ИНСТИТУТЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

УДК 316.4.06

Гуппоев Т.Б.[1]
Шогенов М.З.[2]

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ УЧАСТИЯ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ОБЕСПЕЧЕНИИ КАЧЕСТВА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ

Аннотация. В статье рассматриваются основные проблемы и перспективы участия институтов гражданского общества в обеспечении качества предоставления социальных услуг как неотъемлемого атрибута современного социального государства. В современных условиях эти услуги актуальны не только для нуждающихся слоев населения, но для большей части общества, и призваны обеспечить каждому человеку достойную жизнь и развитие. Наряду с гарантиями предоставления, государство берет на себя ответственность за обеспечение качества предоставляемых социальных услуг. Для этой цели разрабатываются различные механизмы, включая основанные на механизме обратной связи поставщиков социальных услуг с их получателями. Таким механизмом является независимая оценка качества услуг как форма общественного контроля, с одной стороны, и необходимый для органов управления инструмент повышения эффективности работы социально-ориентированных учреждений, с другой. Существующая в РФ система независимой оценки качества предоставления социальных услуг формируется совместно федеральными и региональными органами исполнительной власти. Однако в большинстве регионов практически отсутствует связь между внедрением независимой оценки и мероприятиями, направленными, как на текущую модернизацию работы учреждений, проходящих независимую оценку, так и совершенствование самой процедуры оценки. Происходящие же в регионах динамичные социально-экономические и общественно-политические процессы указывают на необходимость своевременного и адресного совершенствования региональных проектов развития социальной сферы, без чего на сегодняшний день невозможно обеспечить высокий уровень жизни населения и устойчивое региональное развитие. В представленной работе приведены результаты исследования региональных особенностей реализации и перспектив совершенствования независимой оценки качества в отдельно взятом субъекте РФ. В статье анализируются не только общий уровень, проблемы и тенденции, связанные с предоставлением социальных услуг учреждениями социального обслуживания в Кабардино-Балкарской республике, но и критически рассматриваются процедурные особенности самой оценки. Эмпирическая база исследования представлена материалами независимой оценки качества услуг, предоставляемых учреждениями социального обслуживания Министерства труда, занятости и социальной защиты Кабардино-Балкарской республики. Результа-

[1] *Гуппоев Тимур Борисович,* директор автономной некоммерческой организации «Центр инноваций социальной сферы Кабардино-Балкарской Республики», г. Нальчик, e-mail: gupoev@mail.ru, т. 8-8662-966-093
Timur Guppoev, Director of the Autonomous Non-commercial Organization “Center of Innovations of Social sphere in Kabardino-Balkarian Republic”, Nalchik, e-mail: gupoev@mail.ru, tel. 8-8662-966-093
[1] *Шогенов Мурат Замирович*, кандидат психологических наук, доцент кафедры теории и технологии социальной работы, Кабардино-Балкарский государственный университет им. Х.М. Бербекова, г. Нальчик, e-mail: shogen@inbox.ru, т. 8-8662-422-560
Murat Shogenov, Ph.D. in Psychology, Associate Professor, Department of Theory and Technology of Social Work, Kabardino-Balkarian State University named after Kh.M. Berbekov, Nalchik, e-mail: shogen@inbox.ru, tel. 8-8662-422-560

ты анализа позволили авторам констатировать несовершенство механизмов, обеспечивающих существующую систему независимой оценки качества предоставляемых социальных услуг. В этой связи авторами сформулирован целый ряд практических рекомендаций, обладающих региональной актуальностью и направленных на повышение эффективности участия институтов гражданского общества в совершенствовании регионального механизма независимой оценки качества социальных услуг.

Ключевые слова: государственные социальные услуги, Северный Кавказ, гражданское общество.

Guppoev T.B.
Shogenov M.Z.

