04.2005
http://www.urbaneeconomics.ru/publications.php?folder_id=103&mat_id=601
- Кодекс этики Американской антропологической ассоциации (пер. с англ. Е. Ярской-Смирновой) // Журнал социологии и социальной антропологии. № 1, 2000. С. 173–180.
- Козлов А.А. Стандартизация социальных услуг в зарубежных странах // Работник социальной службы. № 1, 1998.
- Критерии оценки качества бюджетных услуг, целесообразности и эффективности производимых расходов; обоснование и методика выбора критериев. Материалы исследования Фонда «Институт экономики города», 2006. Рукопись.
- Кузьмин А. и др. Особенности проведения отдельных этапов оценки проектов и программ // Материалы для школы по оценке программ, 2001.
<http://www.ipen21.org/ipen/>
- Лааге У. Система управления качеством: российская перспектива // Персонал-Микс № 6 (019), 2003.

- Лебедева Н. 122-й закон: правовые и социальные последствия // Человек и труд. № 4. 2005. http://www.chelt.ru/2005/4-05/lebedeva_4-05.html
- Луков В.А. Социальное проектирование. М.: Изд-во Московск. гуманит. академии; Флинта, 2003.
- Мангейм Дж.Б., Рич Р.К. Политология: методы исследования. М.: Весь мир, 1997.
- Международная сеть оценки программ (Россия)
<http://www.ipen21.org/ipen/>
- Менеджмент социальной работы: Учеб. Пособие для студ. вузов / Под ред. Е.И. Комарова, А.И. Воитенко. М.: Владос, 2001.
- Мертон Р., Фиске М., Кендалл П. Фокусированное интервью. М.: Институт молодежи, 1992.
- Методология и методы социологических исследований (итоги работы поисковых проектов 1992–1996 гг.) / Под ред. О.М. Масловой. М.: Ин-т социологии РАН. 1996.
- Методы оценки муниципальных программ. М.: Институт экономики города, 2005.
- Методы сбора информации в социологических исследованиях. Кн. 1, 2 / Отв. ред. В.Г. Андреевков, О.М. Маслова. М.: Наука, 1990.
- Мещанинова Е.Ю. Проблемы определения эффективности социального обслуживания // Работник социальной службы. № 4. 2005. С. 8–10.
- Мониторинг социальных программ: практические примеры. М.: Институт экономики города, 2005.
- Национальный стандарт Российской Федерации «Качество социальных услуг». ГОСТ Р 52142-2003.
- Николаев И. Рост тарифов в ЖКХ спровоцирует революцию. Интервью с директором департамента стратегического анализа компании «ФБК» // Бизнес-газета RBC daily, 18.02.2005
<http://rusref.nm.ru/revol.htm>
- Овчарова Л.Н., Прокофьева Л.М. Социально-экономические факторы феминизации бедности в России // Экономика и социальная политика: гендерное измерение. М.: Academia, 2002.
- Пилотные программы по введению адресной социальной поддержки малоимущих семей в Республике Коми, Воронежской и Волгоградской областях. Предварительные итоги. М.: Минтруда России, 1999.
- Принцип активизации в социальной работе / Под ред. Ф. Парслоу / Пер. с англ. под ред. Б.Ю. Шапиро. М.: Аспект-Пресс, 1997.

- Реформа системы управления городской экономикой в России в 1998–2000 годах / Под ред. Н.Б. Косаревой, Р.Дж. Страйка // Фонд «Институт экономики города», 2001.
- Ржаницына Л. Курс на экономию социальных расходов // Человек и труд. № 11, 2004. С. 25–28.
- Римашевская Н. Либерализм и социальные гарантии в условиях переходной экономики // Проблемы теории и практики управления № 1. 1999. Доступно по адресу: <http://rusref.nm.ru/indexpub88.htm>
- Римшайте Э., Жалимене Л. Метаморфозы неправительственных организаций – от благотворительной деятельности по оказанию помощи бедным в XVIII веке до становления их участниками рынка социальных услуг в современном обществе // Журнал исследований социальной политики. Т. 2. № 4. 2004.
- Романов П.В., Ярская-Смирнова Е.Р. Исследования в социальной работе: анализ, оценка, экспертиза. Саратов: СГТУ, 2004.
- Романов П.В., Ярская-Смирнова Е.Р. Методология исследований и критического анализа в сфере социальной политики и социальной работы // Социология 4 М. № 21. 2005. С.51–77.
- Романов П.В., Ярская-Смирнова Е.Р. Роль научной экспертизы в концептуализации социальной политики // Социально-экономическая политика в России: приоритеты и результаты. Ч. I. Саратов: Научная книга, 2004. С. 24–29.
- Россия регионов: в каком социальном пространстве мы живем? Колл. моногр. Руководитель проекта Н.В. Зубаревич. М.: Независимый институт социальной политики; Поматур, 2005. С. 261.
- Смирнов С.Н., Колосницын И.В. Социальные обязательства государства: сокращение или реструктуризация? // Мир России. 2000. № 1.
- Смурова Т.С. Эффективность танцевальных занятий для повышения уровня физической подготовленности инвалидов по зрению // Теория и практика физической культуры № 1. 1998.
- Социальная политика и социальная работа в изменяющейся России / Под ред. Е. Ярской-Смирновой и П. Романова. М.: ИНИОН РАН, 2002.
- Социальная политика и социальная работа: гендерный подход / Под ред. Е. Ярской-Смирновой. Саратов: Саратовский гос. тех. университет, 2003.
- Социальный атлас российских регионов. НИСП. Доступно по адресу: <http://atlas.socpol.ru/overviews/household/index.shtml#money>

- Тихонова Н.Е. Феномен городской бедности в современной России. М.: «Летний сад», 2003.
- Топчий Л. Как оценить эффективность // Соционимия. № 7, 2005.
- Топчий Л.В. Методика оценки эффективности социальных услуг // Социальное обслуживание. № 4, 2005. С. 5–25.
- Установочный отчет по проекту «Модернизация социальных услуг в Российской Федерации». ARCADIS BMB по заказу DFID. Москва-Саратов, 2005. Рук.
- Фонд «Институт экономики города» <http://www.urbanecomomics.ru/>
- Чагин К. Что дает внедрение технологии заказа на социальное обслуживание. Фонд «Институт экономики города». 2003. Доступно по адресу: http://www.urbanecomomics.ru/publications.php?folder_id=103&mat_id=236
- Шишкин С.В. Экономика социальной сферы. М.: ГУ ВШЭ, 2004.
- Шютц А. Обыденная и научная интерпретация человеческого действия // Альфред Шютц. Избранное: Мир, светящийся смыслом. М.: РОССПЭН, 2004. С. 7–50.
- Эффективность деятельности учреждений социального обслуживания населения. Выборочное обследование учреждений социального обслуживания населения в трех регионах Российской Федерации. М.: Минтруд России – Институт социальной работы Ассоциации работников социальных служб, 1997.
- Эффективность муниципальных социальных программ: возможность и необходимость оценки. М.: Институт экономики города, 2003.
- Ядов В.А. Стратегия социологического исследования. М.: Добросвет, 2001.
- Ярская-Смирнова Е.Р. Профессионализация социальной работы в России // Социологические исследования. № 5, 2001. С. 86–95.
- Ярская-Смирнова Е.Р. Профессиональная этика социальной работы. М.: «Ключ-С», 1999
- Ярская-Смирнова Е.Р., Наберушкина Э.К. Социальная работа с инвалидами. СПб: Питер, 2005.
- Ярская-Смирнова Е.Р., Романов П.В. Новая идеология и практика социальных услуг: оценка эффективности в контексте либерализации социальной политики // Журнал исследований социальной политики. Т. 3. № 4. 2005.

- Ярская-Смирнова Е.Р., Романов П.В. Социальная защищенность городской монородительской семьи // Мир России. Т. XIII. № 2, 2004. С.66–95.
- Aslund A. Why Has Russia's Economic Transformation Been So Arduous? Carnegie Endowment for International Peace Paper prepared for the Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington, D.C., April 28-30, 1999. Доступно по адресу: www.worldbank.org/research/abcde/washington_11/pdfs/aslund.pdf
- Balzer H. The implications of demographic change for Russian politics and security, Harvard, 2005. Доступно по адресу: www.wcfia.harvard.edu/conferences/demography/papers/Balzer2.pdf.
- Beresford P., Croft S. Service users' knowledges and the social construction of social work // Journal of Social Work 1(3) 2001. P.295–316.
- Dominelli L. Social work. Theory and practice for a changing profession. Cambridge: Polity Press, 2004.
- Fook J. Theorising from Frontline Practice. Towards an Inclusive Approach for Social Work Research // Researching the Social Work process 11th July 2000 Luton
<http://www.elsec.org.uk/socialcareresource/tswr/seminar6/fook.htm>
- Jones S., Joss R. Models of Professionalism // M. Yelloly, M. Henkel (Eds) Learning and Teaching in Social Work. London; Bristol; Pennsylvania: Jessica Kingsley Publishers, 1995. P. 15–33.
- Kolb D. A. Experiential Learning. Englewood Cliffs; New Jersey: Prentice Hall, 1984.
- Närhi K. Transferable and negotiated knowledge. Constructing social work experience for the future // Journal of Social Work 2(3), 2002. P. 317–336.
- Nonaka I., Takeuchi H. The Knowledge Creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation, Oxford University Press, 1995.
- O'Brien-Strain M.A., Bischoff U. M. Designing Outcomes-Oriented Performance Measures for Social Services Presented at Measuring and Improving Social Service Programs in Government Conference Sacramento, California, 2001 Доступно по адресу: <http://www.sphereinstitute.org/publications/SMOBMDesign.pdf>
- Patton M. Q. Qualitative Evaluation Methods. Beverly Hills, London: Sage Publication, 1980. P.49–58.

- Polanyi M. *The Tacit Dimension*. London: Routledge & Kegan Paul Ltd, 1966.
- Priestley M. Adults Only: Disability, Social Policy and the Life Course // *Journal of Social Policy*, Vol.29, No.3, 2000. P.421–439.
- Priestley M. Discourse and resistance in care assessment: integrated living and community care // *British Journal of Social Work*. Vol.28. № 5, 1998. P. 659–73.
- Schon D. *Educating the Reflective Practitioner*. San Francisco: Jossey Bass, 1987.
- Schon D. *The Reflective Practitioner*. New York: Basic Books, 1983.
- Shaw I. *Evaluating in Practice*. Aldershot: Ashgate, 1996.
- Stein H. Social work administration // H. Schatz (Ed.) *Social Work Administration: a Resource Book*. New York: Association Press, 1971. P. 24–25.
- Taylor C. and White S. Knowledge, Truth and Reflexivity. The problem of judgment in social work // *Journal of Social Work* 1(1) 2001. P.37–59.
- Weimer D.L., Vining A.R. *Policy Analysis. Concepts and Practice*. Englewood Cliffs (NJ). 1992.
- Zeira A., Rosen A. Unraveling “tacit knowledge”: What social workers do and why they do it // *Social Service Review*, 74 (1), 2000. p. 103–123.
- Zirps F.A. *Still Doing It Right the First Time. A Model of Quality Improvement for Human Service Agencies*. Revised and updated edition. Orlando, FL: The Florida Institute of Quality Improvement Books, 2003.

Приложение

Глоссарий

- Бенефициар, бенефициарий** – получатель, лицу, которому предназначена социальная помощь в виде пособий, услуг или льгот.
- Выборочная совокупность** – в статистическом исследовании, в т.ч. при помощи метода массового опроса: часть генеральной совокупности, отражающая основные ее характеристики с учетом статистической погрешности; совокупность опрошенных. Создается при помощи специальных процедур отбора.
- Генеральная совокупность** – в статистическом исследовании: совокупность объектов, из которых производится выборка.
- Качественные методы исследования** – сбор данных, наиболее приближенный по своему характеру к естественным условиям коммуникации людей, в т.ч. гибкое интервью, напоминающее беседу, направленное на сбор историй, рассказов; наблюдение не по жестко заданной схеме.
- Качественные характеристики услуги:** репутация организации, знания (осведомленность о нуждах клиентов), компетентность и мастерство исполнителя услуги; доступность персонала; доверие к персоналу; эффективность коммуникации исполнителя и потребителя, реакция сотрудников (желание и способность быстро предоставлять услугу), обходительность, вежливость, чуткость персонала; надежность, безопасность, внешний вид сотрудников, физическая обстановка, эстетика интерьера, комфортность условий обслуживания.
- Качество услуги** – степень соответствия полезных свойств услуги потребностям и предпочтениям потребителей.
- Количественные методы исследований** – сбор данных по заранее зафиксированной методике, в т.ч. опрос, наблюдение по жестко заданной схеме.
- Количественные характеристики услуги** – время ожидания услуги; время предоставления услуги; характеристики оборудования, инструментов, материалов; надежность результата услуги; точность исполнения услуги; полнота услуги; безопасность процессов оказания услуги; уровень автоматизации.
- Коэффициент надежности** – статистический показатель, указывающий на степень согласованности результатов тестирования одного и того же человека одним и тем же диагностическим инструментом. Согласованность результатов можно измерять коэффициентом корреляции Пирсона. Другие, более практичные, методы оценки надежности теста основаны на однократном применении единственной формы теста (формула Спирмена-Брауна, Коэффициент надежности Кьюдера-Ричардсона).

Оценка результативности – это экспертиза организационного процесса и результатов выполнения программы, анализ причин отклонений в реализации программы от намеченных изначально целей.

Оценка эффективности – сопоставление результатов программы с намеченными целями и с затраченными в ходе ее реализации ресурсами.