PROBLEMS AND PERSPECTIVES OF PARTICIPATION OF CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS IN PROVIDING QUALITY OF STATE SOCIAL SERVICES

Abstract. The paper examines problems and perspectives of civil society institutions in ensuring the quality of state social services as key function of a modern social state. In current conditions, social services are relevant not only to economically vulnerable social groups, but also to the greater part of society. They are called upon to provide each person with a decent life and sustainable development. Along with guarantees of provision, the state assumes responsibility for ensuring the quality of the provided social services. For this purpose, various mechanisms are developed, including those based on a recipient-supplier feedback. An independent assessment of the quality of social services is one of such forms of public control aimed at improving the effectiveness of socially-oriented institutions and organizations. The system of independent assessment of the quality of the provision of social services in the Russian Federation is developed jointly by state executive bodies at federal and regional levels. However, in most regions there is practically no link between the implementation of the independent assessment and activities aimed at both a modernization of organizations under the independent assessment and the improvement of the assessment procedure itself. The dynamic and complex socio-economic and socio-political processes that take place in the regions call for timely and targeted development of regional social projects, without which it is impossible to provide a high standard of living and sustainable regional development. The given work presents an example of a regional level analysis in one of the Russian Federation administrative subjects. The paper analyzes not only the general level, problems and trends of the provision of social services in the Republic of Kabardino-Balkaria, but also controversial procedural features of the assessment specific for the region. Empirical base of the research is presented by materials of the independent assessment of the quality of social services provided by the Ministry of Labor, Employment and Social Care of Kabardino-Balkarian Republic. The results of the analysis allowed the authors to state the imperfection of the mechanisms of the current system of independent assessment. In this connection, the authors developed a number of practical recommendations aimed at increasing the effectiveness the system of independent assessment of the quality of social services through participation of civil society institutions in development of relevant standards of the assessment.

Keywords: state social services, civil society, the North Caucasus**.**

Социальные услуги являются неотъемлемым атрибутом современного социального государства, а некоторые авторы говорят о возможности выделения самостоятельного этапа государственного развития – государства социальных услуг [1]. Проводимое государством реформирование социальной сферы, в том числе и в современной России, направлено на повышение качества жизни населения. Одним из признаков высокого качества жизни в развитых государствах является возможность граждан пользоваться системой разнообразных услуг: информационных, правовых, транспортных, культурных, образовательных,

медицинских и т.д. Таким образом, социальная сущность современного государства призвана отвечать интересам большинства, и обусловлена, помимо прочего, необходимостью регулирования возникающих социальных конфликтов, с целью ограничения их деструктивного для общества и государства потенциала. Некоторые исследования сужают сущность социальных услуг и рассматривают их исключительно с точки зрения потребностей социально незащищенных общественных групп. Однако в условиях постиндустриального общества эти услуги важны не только для нуждающихся слоев населения, но для большей части общества с целью обеспечения каждому человеку достойной жизни и свободного развития.

Предоставление гарантированных социальных услуг как одного из направлений реализации принципа социального государства отражено в ст. 7 Конституции РФ, закрепляющей приоритет создания условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека [2]. Основы правового регулирования предоставления населению социальных услуг, заложенные в Федеральном законе от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» определяют их как «…действие или действия в сфере социального обслуживания по оказанию постоянной, периодической, разовой помощи, в том числе срочной помощи, гражданину в целях улучшения условий его жизнедеятельности и (или) расширения его возможностей самостоятельно обеспечивать свои основные жизненные потребности».

Наряду с гарантиями предоставления, государство берет на себя ответственность за обеспечение качества предоставляемых социальных услуг. Для этой цели разрабатываются различные механизмы, включая основанные на формирование открытых публичных рейтингов поставщиков услуг. Вместе с тем, как потребители, так и эксперты, специалисты управления в социальной сфере сходятся во мнении, что для модернизации социальных услуг в интересах потребителей нужны не только объективные и надежные рейтинги, но налаженные механизмы обратной связи получателей и поставщиков услуг. Оптимизация бюджетной сферы без учета интересов граждан конкретных территорий не может считаться эффективной.

Так же, как и государственные, социальные услуги относятся к публичным услугам как часть и целое. Они могут оказываться как государственными и муниципальными структурами, так и коммерческими и некоммерческими негосударственными организациями. Соответственно, данные услуги могут быть и государственными, и негосударственными, но всегда – публичными. В качестве таковых социальные услуги должны отвечать признаку универсальности и в обязательном порядке должны проходить оценку качества на предмет соответствия утвержденным государственным стандартам, а также с целью выявления и дальнейшего устранения недостатков процесса их предоставления населению [3]. Одной из форм оценки, основанной на механизме обратной связи поставщиков социальных услуг с их получателями, является независимая оценка качества услуг (НОК).