Параметры качества услуги: полнота предоставления в соответствии с требованиями (стандартами); доступность; своевременность; эффективность и результативность предоставления услуги; степень решения материальных или финансовых проблем клиента, оцениваемая непосредственным контролем результатов выполнения услуги; степень улучшения эмоционального, физического состояния клиента, решения его правовых, бытовых и других проблем в результате взаимодействия с исполнителем услуги, оцениваемая косвенным методом, при участии клиента в оценке качества услуги.

Результативность – см. эффективность.

Система качества учреждения – совокупность его организационной структуры, правил, методов обеспечения качества услуг, процессов предоставления услуг, ресурсов учреждения, обеспечивающая осуществление административного руководства качеством услуг как основы формирования условий качественной работы и оценивания ее процесса и результатов.

Сплошной опрос – опрос всех представителей той или иной целевой группы.

Фокус-группа (или групповое интервью) – метод социологического исследования, который осуществляется посредством организации круглого стола, где участники разговаривают между собой на заданную тему. Дискуссией руководит ведущий, который следует намеченному плану и одновременно анализирует комментарии, которые делает каждый участник. Участники активно обсуждают все идеи, которые высказывают члены группы.

Целевая группа – в социальной политике: группа населения, на которую направлено воздействие программы.

Эффективность в смысле продуктивности, производительности, экономичности (efficiency) – экономическое выражение эффективности; показатель эффективности деятельности, отражающий сумму выработки на единицу затрат; часто выражается в виде процента от идеальной продуктивности. Чем меньше ресурсов затрачено на достижение запланированных результатов, тем выше продуктивность. Говоря об оптимизации системы социальной поддержки населения, подразумевают более эффективное управление ресурсами, которое бы позволило повысить работоспособность системы при уменьшении затрат.

Эффективность в смысле действенности (effectiveness) – способность производить эффект (результат) неких действий, которая не всегда может быть измерена при помощи количественных показателей.

Эффективность в смысле результативности (efficacy) – способность производить намеченный результат в желаемом объеме, может выражаться мерой (процентное

Оценка эффективности деятельности учреждений социальной поддержки населения

соотношение) фактически произведенного результата к нормативному / запланированному (например, в этом смысле говорят об эффективности вакцины или вакцинации). Эта мера фокусируется на достижении как таковом, а не на ресурсах, затраченных на достижение желаемого эффекта.

Эффективность услуги – степень успешности деятельности по достижению цели с наибольшей экономией ресурсов, т.е. до какой степени услуга способствовала своевременному и объективному решению стоящих перед клиентами проблем при меньших затратах разного рода.

Гиды-интервью

Гид-интервью для проведения интервью с представителями администрации <Социальной службы>

Добрый день! Меня зовут ... Я представляю Центр социальной политики и гендерных исследований. Нас интересует, как руководители и сотрудники социальных служб нашей области определяют качество своей работы. Это необходимо для того, чтобы разработать методiku, которая бы пригодилась Вам и Вашим коллегам в других службах для оценки качества. Разговор, который мы будем вести, носит закрытый характер, имена и конкретные факты мы раскрывать не будем, информация будет использоваться только в обобщенном виде.

1. Вначале несколько вопросов о Вас. Какую должность Вы занимаете? Сколько времени Вы работаете здесь? Кем и где Вы работали раньше?

2. Теперь поговорим о деятельности Вашего Центра в целом. Мы знаем, что Ваш Центр занимается ... <ЗАРАНЕЕ ИЗУЧИТЬ, ЧЕМ ЗНИМАЕТСЯ ОРГАНИЗАЦИЯ И СКОЛЬКО ЛЕТ СУЩЕСТВУЕТ>

2.1. Прошло уже ... лет с момента открытия Вашей организации. Что изменилось с тех пор, как все начиналось (ВАРИАНТ: с тех пор, как Вы начали здесь работать)?

2.2. Какие виды услуг Центр оказывает населению? Изменился ли состав оказываемых услуг за последние три года? В чем состоят изменения? Бывает ли так, что какой-то вид услуг перестает оказываться, потому-то он «не пошел», было решено, что он не достигает своей цели? (приведите примеры) Есть ли какие-то услуги, которые пока оказываются по каким-то причинам не на должном уровне? Какие и по каким причинам? (ДАЛЕЕ СПРОСИТЬ О ТЕХ УСЛУГАХ, КАЧЕСТВО КОТОРЫХ НЕ ЗАВИСИТ ОТ ФИНАНСИРОВАНИЯ.) Что в связи с этим предпринимается?

2.3. В чем, на ваш взгляд, состоят основные достижения Вашего Центра? Какой вид работы, помощи (услуга, проект) представляется Вам наиболее успешным? Расскажите о них подробнее. На каком основании Вы полагаете, что это является достижением в Вашей работе? (количественные показатели, отзывы сотрудников, отзывы клиентов – как фиксируются отзывы клиентов)

2.4. Как Вашу организацию воспринимали раньше и как теперь – власти Вашего города, района области? Как относится руководство соци-

альных служб области, министерство к Вашей службе? (в чем эти изменения выражаются)

- 2.5 Что изменилось для тех, кто здесь работает? Как изменились условия труда? ЕСЛИ В ОРГАНИЗАЦИИ ЕСТЬ РЯДОВЫЕ СОЦИАЛЬНЫЕ РАБОТНИКИ И СПЕЦИАЛИСТЫ СОЦИАЛЬНОЙ РАБОТЫ, ПСИХОЛОГИ: Что-то изменилось в условиях труда для рядовых исполнителей, социальных работников? А для специалистов? Для руководителей? (возможность обмениваться опытом, повышать квалификацию, возможность материального вознаграждения, участие в творческих конкурсах специалистов и конкурсах социальных проектов, что еще?)
- 2.6. Что касается населения города и района области <УТОЧНИТЬ, НАСЕЛЕНИЕ РАЙОНА ОБСЛУЖИВАЕТСЯ ИЛИ РАЙЦЕНТРА>, – что изменилось в отношении людей и Вашего Центра? Это выражается в цифрах, в численных показателях? А в каких-то историях, случаях? Приведите, пожалуйста, примеры.

3. Нас очень интересует, как руководители социальных служб сами определяют качество работы своей организации и сотрудников.

- 3.1. Как бы Вы определили для Вашего Центра в целом понятие «качественно работать»? Что значит это для вышестоящего начальства, для того начальства, которому Вы подотчетны? Для клиентов?
- 3.2. Расскажите, пожалуйста, о выдающихся работниках, которые могут быть образцом. Расскажите, пожалуйста, о случаях, когда работа сотрудника Центра была выполнена очень хорошо, и такой случай мог бы стать примером для многих. Расскажите, пожалуйста, о случаях, когда выполняемая работа была кем-то плохо оценена.
- 3.3. Расскажите, пожалуйста, о случаях, когда Вы или Ваши сотрудники сталкивались с проблемой определить, качественно или некачественно выполнена работа.
- 3.4. Какие документы регламентируют нормы качества в социальной службе? Как и кем составляются стандарты? Добавляет/изменяет ли какие-нибудь правила сама администрация в своем учреждении, или они составляются по общим для подобных учреждений правилам? В какой мере используется нормативная база? Есть ли пункты, которые носят исключительно формальный характер? Могут ли они не выполняться? Удовлетворены ли Вы существующей нормативной базой? Хотели бы изменить что-либо?

3.5. Как оценивается качество работы в Вашем учреждении? Кто проводит такое оценивание? По каким критериям? Какие из них наиболее важны?

4. Еще несколько вопросов по определению и оцениванию качества работы.

4.1. Расскажите, как вы обсуждаете в службе проблемы качества работы? С кем Вы их обычно обсуждаете – с руководителями отделов, заместителями или со специалистами, рядовыми исполнителями? В какие моменты, при каких обстоятельствах это происходит? Каким образом это происходит? Как фиксируются результаты таких обсуждений, если они происходят (протокол собрания, отчет, приказ)? К чему это приводит, что изменяется после этих обсуждений? (внести изменения в деятельность, внести изменения и отчитаться, разработать новый вид услуг и обсудить на специальном совещании)

4.2. Существует ли в центре своя собственная, не такая как у других, система контроля и повышения качества работы? Если да, в чем она состоит, расскажите подробнее? Расскажите какой-то конкретный пример ее применения.

4.3. Происходит ли обмен опытом с другими службами социальной защиты. Если да, то каким образом?

4.4. Создавались, реализовывались ли на базе Центра какие-то социальные проекты? Если да, кто выступил инициатором? Как формулировались цели, задачи, приоритеты таких проектов? Расскажите подробнее о каждом из этих проектов

4.5. Как участвуют клиенты в оценке качества и эффективности работы Центра? Какие именно клиенты это делают? Учитываются ли результаты таких оценок в дальнейшем? Расскажите, пожалуйста, о случаях, когда мнение клиента оказалось полезным в принятии новых решений в работе Центра. Расскажите, пожалуйста, о случаях, когда мнение клиента было совершенно бесполезным.

5. Теперь поговорим о том, как работа Вашей организации отражается в отчетных документах.

Вам постоянно приходится отчитываться перед руководством о выполненной работе, а также рассказывать о результатах другим ведомствам и организациям. Скажите, пожалуйста, кто в Вашей организации отвечает за подготовку таких внешних отчетов? Это ведь очень трудоемкая задача, составить такой отчет.

- 5.1. Как часто они должны предоставляться в Министерство (раз в год или чаще, с какой регулярностью)?
- 5.2. По каким пунктам эти отчеты составляются? Как Вы думаете, насколько эти пункты действительно отражают результаты работы Вашего Центра?
- 5.3. Насколько там отражены успехи? (Если не полностью, то почему? Как можно усовершенствовать формы отчетов, чтобы более полно отражать успехи организации?)
- 5.4. Насколько отражены трудности? (Как Вы думаете, стоит ли отражать трудности в полной мере? Если да, то в какой форме отчетности, по каким пунктам или позициям лучше их отражать?)
- 5.5. Меняются ли из года в год формы таких отчетов? Если да, то как и по чьей инициативе?

<ЕСЛИ ПЕРЕД ПОЕЗДКОЙ НЕ УДАЛОСЬ ИЗУЧИТЬ ТАКИЕ ОТЧЕТЫ, ТО НУЖНО ПОСМОТРЕТЬ ИХ В ОРГАНИЗАЦИИ, ВЫПИСАТЬ ТЕ ПОЗИЦИИ, ПО КОТОРЫМ СОСТАВЛЯЕТСЯ ДОКУМЕНТ>

6. Теперь поговорим о Вашей внутренней отчетности.

- 6.1. По каким пунктам отчитываются подразделения?
- 6.2. Насколько строго, на Ваш взгляд, Вы оцениваете качество деятельности своих работников? Чем Вы при этом руководствуетесь?
- 6.3. Из каких источников собираете информацию о качестве работы того или иного сотрудника?
- 6.4. По каким пунктам или позициям отчитываются сотрудники? Откуда у Вас такие формы, бланки или требования к порядку отчетности? Кто их составлял? Если они меняются, то как и по чьей инициативе?
- 6.5. Могут ли результаты оценки повлиять на дальнейшую работу?

<ЕСЛИ ПЕРЕД ПОЕЗДКОЙ НЕ УДАЛОСЬ ИЗУЧИТЬ ТАКИЕ ОТЧЕТЫ, ТО НУЖНО ПОСМОТРЕТЬ ИХ В ОРГАНИЗАЦИИ, ВЫПИСАТЬ ТЕ ПОЗИЦИИ, ПО КОТОРЫМ СОСТАВЛЯЕТСЯ ДОКУМЕНТ>

Большое Вам спасибо, что поделились этой очень важной информацией. Вы хотели бы еще что-то добавить к нашему разговору? Мы обязательно учтем Ваши идеи в обобщениях и выводах для методической разработки по проекту.

**Гид-интервью для проведения интервью
с сотрудником <Социальной службы>**

Добрый день! Меня зовут ... Я представляю Центр социальной политики и гендерных исследований. Нас интересует, как сотрудники социальных служб нашей области определяют качество своей работы. Это необходимо для того, чтобы разработать методику, которая бы пригодилась Вам и Вашим коллегам в других службах для оценки качества. Разговор, который мы будем вести, носит закрытый характер, имена и конкретные факты мы раскрывать не будем, информация будет использоваться только в обобщенном виде.

1. Вначале несколько вопросов о Вас. Какую должность Вы занимаете? Сколько времени Вы работаете здесь? Кем и где Вы работали раньше?

2. Теперь поговорим о Вашей деятельности в Центре.

- 2.1. В чем состоят Ваши задачи? Какие виды деятельности Вы осуществляете? Что изменилось в Вашей деятельности с тех пор, как Вы начали работать на этой должности?
- 2.2. В чем состоят изменения? Бывает ли так, что какой-то вид услуг Вами перестает оказываться, потому-то он «не пошел», было решено, что он не достигает своей цели? (приведите примеры) Есть ли какие-то услуги, которые, на Ваш взгляд, по каким-то причинам не приносят желаемого результата? Какие и по каким причинам? (далее спросить о тех услугах, качество которых не зависит от финансирования) Что Вы в связи с этим делаете? А что еще можно было бы сделать?
- 2.3. В чем, на ваш взгляд, состоят основные Ваши достижения как специалиста? Какие виды услуг представляются Вам наиболее успешными? Расскажите о них подробнее. На каком основании Вы полагаете, что это является достижением в Вашей работе? (количественные показатели, отзывы сотрудников, отзывы клиентов – как фиксируются отзывы клиентов)
- 2.4. Как Вашу работу воспринимали раньше и как теперь – руководство Центра? Руководство социальных служб области? (в чем эти изменения выражаются)
- 2.5. Что изменилось для Вас в плане условий труда? (ПОСЛЕ ОТВЕТА РАЗВИТЬ ТЕМУ: возможность обмениваться опытом, повышать квалификацию, возможность материального вознаграждения, уча-

стие в творческих конкурсах специалистов и конкурсах социальных проектов, что еще?)

2.6. Что изменилось в отношениях между Вами и Вашими клиентами? Это выражается в цифрах, в численных показателях? А в каких-то историях, случаях? Приведите, пожалуйста, примеры.

3. нас очень интересует, как сотрудники социальных служб сами определяют качество работы своей организации и себя лично.

3.1. Как бы Вы определили для себя в целом понятие «качественно работать» в отношении Вашей организации? Как Вы думаете, как это могли бы определить Ваши клиенты?

3.2. Как бы Вы определили для себя в целом понятие «качественно работать» в отношении Вас как специалиста? Что значит это для вышестоящего начальства? Для клиентов?

3.3. Клиенты это как-то с Вами обсуждали, высказывали? Расскажите, пожалуйста, о случаях, когда мнение клиента оказалось полезным в Вашей работе, может быть, Вы изменили или выработали какие-то новые подходы в работе? Расскажите, пожалуйста, о случаях, когда мнение клиента было совершенно бесполезным.

3.4. Расскажите, пожалуйста, о случаях, когда Ваша работа как сотрудника Центра была выполнена очень хорошо, и такой случай мог бы стать примером для многих. Расскажите, пожалуйста, о случаях, когда выполняемая Вами работа была кем-то недооценена.

3.5. Расскажите, пожалуйста, о случаях, когда Вы или Ваши сотрудники сталкивались с проблемой определить, качественно или некачественно выполнена работа.

3.6. Какие документы регламентируют нормы качества деятельности специалиста в социальной службе? Как и кем составляются стандарты? Как оценивается качество работы в Вашем учреждении? Кто проводит такое оценивание? По каким критериям? Какие из них наиболее важны? Добавляете/изменяете ли Вы как сотрудники в своем учреждении какие-нибудь правила?

3.7. В какой мере используется нормативная база? Есть ли пункты, которые носят исключительно формальный, незначительный характер, наподобие «отписки»? Если да, то какие, например? Удовлетворены ли Вы существующей нормативной базой? Хотели бы изменить что-либо?

4. Еще несколько вопросов об определении и оценивании качества работы.

- 4.1. Скажите, как вы обсуждаете в службе проблемы качества работы? С кем Вы их обычно обсуждаете – с руководителями отделов, заместителями или Вашими коллегами – специалистами, социальными работниками? В какие моменты, при каких обстоятельствах это происходит (на собраниях, на летучках, за обедом, чаепитием)? Каким образом это происходит? Как фиксируются результаты таких обсуждений, если они происходят (протокол собрания, отчет, приказ)? К чему это приводит, что изменяется после этих обсуждений?
- 4.2. Как Вы думаете, существует ли в Центре своя собственная, не такая как у других, система контроля и повышения качества работы? Если да, в чем она состоит, расскажите подробнее? Расскажите какой-то конкретный пример ее применения.
- 4.3. Происходит ли обмен опытом с другими службами социальной защиты, с их специалистами? Если да, то каким образом?
- 4.4. Создавались, реализовывались ли на базе Центра какие-то социальные проекты? Расскажите подробнее об этих проектах, кто выступил инициатором? Как формулировались цели, задачи, приоритеты таких проектов?

5. Теперь поговорим о том, как Ваша работа отражается в отчетных документах.

- 5.1. Насколько строго, на Ваш взгляд, качество деятельности работников оценивается в Вашем Центре? Из каких источников собирается информация о работе сотрудников? Могут ли результаты оценки повлиять на их дальнейшую работу?
- 5.2. Вы регулярно отчитываетесь перед руководством о выполненной работе. Кто оценивает Вашу работу (администрация, представители министерства, Ваши коллеги, Ваши непосредственные клиенты), как это происходит? Скажите, пожалуйста, как часто это происходит?
- 5.3. В какой форме – устной или письменной – эти отчеты составляются? Какие данные Вы указываете в отчете? По каким пунктам составляются эти отчеты? Какие являются наиболее значимыми?
- 5.4. Как Вы думаете, насколько пункты отчета действительно отражают действительное положение вещей, результаты Вашей работы?

Насколько там отражены успехи? (Если не полностью, то почему? Какие изменения можно в них внести, чтобы они действительно отражали реальную картину? Как можно усовершенствовать формы отчетов, чтобы более полно отражать Ваши успехи как специалиста?) Насколько отражены трудности? (Как Вы думаете, стоит ли отражать трудности в полной мере? Если да, то в какой форме отчетности, по каким пунктам или позициям лучше их отражать?) Меняются ли из года в год формы таких отчетов? Если да, то как и по чьей инициативе?

6. Последний вопрос – о нормативной базе Вашей работы. Вы знакомы с документами, содержащими принципы работы в сфере социального обслуживания, нормативные акты, стандарты? Что Вы можете сказать о нормах, утвержденных в них, насколько они адаптированы под Вашу собственную работу? На Ваш взгляд, что нужно в них изменить?

<ЕСЛИ ПЕРЕД ПОЕЗДКОЙ НЕ УДАЛОСЬ ИЗУЧИТЬ ТАКИЕ ОТЧЕТЫ, ТО НУЖНО ПОСМОТРЕТЬ ИХ В ОРГАНИЗАЦИИ, ВЫПИСАТЬ ТЕ ПОЗИЦИИ, ПО КОТОРЫМ СОСТАВЛЯЕТСЯ ДОКУМЕНТ>

Большое Вам спасибо, что поделились этой очень важной информацией. Вы хотели бы еще что-то добавить к нашему разговору? Мы обязательно учтем Ваши идеи в обобщениях и выводах для методической разработки по проекту.

Гид фокус-группы

Целевая группа: 8–12 человек, работники социальной службы в одном служебном статусе, занимающиеся приблизительно одним видом деятельности (не допускать присутствия руководителей учреждения среднего и высшего уровня, узких специалистов – напр., большинство социальные работники или специалисты и один врач или юрист). Желательно проводить мероприятие либо только со специалистами либо только с социальными работниками.

Оборудование: флипчарт, липкая лента для крепления флипчарта, два-три проверенных диктофона, чувствительные микрофоны, набор маркеров, видеокамера, штатив.

ОБЩЕЕ ВРЕМЯ – ОТ 1,5 ДО 2 ЧАСОВ

3 минуты **Вступление:** Давайте познакомимся. Меня зовут ..., я социолог, представляю Центр социальной политики и гендерных исследований.

Мы проводим это обсуждение, чтобы совместно со специалистами и социальными работниками разработать предложения по развитию методов оценки эффективности социальных услуг, оказываемых такими организациями, как ваши. [ТИПЫ УЧРЕЖДЕНИЙ В ПРОЕКТЕ: Центр «Семья», Социально-реабилитационный центр с приютом, Центр социального обслуживания населения – отделение помощи семье и детям]

Сегодня мы за круглым столом обсудим те предложения, которые могли бы позволить Вашей организации и другим подобным учреждениям наиболее оптимальным образом учитывать достижения и удачные приемы работы, критически оценивать трудности и находить способы их преодоления. Не стесняйтесь, пожалуйста, говорить то, что вы думаете. Правильных и неправильных ответов быть не может, так как мнения людей и отношение к этим вопросам разные. Нашу с вами беседу я буду записывать, поскольку подобных дискуссий будет несколько, в разных организациях. Но с этими записями буду работать только я, и, конечно, они не прозвучат в какой-либо другой аудитории. Вся информация будет использоваться только в обобщенном виде. Вы согласны принять участие в таком обсуждении? Есть ли у вас какие-нибудь вопросы?

7 минут **Знакомство:** Сначала я попрошу Вас представиться, и рассказать немного о себе. Как Вас зовут, кем Вы работаете? Скажите, предоставлением каких услуг занимается Ваша организация? (ПЕРЕЧИС-

ЛИТЬ НА ДОСКЕ/ФЛИПЧАРТЕ, ЕСЛИ СПИСОК СЛИШКОМ ДЛИННЫЙ, ПОПРОСИТЕ ОБСУДИТЬ И ВЫБРАТЬ 5-6 ТЕХ, КОТОРЫЕ УЧАСТНИКИ СЧИТАЮТ ОСНОВНЫМИ. ЖЕЛАТЕЛЬНО ПРОРАНИЖИРОВАТЬ ЭТИ 5-6 УСЛУГ, ЧТОБЫ НАЧАТЬ С НАИБОЛЕЕ ЧАСТО ВСТРЕЧАЮЩИХСЯ)

20-30 минут Мы будем обсуждать, как оценивать качество и эффективность оказания услуг. Вначале давайте по каждому из этих видов услуг обсудим особенности, достижения и трудности оценки. **ВЫБРАТЬ ПЕРВУЮ ПО ЧАСТОТЕ И ЗНАЧИМОСТИ УСЛУГ.**

Кто является клиентом по этому виду услуг? Опишите типичного клиента, приведите примеры. Сколько примерно таких клиентов в настоящее время получают эту услугу в Вашей организации?

Попробуйте оценить, какую часть от общего количества услуг, оказываемых вами в центре, составляют именно этот вид услуг (в процентах).

Насколько трудоемка работа по оказанию этой услуги по сравнению с работой по другим услугам (речь идет о разработке плана, отчетности, необходимости много ходить, работать с другими учреждениями). Сравните, пожалуйста, с другой услугой.

В какой степени этот вид работ связан с привлечением к работе над конкретным случаем родственников, знакомых? Как часто это происходит? Приведите примеры.

Насколько этот вид работы связан с необходимостью подключать к решению проблемы другие учреждения, службы? Насколько часто это происходит? Приведите конкретные примеры.

В каком случае можно считать, что цель вашей работы по оказанию этого вида услуг достигнута? (ПРИМЕР) А бывает так, что все усилия были напрасны и цель не достигнута? (ПРИМЕР) Можно ли по этому виду деятельности оценить, что предпринято все, что необходимо и в достаточном объеме, что работа проделана качественно? Как это сделать?

Какая оценка эффективности (формальная и неформальная) работы по этой услуге имеет место в практике вашей работы? Какая существует отчетность? Насколько она отражает реальное положение вещей?

20-30 минут Теперь перейдем к следующему виду услуги. **ВЫБРАТЬ ВТОРУЮ ПО ЧАСТОТЕ И ЗНАЧИМОСТИ УСЛУГ.**

Кто является клиентом по этому виду услуг? Опишите типичного клиента, приведите примеры. Сколько примерно таких клиентов в настоящее время получают эту услугу в Вашей организации?

Попробуйте оценить, какую часть от общего количества услуг, оказываемых вами в центре, составляют именно этот вид услуг (в процентах).

Насколько трудоемка работа по оказанию этой услуги по сравнению с работой по другим услугам (речь идет о разработке плана, отчетности, необходимости много ходить, работать с другими учреждениями). Сравните, пожалуйста, с другой услугой.

В какой степени этот вид работ связан с привлечением к работе над конкретным случаем родственников, знакомых? Как часто это происходит? Приведите примеры.

Насколько этот вид работы связан с необходимостью подключать к решению проблемы другие учреждения, службы? Насколько часто это происходит? Приведите конкретные примеры.

В каком случае можно считать, что цель вашей работы по оказанию этого вида услуг достигнута? (ПРИМЕР) А бывает так, что все усилия были напрасны и цель не достигнута? (ПРИМЕР) Можно ли по этому виду деятельности оценить, что предпринято все, что необходимо и в достаточном объеме, что работа проделана качественно? Как это сделать?

Какая оценка эффективности (формальная и неформальная) работы по этой услуге имеет место в практике вашей работы? Какая существует отчетность? Насколько она отражает реальное положение вещей?

20-30 минут Теперь перейдем к следующему виду услуги. **ВЫБРАТЬ ТРЕТЬЮ ПО ЧАСТОТЕ И ЗНАЧИМОСТИ УСЛУГ.**

20-30 минут А теперь несколько вопросов об оценке качества работы в вашем учреждении в целом.

Что такое «качество работы» в той деятельности, которой вы занимаетесь, в целом, как его определить?

Что для Вас значит «качественно работать»?

Как происходит оценка качества работы внутри организации?

Какие критерии оценки качества работы существуют внутри Вашей организации?

Что является наиболее сложным в оценке качества работы сотрудников внутри организации? А если говорить об оценке качества работы подразделения? Учреждения в целом?

Какие решения принимаются на основе оценки качества работы сотрудников?

Какие последствия они могут иметь? (наказания, поощрения, увольнения, изменение принципов, подходов к работе, пересмотр показателей, перераспределение работы).

Как Вы относитесь к системе оценки качества работы сотрудников у вас в учреждении, устраивает ли она вас в целом? Если не устраивает, то почему?

Какие есть неофициальные критерии хорошей работы?

10 минут Дебрифинг. После всего того, что мы с Вами обсудили сейчас, как Вам кажется, что стоит изменить в системе оценки эффективности социального обслуживания населения?

ЗАФИКСИРОВАТЬ ВСЕ ПО ПУНКТАМ НА ДОСКЕ ИЛИ ВАТ-МАНЕ.

Все ли вы перечислили? Посмотрите еще раз, пожалуйста, на доску (на которой все фиксировалось), хотите ли Вы еще что-либо добавить?

Что Вам показалось самым интересным и важным?

Спасибо Вам за Ваше участие и подробные ответы. Мы постараемся учесть все Ваши пожелания и мнения в отчете и методической разработке по проекту.

Анкета опроса сотрудников социальных служб

Город _____
Номер анкеты _____
Дата анкетирования _____

Что Вы думаете об эффективном и качественном социальном обслуживании?

Анкета сотрудников учреждений и организаций социальной поддержки населения

Уважаемый сотрудник социальной службы!

Мы просим Вас принять участие в опросе о проблемах оценки результатов и успехов работы. Материалы этого исследования будут использоваться в научных целях и для совершенствования социального обслуживания. Отвечать на вопрос анкеты просто – внимательно прочитайте вопрос, найдите наиболее подходящий вариант ответа и обведите кружком цифру около него. Если подходящего варианта нет – разборчиво напишите его на свободном месте. Фамилии своей указывать не нужно – данные опроса будут использоваться только в обобщенном виде.

1. Доступны ли услуги Вашей организации для всех тех, кому они необходимы?

1. Да
2. Нет
99. Затрудняюсь ответить

2. Что препятствует доступности социальных услуг?

(можно выбрать три варианта ответа)

1. Заявительный принцип оказания услуг
2. Нежелание клиентов что-то делать самим
3. Нехватка работников в социальных службах
4. Недостаток квалифицированных кадров в социальных службах
5. Недостаточное количество социальных служб
6. Низкое качество технической оснащённости работников
7. Слабая обеспеченность транспортом

8. Другое (что?)

99. Затрудняюсь ответить

3. Социальное обслуживание можно считать эффективным, если...

(можно выбрать три варианта ответа)

1. Негативные тенденции в обществе стабилизируются, ухудшения не происходит
2. Улучшается самочувствие клиента
3. Расходы на обслуживание целесообразны
4. Стоимость услуг приемлема
5. Обслуживание достигает поставленных целей
6. Удаётся обслужить большое количество клиентов за то же время
7. Другое (что?)

99. Затрудняюсь ответить

4. В Вашей организации обслуживание клиентов... (ответьте по каждой строке)

№		Да	Нет	Затрудняюсь ответить
1	ведется персоналом соответствующей квалификации	1	2	99
2	организовано по времени удобно для клиентов	1	2	99
3	имеет четко сформулированную цель и назначение	1	2	99
3	ведется в соответствии с современными принципами и технологиями	1	2	99
4	основывается на уважении к личности каждого клиента	1	2	99
5	регулярно оценивается и анализируется	1	2	99
6	ведется с учетом индивидуальных потребностей клиентов	1	2	99
7	оказывает заметное положительное влияние на социально-экономическое положение и поведение клиентов	1	2	99
8	концентрируется на профилактике	1	2	99
9	приводит к переходу трудоспособных получателей услуг и их семей на самообеспечение, они больше не нуждаются в социальной помощи	1	2	99
10	не вызывает недовольства клиентов	1	2	99

5. Является ли, на Ваш взгляд, оценка качества работы в системе социального обслуживания населения важной проблемой?

1. Очень важная
 2. Скорее важная, чем не важная
 3. Скорее не важная, чем важная
 4. Совершенно не важная
99. Затрудняюсь ответить

6. Кто, на Ваш взгляд, должен участвовать в оценке социального обслуживания?

(можно выбрать три варианта ответа)

1. Министерство
2. Учреждение социальной защиты
3. Администраторы учреждения
4. Сотрудники учреждения
5. Клиенты социальных служб
6. Жители района
7. Кто-то еще (кто?)

99. Затрудняюсь ответить

7. Как контролировать качество обслуживания?

(можно выбрать три варианта ответа)

1. Беседовать с клиентом, проводя контрольные посещения клиентов на дому
2. Проводить анонимный опрос клиентов
3. Совершенствовать отчетность сотрудников
4. Развивать систему взаимоконтроля работников
5. Другое (что?)

99. Затрудняюсь ответить

С КАКИМИ ИЗ СУЖДЕНИЙ ОБ ОЦЕНКЕ КАЧЕСТВА СОЦИАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ ВЫ СОГЛАСНЫ, А С КАКИМИ НЕТ:

8. Деятельность по социальному обслуживанию, которая осуществляется Вашим учреждением, в большинстве случаев достигает поставленных целей

1. Да 2. Нет 99. Затрудняюсь ответить

9. Четкие критерии оценки качества нашей работы пока отсутствуют

1. Да 2. Нет 99. Затрудняюсь ответить

10. Оценка качества Вашей работы проводится руководством

1. Да 2. Нет 99. Затрудняюсь ответить

11. Оплата Вашего труда напрямую зависит от качества проделанной работы

1. Да 2. Нет 99. Затрудняюсь ответить

12. Мнение клиентов имеет минимальное значение в оценке качества нашей работы

1. Да 2. Нет 99. Затрудняюсь ответить

13. Способы улучшить работу сотрудников обсуждаются в коллективе организации

1. Да 2. Нет 99. Затрудняюсь ответить

14. Что нужно изменить в оценке социального обслуживания?

(можно выбрать три варианта ответа)

1. Учесть отзывы клиентов
2. Напрямую связать величину оплаты труда с оценкой качества работы
3. Оценивать работу сотрудников только внутри самой службы
4. Поручить оценку работы специалистам со стороны
5. Открыто обсуждать критерии оценки с привлечением всех сторон, включая клиентов
6. Ничего менять не нужно
7. Другое (что?)

99. Затрудняюсь ответить

15. Как улучшить социальное обслуживание?

(можно выбрать три варианта ответа)

1. Уменьшить количество клиентов

2. Дать более четкие инструкции и технологии работы по каждой услуге
3. Регулярно повышать квалификацию сотрудников
4. Более четко оговаривать цели обслуживания и способы их достижения
5. Приглашать для консультации исследователей и преподавателей социальной работы
6. Повысить зарплату работникам
7. Чаще проводить совещания по проблемам качества
8. Распространять положительный опыт работы среди сотрудников социальных служб
9. Другое (что?)

99. Затрудняюсь ответить

16. Сотрудник социальной службы успешен, если его или ее отличает

(можно выбрать три варианта ответа)

1. Знания причин и характера социальных проблем
 2. Навыки правильного ведения документации
 3. Совершенство в овладении технологиями работы с клиентом
 4. Умение показать свою работу с лучшей стороны
 5. Достижение целей социального обслуживания
 6. Способность ладить с коллегами
 7. Умеет находить общий язык с клиентом (индивидуальный подход к клиенту)
 8. Имеет продолжительный опыт работы, обладает профессиональной интуицией
 9. Другое (что?)
-
10. Затрудняюсь ответить

ТЕПЕРЬ НЕСКОЛЬКО СЛОВ О ВАС

17. Ваш пол

1. Мужской

2. Женский

18. Сколько Вам полных лет _____

19. Ваше образование

1. Среднее
2. Среднее специальное
3. Незаконченное высшее
4. Высшее

20. Ваша должность

1. Социальный работник
 2. Специалист по социальной работе
 3. Социальный педагог
 4. Психолог
 5. Юрист
 6. Заведующая (ий) отделением
 7. Другое (напишите, пожалуйста)
-

КАК ДАВНО ВЫ РАБОТАЕТЕ...

21. В этом учреждении ____ (укажите количество лет, месяцев)

22. На нынешней должности ____ (укажите количество лет, месяцев)

23. Каково материальное положение Вашей семьи?

1. Живем, ни в чем себе не отказывая
 2. Хватает на все жизненно необходимое, но для крупных покупок приходится экономить
 3. Денег хватает только на питание, ни на что другое не остается
 4. Едва сводим концы с концами, вынуждены ограничивать себя даже в еде
 5. Наша семья практически голодает
99. Затрудняюсь ответить

24. Как называется организация, в которой Вы работаете?
(напишите, пожалуйста)

Приложение

25. Какие услуги оказываете лично Вы? (напишите, пожалуйста, о содержании услуг)

26. Что еще Вы бы хотели добавить по теме этого исследования?

Спасибо за участие в опросе!

**Список интервью и фокус-групп с экспертами
на региональном уровне**

Саратов

Кейс-стади

Муниципальные службы

1. ГУ «Балаковский центр социальной помощи семье и детям «Семья»
2. ГУ «Социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних «Забота» г. Балаково
3. ГУ «Балашовский центр социальной помощи семье и детям «Семья»
4. ГУ «Центр социального обслуживания населения Лысогорского района»

Негосударственные службы

1. ОО «Хасдей Ерушалаим»
2. СРОФ «Кризисный центр»
3. Всероссийское общество инвалидов по Кировскому району г. Саратова

Интервью с экспертами

1. Женщина, 46 лет, заведующая психолого-педагогическим отделением ГНПУ «ОРЦ для детей и подростков с ограниченными возможностями»
2. Женщина, 43 года, начальник управления семейной и демографической политики Министерства здравоохранения и социальной поддержки г. Саратова
3. Женщина, 41 год, заместитель министра Министерства здравоохранения и социальной поддержки г. Саратова
4. Женщина, 46 лет, заведующая отделом социальной поддержки семьи Министерства здравоохранения и социальной поддержки г. Саратова

Интервью с сотрудниками социальных сервисов

1. Женщина, директор СРОФ «Кризисный центр»
2. Женщина, председатель Всероссийское общество инвалидов по Кировскому району г. Саратова
3. Мужчина, 26 лет, заместитель директора по методической работе ГУ «Балаковский центр социальной помощи семье и детям «Семья»
4. Женщина, 30 лет, педагог-психолог отделения профилактики безнадзорности несовершеннолетних ГУ «Балаковский центр социальной помощи семье и детям «Семья»
5. Женщина, 46 лет, социальный педагог, отдел помощи женщинам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, ГУ «Балаковский центр социальной помощи семье и детям «Семья»
6. Женщина, заведующая информационно-методическим отделением ГУ «Социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних «Забота» г. Балаково
7. Женщина, 53 года, специалист социальной работы ГУ «Социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних «Забота» г. Балаково
8. Женщина, 26 лет, педагог-психолог ГУ «Социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних «Забота» г. Балаково
9. Женщина, директор ГУ «Балашовский центр социальной помощи семье и детям «Семья»
10. Женщина, 24 года, специалист по социальной работе, отделение срочного социального обслуживания ГУ «Балашовский центр социальной помощи семье и детям «Семья»
11. Мужчина, 36 лет, специалист социальной работы ГУ «Балашовский центр социальной помощи семье и детям «Семья»
12. Женщина, специалист социальной работы ГУ «Балашовский центр социальной помощи семье и детям «Семья»
13. Женщина, заведующая отделением социальной помощи семье и ребенку ГУ «Центр социального обслуживания населения Лысогорского района»
14. Женщина, заведующая специализированным отделением № 2 ГУ «Центр социального обслуживания населения Лысогорского района»
15. Женщина, заведующая отделом срочного социального обслуживания ГУ «Центр социального обслуживания населения Лысогорского района»

Фокус-группы

1. Сотрудники, представляющие семь разных социальных сервисов г. Самары и Самарской области, 06.06.2006
 2. Сотрудники ОО «Хасдей Ерушалаим», 09.06.2006
 3. ГУ «Балашовский центр социальной помощи семье и детям «Семья» 13.06.2006
 4. ГУ «Балаковский центр социальной помощи семье и детям «Семья» 15.06.2006
 5. ГУ «Социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних «Забота» 16.06.2006
-
-

Самара

Кейс-стади

Муниципальные службы

1. ГУ «Самарский центр социальной помощи семье и детям «Семья»
2. ГУ «Новокуйбышевский центр социальной помощи семье и детям «Семья»

Негосударственные службы

1. НКО «Детский фонд»
2. СООИК «Десница»

Интервью с экспертами

1. Женщина, зам. руководителя Комитета по делам семьи, материнства и детства г. Новокуйбышевска
2. Мужчина, начальник отдела социальной поддержки инвалидов Министерства гуманитарного и социального развития Самарской области

Фокус-группы

Фокус-группа с сотрудниками, представляющими семь разных социальных сервисов г. Самары и Самарской области, количество участников – 8 человек, дата проведения: 23.10.2006.

Интервью с сотрудниками социальных сервисов

1. «Директор Центра «Семья», жен., Самара» – директор районного центра Семья города Самары
2. «Специалист Центра «Семья», жен., Самара» – специалист районного центра Семья города Самары
3. «Директор Центра «Семья», жен., Новокуйбышевск» – директор городского центра Семья города Новокуйбышевска
4. «Специалист Центра «Семья», жен., Новокуйбышевск» – специалист городского центра Семья города Новокуйбышевска
5. «Директор НКО1, жен., Самара» – директор некоммерческой организации «Детский фонд», г. Самара
6. «Специалист НКО1, жен., Самара» – специалист некоммерческой организации «Детский фонд», г. Самара
7. «Директор НКО2, муж., Самара» – директор некоммерческой организации инвалидов «Десница», г. Самара
8. «Специалист НКО2, жен., Самара» – специалист некоммерческой организации инвалидов «Десница», г. Самара

Список федеральных и региональных законодательных актов и нормативных документов, регулирующих качество социального обслуживания

ФЗ от 10 декабря 1995 года №195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации»
Постановление Правительства РФ от 27 ноября 2000 г. № 896
Базовый закон Саратовской области от 10 января 2000 года № 7-ЗСО (с изменениями от 28 апреля 2005 года)
Постановление Губернатора Самарской области № 144 от 04.06.1999
Закон Самарской области от 05.03.2005 № 77 – ГД, изм. от 30.12.2005 № 244 – ГД

Государственные стандарты:

ГОСТ Р 52143-2003 Социальное обслуживание населения. Основные виды социальных услуг
ГОСТ Р 52142-2003 Социальное обслуживание населения. Качество социальных услуг (общие положения)
ГОСТ Р 52497-2005 Социальное обслуживание населения. Система качества учреждений социального обслуживания
ГОСТ Р 52495-2005 Социальное обслуживание населения. Термины и определения
ГОСТ Р 52498-2005 Социальное обслуживание населения. Классификация учреждений социального обслуживания
ГОСТ Р 52496-2005 Социальное обслуживание населения. Контроль качества социальных услуг. Основные положения

Список проанализированных документов, используемых социальными службами для оценки качества

1. Мониторинг качества предоставляемых услуг (Балаково. «Семья»).
2. Сравнительный анализ данных качественных результатов деятельности Центра (Балаково. «Семья»)
3. Инспектирование (Балаково. «Семья»)
4. Профилактика уровня безнадзорности несовершеннолетних (Балаково. «Семья»)
5. Анализ увеличения обращения граждан за помощью после выхода информации в СМИ (% от числа обращений до выхода информации в СМИ) (Балаково. «Семья»)
6. Показатели посещаемости клубов адаптационных групп несовершеннолетними (Балаково. «Семья»)
7. Показатели эффективности работы ГУ «Балаковский центр социальной помощи семье и детям «Семья»
8. О деятельности досуговых групп в летний период 1 смены (Балашов. «Семья»)
9. Критерии изучения результативности воспитательной деятельности социального педагога (Балашов. «Семья»).
10. Эффективность руководства
11. Критерии премирования (Балашов. «Семья»)
12. Опросник для клиента, посетившего Центр (Балашов. «Семья»)
13. Показатели эффективности работы социального педагога отделения валеологии (Балаково. «Забота»)
14. Показатели эффективности работы специалиста по социальной работе отделения по работе с детским населением (Балаково. «Забота»)
15. Показатели эффективности подросткового телефона доверия (Балаково. «Забота»).
16. Мониторинг обобщенного показателя социально-психологического благополучия несовершеннолетнего (Балаково. «Забота»)
17. Мониторинг качества ведения документации (социального паспорта) патронируемой семьи (Балаково. «Забота»)
18. Анкета для ребенка, посетившего летний профильный лагерь (Балаково. «Забота»)
19. Анкета для родителей (Балаково. «Забота»)

Оценка эффективности деятельности учреждений социальной поддержки населения

20. Отчет о работе отделения социального обслуживания на дому (Лысье Горы ЦСОН)
21. Оперативный отчет о работе специалиста по социальной работе отделения по социальной помощи семье и детям (Лысье горы ЦСОН)
22. Статистический отчет структурного подразделения ОССО (Лысье Горы ЦСОН)
23. Статистический отчет ОСО на дому. Форма № 1. (Лысье Горы ЦСОН)
24. Социальный паспорт семьи (Лысье Горы ЦСОН)

План услуги

Дата составления плана _____

Период планирования _____

Следующий контроль к _____
дата

Краткая информация об имеющихся ресурсах и потребностях

Ресурсы	Потребности

Цель 1	Деятельность	Кто / Когда	Планируемые измеряемые результаты	Что достигнуто, когда
	1)			
Ресурсы, которые можно использовать для достижения цели	2)			
	3)			
	4)			

Цель 2	Деятельность	Кто / Когда	Планируемые измеряемые результаты	Что достигнуто, когда
	1)			
Ресурсы, которые можно использовать для достижения цели	2)			
	3)			
	4)			

Оценка эффективности деятельности учреждений социальной поддержки населения

Цель 3	Деятельность	Кто / Когда	Планируемые измеряемые результаты	Что достигнуто, когда
	1)			
Ресурсы, которые можно использовать для достижения цели	2)			
	3)			
	4)			

Цель 4	Деятельность	Кто / Когда	Планируемые измеряемые результаты	Что достигнуто, когда
	1)			
Ресурсы, которые можно использовать для достижения цели	2)			
	3)			
	4)			

Цель 5	Деятельность	Кто / Когда	Планируемые измеряемые результаты	Что достигнуто, когда
	1)			
Ресурсы, которые можно использовать для достижения цели	2)			
	3)			
	4)			

Планируемые участники

_____	имя _____	что делает _____
_____	имя _____	что делает _____
_____	имя _____	что делает _____
_____	имя _____	что делает _____
_____	имя _____	что делает _____

Роль клиента в реализации плана	
Цель 1	
Цель 1	
Цель 1	
Цель 1	
Цель 1	

Подпись клиента _____

Роль родителя / лица, выполняющего родительские обязанности в реализации плана	
Цель 1	
Цель 1	
Цель 1	
Цель 1	
Цель 1	

Подпись родителя / лица выполняющего родительские обязанности _____

Даты, когда план проходил оценку

_____ (дата) _____ (тип оценки:
оценка ведения записей, обновление, 90 дней, супервизия)
_____ (дата) _____
_____ (дата) _____
_____ (дата) _____
_____ (дата) _____

Форма обеспечения качества

Дата _____

- Инцидент/экстраординарное событие или жалоба клиента
- Оценка программы
- Проект улучшения качества
- Оценка удовлетворенности клиентов
- Оценка ведения записей
- Управление безопасностью / рисками

Краткие сведения

План действий (какое действие, кто ответственный, даты выполнения, как выполнено)

Действие	Кто ответственный	Даты выполнения	Как выполнено

Подпись секретаря _____

Пример формы для сообщения об инциденте

Пострадавший _____

Кто сообщил _____

Дата события _____

Социальный работник, который работает с клиентом (если применимо) _____

Описание инцидента:

Что было предпринято по случаю инцидента:

Подпись лица, сообщившего об инциденте _____ (дата)

Подпись социального работника _____ (дата)

Подпись заведующего отделением _____ (дата)

Копия протокола поступает в Журнал обеспечения качества отделения

Комментарий.

Работа с инцидентами/событиями в организации

- Список экстраординарных событий, в отношении которых применима форма обеспечения качества, может быть составлен или изменен в учреждении
- Учреждение должно иметь формальные, зафиксированные правила и процедуры протоколирования и разрешения инцидентов, конфликтов или ситуаций, когда происходит что-то из ряда вон выходящее, необычное
- Сотрудники должны быть в курсе правил и процедур, которые должны быть запущены
- После того как произошел инцидент, сотрудники должны действовать по разработанному плану – собирать консилиум, принимать решения
- После обсуждения инцидента каждый из сотрудников, участвовавших в обсуждении, разрешении конфликта, получает копию протокола – Формы оценки качества
- Если инцидент имеет важное значение для всех сотрудников, копия Формы должна быть предоставлена всем сотрудникам службы, чтобы они были информированными и имели возможность изучать опыт аналогичной работы
- При распространении информации из Формы обеспечения качества следует помнить, что все имена сотрудников и клиентов должны быть из нее удалены, чтобы обсуждение фокусировалось не на том, кто хороший и плохой, а на самой проблеме и способах ее разрешения
- Команда по обеспечению качества анализирует такие инциденты и отчеты по ним, чтобы понять тенденции их возникновения, предотвращать инциденты в будущем
- Команда по обеспечению качества может поставить в план по улучшению качества задачу по сокращению процента аналогичных инцидентов в работе службы

Определение инцидента

Необычное, экстраординарное, т.е. из ряда вон выходящее событие, происшествие, которое может стать источником опасности для клиента или социального работника. Опасность может быть физической или эмоциональной.

Примеры

Ребенок бросил камень в телевизор в приемной семье.

Воспитанник в приюте социально-реабилитационного центра угрожал сотруднику ножом.

Клиент устроил скандал и обругал сотрудника отдела регистрации.

Во время посещения состоящей на патронаже семьи социальный работник подверглась нападению пьяного клиента и его собутыльника.

Приемный родитель написал жалобу на оскорбительное поведение социального педагога центра.

Сотрудница социальной службы поскользнулась на коврике перед квартирой клиента, упала и повредила руку.

Клиент поскользнулся на обледенелом крыльце социальной службы, упал и повредил ногу.

Ребенок в приемной семье был обожжен приемным родителем во время приема ванны.

Плановая оценка записей

Первый уровень. Оценка наличных записей, документации

Отсутствуют ли какие-либо записи, документы?

Приложить список документов, отчетов, которые требуется доделать, переделать или приложить

Второй уровень. Качество услуги

	Да	Нет
1. Включена ли оценка качества в дело клиента?		
2. Обновляется ли план услуги на регулярной основе?		
3. Действительно ли услуга, предложенная в плане услуги, необходима для ребенка /семьи?		
4. Соответствует ли услуга, предложенная в плане услуги, особенностям ребенка / семьи?		
5. Являются ли цели, установленные в плане услуги, четкими и ясными?		
6. Являются ли цели, установленные в плане услуги, доступными измерению?		
7. Доступны ли, или можно ли применить менее затратные услуги?		
8. Доступны ли, или есть ли возможность применить менее жесткие формы контроля?		
9. Улучшается ли состояние клиента в результате оказания услуги?		
10. Есть ли какие-то потребности / проблемы клиента, которые можно рассматривать как неудовлетворенные /нерешенные?		

Комментарий: достоинства ведения записей

Приложение

Другие комментарии

Оценка выполнена

Дата

Подпись, расшифровка подписи

Опросный лист получателей конкретного вида услуг

Код района

Дата

Мы высоко ценим Ваше мнение! При ответе на вопросы не нужно указывать имя, Ваши личные данные нигде не прозвучат. Для того, чтобы сделать наше обслуживание лучше, мы просим Вас ответить на вопросы, связанные с работой Центра ХХХ, все данные опроса будут рассматриваться только в обобщенном виде, Ваше имя и личное мнение нигде не прозвучит. Просим Вас ответить на вопросы анкеты. Внимательно прочитайте вопрос, выберите подходящий вариант ответа и обведите его кружком, используя шариковую ручку. Заполненную анкету положите в конверт, который к ней прилагается, заклейте и опустите в почтовый ящик.

1. Выберите один вариант ответа на каждый вопрос

1	Услуги Центра ХХХ мне помогли	Да	Нет	Не знаю
2	Сотрудники Центра ХХХ озабочены моей безопасностью	Да	Нет	Не знаю
3	Сотрудники Центра ХХХ вежливы и дружелюбны	Да	Нет	Не знаю
4	Правила и содержание программы для меня понятны	Да	Нет	Не знаю
5	Мое мнение учитывается при планировании услуги	Да	Нет	Не знаю
6	Я бы порекомендовал услуги Центра ХХХ своим родственникам или знакомым	Да	Нет	Не знаю
7	Я воспользуюсь услугами Центра ХХХ, если у меня еще раз возникнут проблемы	Да	Нет	Не знаю

2. Как бы Вы оценили степень своего знакомства с деятельностью Центра ХХХ?

01. Очень хорошее
02. Хорошее
03. Удовлетворительное
04. Слабое
05. Очень слабое

3. Как можно улучшить обслуживание в Центре? Дайте, пожалуйста, два совета.

4. Что Вы хотели бы добавить?

Оценка эффективности деятельности учреждений социальной поддержки населения

5. Ваш возраст _____

6. Ваш пол: 01. Мужской 02. Женский

7. Семейное положение

1. Женат (замужем)
2. Не замужем (не женат)
3. Незарегистрированный брак
4. В разводе
5. Вдовец (вдова)

8. Какой доход приходится на одного члена семьи? _____

9. Как давно вы имеете дело с Центром ХХХ? _____ месяцев

10. В связи с чем Вам оказывается помощь в Центре ХХХ?

1. Проблемы детско-родительских отношений
2. Проблемы в браке
3. Проблемы с алкоголем, наркотиками
4. Домашнее насилие
5. Другое (что?) _____

Большое спасибо!

Оценка программы обслуживания

Особенности клиента и среды	Главные виды деятельности программы	Деятельность в рамках программы	Определенные результаты программы	Насколько долговременными будут результаты для клиента
<p>Почему эти клиенты нуждаются в услуге?</p> <p>На какие изменения условий их жизни направлена программа?</p>	<p>Что может программа им предложить?</p> <p>1) 2) 3)</p> <p>Когда?</p> <p>В течение какого времени?</p>	<p>Что будет осуществляться внутри каждого вида деятельности?</p> <p>Как увидеть или зафиксировать успешность выполнения программы</p>	<p>Чего достигнет клиент, когда программа закончится?</p> <p>Как будет выглядеть «успешный клиент»?</p>	<p>Какие долговременные изменения или результаты мы ожидаем от клиента?</p> <p>Что мы имеем в виду, говоря «долговременные»?</p> <p>Дополнительные результаты, которые не планировались заранее, но были достигнуты клиентом</p>

Определение программы 1

Что это за группа? Что мы знаем о тех, кого мы обслуживаем?	Какая деятельность осу- ществляется по про- грамме?	Какие результаты должны быть достигну- ты в результате этой деятельности?

Определение программы 2

<p>Как мы можем измерить или зафиксировать изменения? Как часто мы должны это делать? Какие техники измерения здесь требуются? Что еще мы бы хотели узнать о процессе и результатах услуг, которые мы оказываем?</p>	<p>Какое участие клиента мы ожидаем? Как часто и в каком виде? Какой временной график мы имеем для выполнения намеченного в программе? Как и когда мы узнаем, что мы выбились из графика?</p>	<p>Как мы бы хотели улучшить программу?</p>

Примерный список критериев эффективности услуг социальной защиты⁴³

Наименование услуги	Возможные результаты	Источник информации для оценки результатов	Критерии эффективности
Устройство детей на семейные формы воспитания	Недопущение попадания детей в интернатные учреждения Получение детьми полноценного семейного воспитания и развития	Административные данные	Соотношение количества детей в интернатных учреждениях и на семейных формах воспитания Соотношение подшефных расходов на различные формы воспитания – опеку, патронаж, семейную воспитательную группу, интернат, детский дом и пр. Необходимо рассчитывать отдельно для детей-инвалидов и других детей с особыми потребностями
Центры временного пребывания	Удовлетворение базовых жизненных потребностей (в жилье, убежище, питании, гигиене) лиц, попавших в трудную жизненную ситуацию	Административные данные	Защищенность и обеспеченность базовыми жизненными благами лиц, находящихся в центрах временного пребывания Разброс подшефной стоимости стандартного набора услуг центров временного пребывания на территории региона и в сравнении с другими регионами
Обслуживание в стационарах	Поддержание общест-венно приемлемого качества жизни (изменение весьма затруднительно) Сохранение или уве-		Стоимость услуги в расчете на одного обслуживаемого в стационаре в месяц в сравнении со стоимостью надомного обслуживания по аналогичному составу услуги

⁴³ Критерии оценки качества бюджетных услуг, целесообразности и эффективности производимых расходов; обоснование и методика выбора критериев. Материалы исследования Фонда «Институт экономики города», 2006. Рук.

Наименование услуги	Возможные результаты	Источник информации для оценки результатов	Критерии эффективности
	личение продолжительности жизни		<p>Стоимость однотипной услуги в расчете на одного клиента для разных типов поставщиков (государственные учреждения, негосударственные некоммерческие организации, индивидуальные предприниматели).</p> <p>Показатели качества жизни в стационарных учреждениях в сравнении со средними по группе граждан с социо-демографическими характеристиками, сходными с характеристиками находящихся на стационарном обслуживании</p>
Социальное обслуживание на дому граждан пожилого возраста и инвалидов	<ol style="list-style-type: none"> 1. Решение социально-бытовых проблем 2. Предотвращение попадания пожилых граждан и инвалидов на стационарное обслуживание 3. Поддержание/увеличение продолжительности жизни 	<p>По результату 1</p> <p>источник информации – независимые опросы клиентов⁴⁴, а также результаты независимых обследований их текущего положения по параметрам (например, своевременность уплаты коммунальных платежей,</p>	<p>Доля перешедших с надомного обслуживания в стационар</p> <p>Индекс удовлетворенности (оценивается по набору показателей, соответствующих составляющим услуги)</p> <p>Расходы в расчете на 1 клиента</p> <p>Продолжительность жизни пожилых граждан и инвалидов (отдельно для мужчин и женщин)</p>

⁴⁴ Методология опросов, позволяющих получить не общие оценки удовлетворенности, а конкретные параметры качества получаемых услуг, была разработана Фондом «Институт экономики города» и внедрена в Саратовской области. См.: Мониторинг результативности социального обслуживания на дому граждан пожилого возраста и инвалидов. Руководство по применению / А.В. Федоренко, К.Г. Чагин. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2005.

Наименование услуги	Возможные результаты	Источник информации для оценки результатов	Критерии эффективности
		<p>чистота в квартире, наличие необходимых лекарственных средств и т.п).</p> <p>Результат 2 может оцениваться при помощи прибора с помощью анализа динамики поступлений в стационары и на надомное обслуживание</p>	
<p>Реабилитация и адаптация инвалидов</p>	<p>Поддержание минимальных стандартов потребления/ благополучия инвалидов различных категорий</p> <p>Обеспечение доступности образования, семейного воспитания и трудовой деятельности для инвалидов</p>		<p>Доля работающих от числа инвалидов трудоспособного возраста</p> <p>Доля инвалидов, проживающих в семье (по разным группам клиентов, в т.ч. по детям-инвалидам – доля проживающих в собственной или замещающей семье и не стоящих в очереди на размещение в стационарных учреждениях)</p> <p>Доля трудоспособных инвалидов со среднедушевым доходом домохозяйства выше 50% и выше 100% прожиточного минимума</p> <p>Доля нетрудоспособных инвалидов, проживающих в семье и не стоящих в очереди на размещение в стационарных учреждениях</p>

Наименование услуги	Возможные результаты	Источник информации для оценки результатов	Критерии эффективности
	Повышение/поддержание продолжительности жизни инвалидов		Доля детей-инвалидов школьного возраста, получающих образовательные услуги Продолжительность жизни инвалидов, частота суицидов, заболеваемость сопутствующими и общими заболеваниями
Комплексные услуги социального патронажа	Сохранение семей Вывод семей или одиноко проживающих граждан из трудных жизненных ситуаций	Административные и статистические данные	<ol style="list-style-type: none"> Доля повторно обратившихся от общего числа обслуженных в течение года по видам учреждений Соотношение административных расходов центра временного пребывания (центра помощи семье и детям, центра комплексного социального обслуживания и т.п.) и общей стоимости оказанных центром услуг Стоимость услуг центров (по под видам услуг) в расчете на одного обслуживаемого, а также – в случае, если однотипные услуги предоставляются разными поставщиками – подушевая стоимость услуг по типам поставщиков (государственные учреждения, негосударственные некоммерческие организации) Жизнеустройство несовершеннолетних, получивших помощь в центрах временного пребывания (учреждения социального обслуживания семьи и детей) – доля устроенных в различные семейные формы воспитания, а также в государственные интернатные учреждения Доля трудоспособных взрослых лиц из числа получивших услуги, излечившихся от заболеваний, мешающих их трудоустройству

Наименование услуги	Возможные результаты	Источник информации для оценки результатов	Критерии эффективности
			<p>6. Из числа лиц группы 5 – доля занятых трудовой деятельностью</p> <p>7. Доля несовершеннолетних, от которых отказались родители</p> <p>8. Доля несовершеннолетних, страдающих токсикоманией или наркоманией</p> <p>9. Доля несовершеннолетних, занимающихся бродяжничеством или попрошайничеством</p> <p>10. Количество несовершеннолетних, совершивших суицид или попытку суицида, на 1000</p> <p>11. Доля детей школьного возраста, совершивших преступления</p>
Социальная поддержка и реабилитация участников боевых действий	Снижение социальной напряженности, повышение адаптивности бывших участников боевых действий		<p>Доля бывших участников боевых действий, страдающих наркоманией или алкоголизмом</p> <p>Количество бывших участников боевых действий, совершивших суицид или попытку суицида, на 1000 человек данной группы</p> <p>Количество разводов семейных пар, где супругом является бывший участник боевых действий, на 1000 таких пар</p> <p>Доля бывших участников боевых действий, совершивших преступления</p> <p>Доля бывших участников боевых действий, имеющих доходы ниже прожиточного минимума</p>

Примерный перечень критериев качества социальной услуги⁴⁵

Критерий	Источник информации
Наличие целеполагания, соответствующего задачам системы социальной защиты населения	Положения об отраслевых органах исполнительной власти, нормативно-правовые документы регионального уровня
Наличие формализованной методики предоставления, включающая следующие параметры: <ul style="list-style-type: none"> • Частота, интенсивность, другие количественные параметры предоставления услуги по всем составляющим, по которым эти параметры можно формализовать • Требования соответствию стандартам (где разработаны для составляющей услуги в целом или приняты для индивидуального клиента, как, например, медицинские ограничения в структуре питания) и потребностям клиентов, • Механизмы адаптации услуги к специфической ситуации клиента и его семьи/родственников • Механизмы максимально быстрого реагирования на обращения клиентов по поводу объема, сроков и других аспектов оказания услуг 	Желательный источник – региональный стандарт предоставления услуги.
Своевременность, систематичность и регулярность оказания услуг	Данные выборочных телефонных опросов получателей

⁴⁵ Критерии оценки качества бюджетных услуг, целесообразности и эффективности производимых расходов; обоснование и методика выбора критериев. Материалы исследования Фонда «Институт экономики города», 2006. Рук

Критерий	Источник информации
Соответствие практики предоставления услуги формализованной методике (по каждому компоненту)	Данные независимого мониторинга (осуществляемого, например, в ходе периодических проверок качества оказания услуг либо специальными подразделениями региональных министерств/департаментов, либо общественными наблюдателями) Данные выборочных анкетных опросов получателей услуг
Соответствие принципу социальной интеграции	Административные данные о полном наборе видов помощи, входящих в состав услуги (по каждому получателю)
Влияние на поведение получателей, их стремление к выходу на самообеспечение	Административные данные о составе семей, получающих услугу Выборочные анкетные или телефонные опросы, предоставляющие данные о взаимосвязи занятости трудоспособных членов семьи/родственников и оказания услуг
Значимость для получателя	Данные анкетных опросов получателей
Наличие системы мониторинга	Данные региональных органов исполнительной власти по отрасли «социальная защита»
Предоставление заявителям и получателям максимальных удобств обращения и получения услуг	Административные данные, оценки получателей, блиц-опросы на выходе из органов и учреждений, где оформляется право получения услуги

Требования качества по стандарту услуги «Социально-психологическая реабилитация подростка, оказавшегося в трудной жизненной ситуации»⁴⁶

Стандарт качества	Требования качества	Показатели	Результат
Механизм информирования клиентов и потенциальных клиентов об услугах и правилах их предоставления. Подробный перечень всех социальных и бытовых составляющих услуги.	<p>1. Минимальные требования</p> <p>1.1 Информация должна быть написана простым и понятным языком без использования специальных терминов и понятий.</p> <p>1.2 Необходимая и полная информация имеется во всех учреждениях социального обслуживания и размещается на специальных планшетах в местах, доступных для всех посетителей учреждений;</p> <p>1.3 Письменная информация об услуге выдается на руки потенциальному клиенту по его запросу;</p> <p>1.4 Информация об услуге распространяется в учреждениях общего среднего образования;</p> <p>1.5 Информация об услуге распространяется в учреждениях социальной защиты;</p> <p>1.6 Информация об услуге публикуется в местных печатных средствах массовой информации;</p> <p>1.7 Информация об услуге распространяется специалистами учреждения при посещении семей на дому, на родительских собраниях в учреждениях образования.</p>	<p>1. В учреждении разработан и утверждён «Порядок информирования населения об услугах, предоставляемых учреждениям»;</p> <p>2. Существуют подготовленные буклеты, листовки, информационные письма;</p> <p>3. Существуют доски объявлений;</p> <p>4. Существуют и осуществляются процедуры контроля эффективности информационной работы;</p>	<p>Потенциальные клиенты, заинтересованные лица и организации имеют полную и достоверную информацию об учреждении и оказываемой услуге</p>

⁴⁶ Чепляев В.Л. Проект стандарта услуги «Социально-психологическая реабилитация подростка, оказавшегося в трудной жизненной ситуации». Материалы проекта «Модернизация социальных услуг в Российской Федерации», ARCADIS BMB по заказу DFID, 2006.

Стандарт качества	Требования качества	Показатели	Результат
	<p>2. Требования повышенного качества</p> <p>2.1 Информация предоставляется в круглосуточном режиме при помощи телефона «горячей линии»;</p> <p>2.2 Информация предоставляется через Интернет;</p> <p>2.3 Информация об услуге распространяется в органах местного самоуправления, органах внутренних дел, транспортных организациях, медицинских учреждениях, общественных организациях, организациях и службах, осуществляющих работу с гражданами;</p>	<p>5. Существуют отчеты о проведённой информационной работы;</p> <p>6. Информация имеется во всех населённых пунктах, отнесенных к данному учреждению.</p>	
<p>Обеспечение доступности услуги (Соответствие принципам равного доступа, недопущения дискриминации)</p> <p>Учреждение обеспечивает доступность услуги для потенциальных клиентов, осуществляя меры по снятию ограничений территориально-транспортного, кадрового и временного характера и компенсации ограничений доступности для инвалидов.</p>	<p>1. Минимальные требования</p> <p>1.1 80% обратившихся подростков получают первичную консультацию в течение 1 рабочего дня.</p> <p>1.2 Услуга оказывается постоянно в течение рабочего дня, определённого Правилами внутреннего распорядка;</p> <p>1.3 Количество специалистов позволяет оказывать услугу в течение 30 минут после личного обращения клиента в учреждение;</p> <p>1.4 Доступ подростка к специалисту обеспечивается вне очереди, если подросток имеет явные признаки нарушения эмоционального состояния;</p> <p>1.5 Услуга оказывается в течение одного рабочего дня при телефонном обращении подростка или его представителей;</p>	<p>1. Существует журнал учета обращений с указанием времени обращения;</p> <p>2. Существуют нормативы приема, предварительного собеседования и первичного консультирования;</p> <p>3. Существует инструкция приема подростков, имеющих нарушения эмоционального состояния;</p>	<p>Подростки, их представители, заинтересованные лица и организации имеют возможность обратиться в учреждение в различных формах и удобное для них время</p>

Стандарт качества	Требования качества	Показатели	Результат
<p>Квалификация специалистов Учреждение располагает необходимым количеством специалистов, имеющих соответствующую профессиональную подготовку, специальные профессиональные навыки и опыт, необходимые для оказания услуги в соответствии с потребностью подростка</p>	<p>2. Требования повышения качества 2.1 Подросток имеет доступ к дежурному специалисту вне рамок рабочего времени; 2.2 Подросток имеет возможность обратиться в учреждение круглосуточно по телефону; 2.3 Подросток, проживающий вне населенного пункта, где расположено учреждение, имеет возможность получить услугу по месту жительства в рамках выездных консультаций 1 раз в месяц; 2.4 Подростки, имеющие ограничения на передвижение, получают услугу в рамках технологичной надомного обслуживания.</p>	<p>4. Существует порядок и график проведения выездных консультаций; 5. Существует телефон «горячей линии» и журнал регистрации звонков; 6. Существует график дежурства специалистов в вечернее или ночное время.</p>	
<p>Квалификация специалистов Учреждение располагает необходимым количеством специалистов, имеющих соответствующую профессиональную подготовку, специальные профессиональные навыки и опыт, необходимые для оказания услуги в соответствии с потребностью подростка</p>	<p>1. Минимальные требования 1.1 Каждое учреждение поддерживает заранее определенный уровень профессионализма сотрудников в соответствии с потребностями клиентуры; 1.2 В учреждении имеется ясное документированное описание политики в отношении отбора, найма, введения в должность и профессиональной подготовки сотрудников; 1.3 Для каждого рабочего места имеется должностная инструкция; 1.4 Услуга оказывается специалистом, имеющим профильное базовое образование; 1.5 Каждый специалист участвует в оказании услуги в соответствии с должностной инструкцией;</p>	<p>1. В учреждении имеется утвержденная методика для контроля и оценки работы каждого специалиста; 2. 80% специалистов имеют профильное образование; 3. 50% специалистов имеют допуск к оказанию социально-психологической помощи;</p>	<p>Все клиенты имеют доступ к квалифицированным специалистам, имеющим навыки, знания и опыт для удовлетворения потребности клиента в социально-психологической помощи.</p>

Стандарт качества	Требования качества	Показатели	Результат
	<p>1.6 Допуск специалиста к оказанию услуги проводится на основе документов, подтверждающих его квалификацию и опыт работы;</p> <p>1.7 Все специалисты прошли утвержденные процедуры найма на работу и периодическую аттестацию;</p> <p>1.8 В отношении всех специалистов осуществляется процедура регулярного контроля и оценки работы в соответствии с установленными критериями;</p> <p>2. Требования повышенного качества</p> <p>2.1 Специалисты, оказывающие услугу, имеют допуск к оказанию социально-психологических услуг;</p> <p>2.2 Качество работы специалиста проверяется и оценивается каждые 6 месяцев;</p> <p>2.3 20% специалистов ежегодно участвуют в программах обучения, повышения квалификации и стажировок;</p> <p>2.4 Специалисты используют лучшие практики других учреждений.</p>	<p>4. Существует и реализуется план развития персонала;</p> <p>5. Существует и реализуется программа обучения специалистов;</p> <p>6. Существует и реализуется процедура контроля работы специалистов;</p> <p>7. Существуют документы проверки и рекомендаций.</p>	
<p>Обеспечение прав клиента и конфиденциальности</p> <p>Учреждение гарантирует обеспечение гражданских прав подростка и его прав как потреби-</p>	<p>1. Минимальные требования</p> <p>1.1 Информация о клиенте хранится таким образом, что не допускает ее использование посторонними лицами, распространение частичной или полной информации осуществляется только в интересах подростка и с его согласия (если это не связано с пресуплением или угрозой жизни и</p>	<p>1. Существуют инструкции по оформлению и хранению документов клиента;</p> <p>2. Существует порядок предоставления</p>	<p>Потенциальный клиент уверен, что его интересы будут защищены, а представленная информация будет</p>

Стандарт качества	Требования качества	Показатели	Результат
<p>теля услуги, преимущество интересов подростков перед интересами других людей и организаций.</p>	<p>здоровью самого подростка или других лиц).</p> <p>1.2 Оказание услуги подростку проводится на основе конфиденциальности процедуры.</p> <p>1.3 В случае угрозы жизни, физическому и психическому здоровью подростку ему предоставляется убежище для временного проживания</p> <p>1.4 Оформление документов подростка, обратившегося в учреждение, осуществляется в утвержденном порядке с использованием типовых бланков;</p> <p>1.5 Хранение документов и информации о подростке осуществляется в соответствии с утвержденной инструкцией;</p> <p>1.6 Помещения и оборудование для хранения документов, система паролей, защищающих электронные базы данных, соответствует установленным требованиям;</p> <p>1.7 Предоставление информации о подростке другим организациям и должностным лицам осуществляется в соответствии с утвержденной инструкцией;</p> <p>1.8 Определена и обеспечивается возможность получения услуги анонимно;</p> <p>1.9 Процедура контроля за оформлением и хранением документов о клиентах осуществляется регулярно;</p> <p>2. Требования повышенного качества</p> <p>2.1 Проведение собеседования и консультирования проводится в специальных помещениях,</p>	<p>ления информации о подростке другим организациям и должностным лицам;</p> <p>3 Существуют помещения для проведения индивидуальных консультаций и собеседования;</p> <p>4 Существует возможность предоставления подростку убежища и защиты его от преследования;</p> <p>5 Существует этический кодекс социального работника и психолога;</p> <p>6 Существует и реализуется процедура контроля по обеспечению прав клиента и конфиденциальности.</p>	<p>использована только в целях оказания помощи.</p>

Стандарт качества	Требования качества	Показатели	Результат
	<p>обеспечивающих конфиденциальность;</p> <p>2.2 Подросток оградается от преследования другими лицами при обращении в учреждение;</p> <p>2.3 Подросток направляется в убежище – учреждение, имеющее возможность предоставить временное проживание (осуществляется в соответствии с утвержденной инструкцией);</p> <p>2.4 Социальный работник знает и использует этический кодекс;</p> <p>2.5 Направление в учреждение подростков учреждениями и организациями других ведомств проводится в соответствии с согласованным и утвержденным порядком</p>		
<p>Предварительное собеседование</p> <p>Учреждение обеспечивает возможность возмужать сформулировать свои потребности и получить информацию об условиях и содержании предоставляемых услуг для удовлетворения своих индивидуальных потребностей.</p>	<p>1. Минимальные требования</p> <p>1.1 Подросток получает информацию о других учреждениях, которые могут содействовать решению его проблемы и ему обеспечивается телефонный или личный контакт со специалистом данных учреждений.</p> <p>1.2 Подросток получает информацию о своих юридических правах;</p> <p>1.3 Подросток самостоятельно принимает решение о получении услуг учреждения;</p> <p>1.4 Подросток принимает решение об информировании других лиц и организаций о своих проблемах;</p> <p>1.5 Во всех случаях оформляется анкета-заявление или иной документ подтверждающий обращение подростка за услугой;</p>	<p>1 Существует порядок проведения первичного собеседования;</p> <p>2 Существуют документы подтверждающие проведение первичного собеседования и рекомендации специалиста;</p> <p>3 Существуют документы, подтверждающие согласие подростка на получение ус-</p>	<p>Подросток уверен, что в данном учреждении он получит помощь в соответствии с его индивидуальными потребностями и его права будут защищены.</p>

Стандарт качества	Требования качества	Показатели	Результат
	<p>1.6 Подростку обеспечено право на анонимность и конфиденциальность.</p> <p>2. Требования повышенного качества</p> <p>2.1 Взаимодействие между учреждениями социального обслуживания различных типов и другими организациями, к полномочиям которых относится работа с подростками, проводится на основе согласованного порядка;</p> <p>2.2 Подросток имеет право выбора учреждения;</p> <p>2.3 Обеспечивается возможность предварительного собеседования по телефону.</p>	<p>луги (анкета-заявление);</p> <p>4 Существует подтверждающие записи о проведении предварительного собеседования по телефону.</p>	
<p>Консультирование и оценка ситуации</p> <p>Учреждение обеспечивает проведение консультаций, выявление причин и условий, повлекших нарушение социально-психологического состояния подростка и принятие совместного решения о необходимости социально-психологической реабилитации и ее содержании.</p>	<p>1. Минимальные требования</p> <p>1.1 Подросток или его представитель отражают свое желание получить услугу в анкете-заявлении;</p> <p>1.2 По результатам консультации формируется социально-психологическая карта клиента;</p> <p>1.3 Заполненные анкета-заявление и социально-психологическая карта хранятся в личном деле подростка;</p> <p>1.4 Специалисты, проводившие консультацию, оформляют свои рекомендации в письменном виде;</p> <p>1.5 Определены и письменно зафиксированы обязательства учреждения по решению проблем подростка;</p> <p>1.6 Продолжительность консультации определяется в зависимости от потребностей подростка и</p>	<p>1 Существуют утвержденные формы анкет-заявления и социально-психологической карты;</p> <p>2 Существует утвержденный психодиагностический пакет и порядок проведения психологической диагностики;</p> <p>3 Существуют письменные рекомендации специалистов.</p>	<p>Потребности подростка определены, сформированы рекомендации по содержанию социально-психологической реабилитации, подросток вовлечен в процесс реабилитации. Подросток уверен, что его индивидуальные потребности будут удовлетворены.</p>

Стандарт качества	Требования качества	Показатели	Результат
	его состояния, но не может превышать 50 минут. 2. Требования повышенного качества 2.1 В целях психологической диагностики при- меняется только утвержденный психодиагно- стический пакет; 2.2 Психологическая диагностика осуществляется в соответствии с утвержденным порядком; 2.3 Во всех случаях проведения психологиче- ской диагностики существует письменное согла- сие подростка.	ших консультан- цию; 4 Зафиксированы дата и время про- ведения консуль- таций.	
Стандарт 7 Индивидуальная программа социально-психологической реабилитации подростка Учреждение обеспечи- вает формирование ин- дивидуальной програм- мы социально- психологической реби- литации в соответствии с потребностями и осо- бенностями жизненной ситуации подростка. Подросток понимает значение мероприятий для улучшения его жиз- ненной ситуации.	1. Минимальные требования 1.1 Подросток имеет полную информацию о содержании утвержденной программы, сроках ее реализации, возможных результатах и взаимных обязательствах его и учреждения; 1.2 Программа социально-психологической ре- билитации формируется в течение 3 дней после получения подростком статуса клиента; 1.3 Обоснованность и содержание программы социально-психологической реабилитации ут- верждается решением консилиума или руково- дителем учреждения; 1.4 Утверждение программы социально- психологической реабилитации проводится в течение 3 дней; 1.5 Существует письменное согласие подростка на участие в программе; 1.6 Определены и зафиксированы временные рамки осуществления программы.	1 Обеспечиваются сроки подготовки и утверждения про- граммы реабилита- ции; 2 Существует письменное согла- сие подростка на участие в програм- ме; 3 Существует оформленное ре- шение консилиума об утверждении программы; 4 Определен ответ- ственный за реали- зацию программы специалист;	Проблемы и потребности подростка опре- делены и отра- жены в индиви- дуальной про- грамме социаль- но- психологической реабилитации, составленной при непосредст- венном участии подростка.

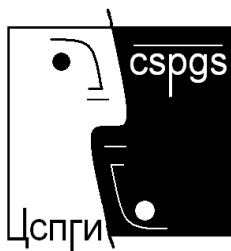
Стандарт качества	Требования качества	Показатели	Результат
	<p>2. Требования повышения качества</p> <p>2.1 В случае необходимости для формирования программы привлекаются специалисты и эксперты из других учреждений;</p> <p>2.2 Подросток и его представители имеют доступ к информации о текущих результатах;</p> <p>2.3 Программа содержит описание достигаемых результатов.</p>	<p>5 Определены временные рамки реализации программы;</p> <p>6 Подросток имеет мотивацию.</p>	
<p>Стандарт 8 Реализация программы социальной психологической реабилитации</p> <p>Учреждение обеспечивает реализацию программы социальной психологической реабилитации в полном объеме, в утвержденные сроки, с привлечением специалистов соответствующей квалификации и в соответствии с намеченными результатами.</p>	<p>1. Минимальные требования</p> <p>1.1 Реабилитационные мероприятия реализуются в соответствии с содержанием программы;</p> <p>1.2 Реабилитационные мероприятия реализуются в установленные сроки;</p> <p>1.3 Проводится промежуточный контроль результатов программы;</p> <p>1.4 Изменения в состоянии подростка фиксируются документально;</p> <p>1.5 Результаты реабилитационных мероприятий регулярно рассматриваются на консилиуме.</p> <p>2. Требования повышения качества</p> <p>2.1 Индивидуальная программа социальной психологической реабилитации корректируется в зависимости от изменения состояния подростка и его жизненной ситуации;</p> <p>2.2 Внесение изменений и дополнений в программу как по инициативе подростка, так и по инициативе специалистов осуществляется в соответствии с утвержденной процедурой;</p> <p>2.3 Для реализации программы или оценки ре-</p>	<p>1 Существуют записи специалистов реабилитационных мероприятий;</p> <p>2 Существуют записи специалистов о промежуточных результатах;</p> <p>3 Существует процедура внесения изменений и дополнений в программу реабилитации;</p> <p>4 Существуют заключения внешних экспертов о результативности реабилитационных</p>	<p>Планируемые результаты социально-психологической реабилитации достигнуты и подтверждаются специалистами и представителями контактных групп. Поддержка удовлетворен полученными услугами.</p>

Стандарт качества	Требования качества	Показатели	Результат
	<p>зультативности реабилитационных мероприятий привлекаются эксперты из других организаций;</p> <p>2.4 Проводится опрос контактных групп и лиц об изменениях в состоянии и поведении подростка;</p> <p>2.5 Фиксируется мнение и пожелания самого подростка о содержании мероприятий, их нужности и отношении специалистов;</p> <p>2.6 Проведены мероприятия по формированию поддерживающих связей в контактной среде подростка.</p>	<p>мероприятий;</p> <p>- существуют записи, отражающие оценку результативности со стороны контактных групп и лиц;</p> <p>- существует система административного и профессионального контроля реализации программы;</p> <p>- проведены беседы и даны рекомендации представителям контактных групп (родителям, родственникам, учителям, воспитателям).</p>	
<p>Стандарт 9 Социальный патронаж</p> <p>Учреждение осуществляет контроль за состоянием и поведением подростка после завершения программы соци-</p>	<p>1. Минимальные требования</p> <p>1.1 Подросток имеет доступ к консультационным услугам курирующего специалиста на весь период патронажа.</p> <p>1.2 Контрольные посещения семьи подростка, образовательного учреждения осуществляются регулярно в соответствии с программой патро-</p>	<p>1 Существует утвержденная программа патронажа;</p> <p>2 Существует документальное подтверждение контрольных посеще-</p>	<p>Подросток демонстрирует позитивное поведение и устойчивость к негативным внешним воздействиям.</p>

Стандарт качества	Требования качества	Показатели	Результат
<p>ально-психологической реабилитации с согласия подростка или его представителя.</p>	<p>нажа;</p> <p>1.3 Информация о контрольных проверках документально фиксируется и хранится в личном деле подростка;</p> <p>1.4 По завершении периода патронажа ответственным специалистом оформляется итоговое заключение;</p> <p>1.5 В ходе контрольных посещений не нарушаются права ребенка на конфиденциальность.</p> <p>2. Требования повышенного качества</p> <p>2.1 Оказываются консультационные услуги для представителей контактных групп;</p> <p>2.2 В случае показаний подростку предоставляются дополнительные консультации;</p> <p>2.3 Создаются условия для включения подростка в другие контактные группы спортивной, творческой и другой позитивной направленности.</p>	<p>ний и собеседований;</p> <p>3 Существует документальное подтверждение о встречах с представителями контактных групп;</p> <p>4 Имеется подтверждение об участии подростка в позитивных контактных группах;</p> <p>5 Существует заключение о снятии подростка с патронажа.</p>	<p>Подросток вовлечен в позитивную контактную среду.</p>
<p>Стандарт 10 Предъявление претензий</p> <p>Учреждение гарантирует подростку и его представителям безупречную возможность письменного или устного обжалования действий любого сотрудника учреждения, рассмотрение жалоб и претензий и получение офици-</p>	<p>1. Минимальные требования</p> <p>1.1 Анализ поступивших предложений производится регулярно, отчеты составляются в письменной форме;</p> <p>1.2 Решения по всем претензиям документируются;</p> <p>1.3 Ведется учет принятых мер по всем предложениям клиентов или их представителей;</p> <p>1.4 Порядок подачи жалоб простой и доступный для клиентов;</p> <p>1.5 Доступна и ведется в установленном порядке книга жалоб и обращений клиентов;</p>	<p>1 Существует журнал жалоб и предложений;</p> <p>2 Существуют материалы проверки жалоб и принятых по ним решений;</p> <p>3 Существуют ежеквартальные письменные отчеты по анализу</p>	<p>Подросток или его представители уверены, что их жалобы и предложения будут рассмотрены и по ним будут приняты меры и что их обращения в вышестоящую организацию не</p>

Стандарт качества	Требования качества	Показатели	Результат
<p>Стандарт качества</p> <p>ального ответа руководства учреждения или вышестоящей организации.</p>	<p>Требования качества</p> <p>1.6 Ответ заявителю направляется в течение 1 месяца с момента подачи жалобы;</p> <p>1.7 Проводится расследование всех жалоб, что подтверждается соответствующими документами;</p> <p>1.8 Обеспечена доступность информации о вышестоящей организации и ее руководителей;</p> <p>1.9 Осуществляется регулярный контроль за рассмотрением жалоб клиентов.</p> <p>2. Требования повышенного качества</p> <p>2.1 Рассмотрение жалоб и предложений и направление ответа заявителю осуществляется в зависимости от сложности вопроса, но не позже чем через 15 дней с момента обращения;</p> <p>2.2 Готовятся письменные отчеты по анализу предложений за период;</p> <p>2.3 Принятые по жалобам и предложениям решения оформляются документально;</p> <p>2.4 Ведется журнал направленных ответов по предложениям клиентов или их представителей;</p> <p>2.5 Применяются процедуры по изучению предложений клиентов и внедрению предложений, направленных на повышение качества услуги.</p>	<p>предложений;</p> <p>4 Существует на информационном сайте информация о вышестоящей организации и ее руководителях.</p>	<p>Результат</p> <p>повлечет каких-либо ограничений на получение услуг учреждения.</p>
<p>Стандарт 11 Прекращение предоставления услуги</p> <p>Учреждение гарантирует предоставление услуги</p>	<p>1. Минимальные требования</p> <p>1.1 Подросток или его представитель имеют информацию о требованиях к клиенту при предоставлении услуги и последствиях нарушения требований;</p>	<p>1 Существует информация о требованиях к клиенту в процессе оказания услуги;</p>	<p>Отсутствуют претензии со стороны подростка или его представителя к</p>

Стандарт качества	Требования качества	Показатели	Результат
<p>ги до достижения наменного результата в случае выполнения клиентом установленных требований и имеет право прекратить предоставление услуги при неоднократном нарушении требований, а также в случае отказа подростка или его представителя от услуги.</p>	<p>1.2 В реабилитационной карте предусмотрена возможность записи о нарушениях клиентом установленных требований;</p> <p>1.3 В случае двукратного нарушения клиентом установленных требований курящей специалист выносит вопрос о целесообразности дальнейшего предоставления услуги на консилиум;</p> <p>1.4 Добровольный отказ от услуги представляется подростком или его представителем в письменном виде;</p> <p>1.5 Решение о прекращении услуги принимает консилиум и оформляет его отдельным протоколом.</p> <p>2. Требования повышенного качества</p> <p>2.1 Количество случаев снятия с услуги или добровольного отказа от услуги является показателем деятельности учреждения и отражается в отчете;</p> <p>2.2 Повторное предоставление услуги осуществляется не ранее чем через 1 месяц после снятия с услуги за нарушение требований, кроме экстренных случаев;</p> <p>2.3 В случае добровольного отказа от услуги, она может быть возобновлена по письменному заявлению подростка или его представителя.</p>	<p>2 Ведутся записи о нарушении клиентом установленных требований в карте реабилитации;</p> <p>3 Существуют протоколы решения консилиума о снятии с услуги или прекращении оказания услуги;</p>	<p>решению консилиума о снятии с услуги и реализации права на отказ от услуги.</p>



**ЦЕНТР
СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ И
ГЕНДЕРНЫХ
ИССЛЕДОВАНИЙ**

CENTER FOR SOCIAL POLICY AND GENDER STUDIES

Саратов 410054 Россия Политехническая 77

tel/fax +7 8452 526638/566818

E-mail: admin@socpolicy.ru

www.socpolicy.ru

Автономная некоммерческая организация «Центр социальной политики и гендерных исследований» (ЦСПГИ) более 10 лет проводит в Саратове, Саратовской области и России социальные, экономические, политические исследования, финансируемые общественными организациями, фондами, правительственными учреждениями и органами представительной власти. Опираясь на штат высококвалифицированных сотрудников, ученых международного уровня, ЦСПГИ применяет самые современные методы сбора и анализа данных (глубинные интервью, фокус-группы, включенное наблюдение, визуальные методы, нарративный и дискурс-анализ, методы массовых количественных исследований и продвинутой статистики) в следующих приоритетных областях:

- Оценка социальных проектов и социального обслуживания
- Экспертиза нормативных документов, концепций социальной политики
- Исследования гендерных отношений, семьи, родительства и детства, инвалидности, занятости, миграции, демографических проблем
- Анализ моделей образования и разработка современных образовательных стратегий
- Проблемы местных сообществ, общественных организаций
- Поведение потребителей, изучение общественного мнения по широкому кругу вопросов
- Анализ средств массовой информации и моделей репрезентации

Организация имеет новейшие технические средства, владеет социальными и компьютерными технологиями, обеспечивающими быстрый и корректный сбор и анализ данных, позволяющий принимать обоснованные и выверенные решения по ключевым проблемам с учетом человеческого фактора. Квалифицированные интервьюеры, широкие контакты с исследовательскими группами далеко за пределами Саратовской области позволяют оперативно и качественно получать разнообразный материал, используемый для научного анализа и разработки рекомендаций.

Программы исследований и консультирования разрабатываются с учетом индивидуальных потребностей организаций-заказчиков, результаты и рекомендации детально обсуждаются в форме, дающей возможность положительных изменений. Центр проводит обучающие мероприятия, корпоративные тренинги, практикумы, курсы повышения квалификации, конференции, летние школы по широкому спектру тематики в сфере социальной политики, социальной работы, психологии, геронтологии, социологических, социально-экономических, политологических, культурологических исследований, методики преподавания.

Сведения об авторах:

- Крупец Яна Николаевна – к.с.н., ассистент кафедры социологии и политологии, email: krupets@yahoo.com
- Романов Павел Васильевич – д.с.н., профессор Московской высшей школы социальных и экономических наук, редактор Журнала исследований социальной политики, директор Центра социальной политики и гендерных исследований, email: p_rom@mail.ru
- Ярская-Смирнова Елена Ростиславовна – д.с.н., профессор кафедры социальной антропологии и социальной работы Саратовского государственного технического университета, научный руководитель Центра социальной политики и гендерных исследований, email: iar-skaia@jsps.ru
- Чуева Екатерина Владимировна – к.с.н., зам. директора Центра социальной политики и гендерных исследований, email: evkazurova@yandex.ru
- Чеглакова Людмила Михайловна – к.с.н., зав. сектором Центра гуманитарных технологий и исследований «Социальная механика», сектор консалтинга, email: lcheglakova@mail.ru
- Чепляев Виктор Леонидович – к.с.н., начальник Центра качества государственного и муниципального управления, советник ректора Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина, email: victor.ch@pags.ru

Программа поддержки независимых экономических аналитических центров в Российской Федерации

Программа поддержки независимых экономических аналитических центров в Российской Федерации реализуется Московским общественным научным фондом (МОНФ) в сотрудничестве с Центром институциональных реформ и неформального сектора, университет штата Мэрилэнд (IRIS), и поддерживается Агентством США по международному развитию (USAID).

Цель Программы – содействовать развитию российских независимых аналитических центров, работающих в области экономики. Деятельность таких центров повышает качество экономической и социальной политики государства, способствует диалогу власти и общества вокруг ключевых проблем экономики России. Такие центры действуют в интересах гражданского общества России, способствуют вовлеченности широких общественных групп в процесс экономических реформ.

Для достижения поставленных целей Программа проводит конкурсы на получение грантов, оказывает победителям конкурсов техническую поддержку, обеспечивающую их институциональное развитие, содействует распространению результатов проведенных исследований и развитию сетевых отношений сообщества независимых центров экономического анализа.

Некоторые результаты реализации Программы в 1999–2003 гг.

В 1999–2003 гг. Программа провела 13 раундов грантовых конкурсов, присуждено 115 грантов. 35% грантов получили исследовательские коллективы в регионах (за пределами Москвы и Санкт-Петербурга). Прозрачные и справедливые условия и процедуры проведения грантовых конкурсов Программы заслуженно пользуются доверием в исследовательском сообществе: интенсивность соревнования составила 6,2 заявки на 1 присужденный грант.

Профессиональную обоснованность конкурсных решений гарантирует независимый Экспертный совет Программы, в состав которого входят известные российские экономисты – представители академических институтов, центров прикладного экономического анализа, университетской науки, видные «практики» экономической политики в России. Заседания Экспертного совета ведут директор Программы – Л.И. Полищук, ассоциированный директор Центра IRIS и д.э.н., профессор Л.И. Яковсон, Первый проректор ГУ-ВШЭ.

В 2000–2003 гг. в рамках Программы состоялось более 20 конференций, «круглых столов», семинаров, посвященных профессиональному обсуждению результатов анализа экономической политики и привлечению к ним внимания

заинтересованной общественности. Более 150 публичных мероприятий проведено непосредственно грантополучателями Программы в ходе реализации индивидуальных проектов.

При поддержке Программы было учреждено 11 новых самостоятельных центров экономического анализа, в том числе 5 – в регионах России, основана Ассоциация независимых центров экономического анализа (АНЦЭА). Деятельность АНЦЭА содействует повышению качества экономической политики в России, информированию общественности и вовлечению ее в обсуждение проблем экономического развития России, а также координации работы членов Ассоциации и защите их интересов в государственных и иных органах и организациях. Сайт АНЦЭА в Интернете: <http://www.aret.ru>.

Работы центров – участников Программы представляются в популярной серии «Независимый экономический анализ» (Научные доклады МОНФ). Под эгидой Программы создана база данных открытого доступа, содержащая сведения, добровольно предоставленные более чем 120 экономическими исследовательскими учреждениями России. Такие сведения включают в себя необходимую контактную информацию и образцы аналитической продукции. База данных представляет сообщество центров экономического анализа потенциальным потребителям аналитической продукции, позволяет проводить самооценку путем сопоставления собственных работ с работами коллег и служит инструментом, облегчающим и стимулирующим общение внутри экспертного сообщества. Доступ в базу данных открыт с сайта Программы <http://SETT.mpsf.org>, а также через Главную страницу мини-портала МОНФ www.mpsf.org.

Разработки центров – участников Программы использовались следующими органами государственной власти Российской Федерации: Администрацией Президента Российской Федерации, Министерством экономического развития и торговли, Администрацией Правительства, Советом Федерации Федерального Собрания РФ, Государственной Думой, Министерством финансов, Министерством сельского хозяйства, Банком России, Пенсионным фондом и другими заинтересованными министерствами и ведомствами федерального и регионального уровней.

Участники Программы обеспечивали информационно-аналитическую поддержку общественной дискуссии по многим направлениям экономической реформы в России, включая дерегулирование экономики (работы Института национального проекта «Общественный договор»), введение альтернативной гражданской службы (работы Независимого института социальной политики), реформу пенсионной системы (работы Независимого актуарного информационно-аналитического центра) и др. Участники Программы в регионах немало сделали для информационно-аналитического обеспечения принятия решений на уровне субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

Программа в 2004–2007 гг.

Поддержка уже сложившихся независимых центров анализа экономической политики, завоевавших репутацию своей предыдущей работой, становится главным направлением работы Программы в 2004–2007 гг. От участников конкурсов Программа ожидает серьезных, общественно значимых тем исследований, обоснованных планов институционального развития, серьезных предложений относительно форм и методов доведения результатов своей работы до заинтересованных организаций – потребителей экономической аналитики, до широких кругов общественности.

Текущие тематические приоритеты Программы включают следующие направления:

- Экономический анализ взаимодействия гражданского общества, государства и частного сектора.
- Повышение открытости и реализация конкурентного потенциала российской экономики.
- Экономические механизмы и эффективность использования научно-технического потенциала России.

Программа поддерживает *межрегиональное сотрудничество* аналитических центров в виде консорциумов столичных и региональных организаций.

В планы Программы входит *усиление технической помощи аналитическим центрам*, в т.ч. проведение тренингов, нацеленных на укрепление современных навыков управления организацией, повышения ее институциональной устойчивости, «централизованные» мероприятия по распространению результатов работы грантополучателей (дополняющие их собственные усилия в этой области), мероприятия по внедрению передового зарубежного опыта развития аналитических центров (think tanks), строительство сетевых отношений, поощрение партнерских отношений между центрами, расширение усилий по публикации работ грантополучателей и многие другие формы дополнительной поддержки участников Программы.

* Экспертный совет Программы ежегодно уточняет тематические приоритеты. Следите за объявлениями о грантовых конкурсах на сайте Программы!