В соответствии с инициированной Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» независимая система оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги, призвана обеспечить функцию обратной связи между потребителями услуг и их поставщиками и стать формой общественного контроля. Кроме того, система НОК необходима и для формирования ответственности организаций, предоставляющих социальные услуги, перед населением. Результаты НОК важны также для органов управления, поскольку могут быть использованы для объективной оценки эффективности работы подведомственных организаций. Целостный подход к НОК был заложен в методических рекомендациях по разработке органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации планов мероприятий «Повышение эффективности и качества услуг в сфере социального обслуживания населения (2013–2018 гг.)», утвержденных приказом Минтруда России от 18.01.2013 № 21. Как отмечается в

вышеназванных методических рекомендациях, обеспечение доступности, существенное повышение эффективности и качества предоставления населению услуг в сфере социального обслуживания может быть достигнуто посредством модернизации системы социального обслуживания и возможности участия при оказании социальных услуг населению негосударственных организаций, индивидуальных поставщиков, благотворителей и добровольцев, а также внедрения независимой оценки качества предоставления социальных услуг, осуществления эффективного контроля за их предоставлением и реализации мероприятий по укреплению материально-технической базы учреждений социального обслуживания населения.

Необходимо отметить, что НОК осуществляется не в целях контроля качества и безопасности самой услуги или профессиональной деятельности специалиста ее оказывающего, а с целью оценки потребительски значимых характеристик качества реализации предоставления социальных услуг в учреждении. К таковым относятся открытость и доступность информации об учреждении; комфортность условий предоставления услуг и доступность их получения; время ожидания предоставления услуги; вежливость, доброжелательность и компетентность работников учреждения, что в конечном итоге напрямую сказывается на удовлетворенности граждан оказанными услугами. Независимая оценка качества услуг проводится в учреждениях отдельных социальных сфер (образование, социальное обслуживание, охрана здоровья, культура, спорт) и регулируется отдельными нормативно-правовыми актами.

Существующая в Российской Федерации система независимой оценки качества работы организаций оказывающих социальные услуги сформирована федеральными органами исполнительной власти совместно с органами государственной власти субъектов. Федеральная нормативная база достаточно подробно описывает процедуру проведения независимой оценки, предоставляя региону полномочия утверждать собственный порядок процедуры, что обеспечивает устойчивость практики оценки на региональном уровне. Так, конкретные показатели, характеризующие критерии независимой оценки, утвержденные приказами федеральных ведомств, могут быть доработаны общественным советом, уполномоченным на региональном уровне. Кроме того, субъектами Российской Федерации может уточняться (конкретизироваться) порядок отбора организаций для проведения независимой оценки, содержащийся в методических документах соответствующих федеральных органов власти. Общественные советы ежегодно составляют и утверждают своим решением перечень организаций с учетом региональных особенностей формирования сети таких учреждений и востребованности услуг населением.

Основными участниками процедуры независимой оценки качества услуг в социальной сфере являются федеральные и региональные органы исполнительной власти, являющиеся учредителями организаций, оказывающих социальные услуги; органы местного самоуправления, являясь учредителями социальных организаций; общественные советы по проведению независимой оценки; организация-оператор независимой оценки качества услуг; администрация учреждения социальной сферы. В целях совершенствования проведения независимой оценки качества услуг, предоставляемых организациями социальной сферы, законодательством предусматривается возможность привлечения некоммерческих организаций по различным направлениям [4, 5].

Основными этапами проведение независимой оценки являются: выявление и анализ практики организации предоставления услуг; получение сведений от получателей услуг; выявление соответствия представления информации о работе организации критериям полноты, актуальности, удобства для получателей услуг и иных заинтересованных граждан; интерпретация и оценка полученных данных, построение рейтингов; формулирование предложений по повышению качества работы организаций; улучшение качества организации предоставления услуг. Одной из возможных форм представления резуль-

татов независимой оценки является составление рейтингов деятельности организаций. Этот результат дает возможность наглядного сравнения социальных организаций по определенным оцениваемым показателям. Для детализации результатов независимой оценки в разрезе отдельных организаций общественный совет разрабатывает рекомендации по улучшению качества работы и оказания услуг для каждого оцененного учреждения (организации). Форма предоставления рекомендаций определяется общественным советом, а общие рекомендации по формам, как и по самой процедуре НОК содержатся в соответствующих федеральных нормативных документах по различным отраслям социальной сферы [6–12].

Координация и контроль проведения в регионах независимой оценки качества услуг по социальному обслуживанию населения возложены на Министерство труда и социальной защиты РФ. В регионе контроль осуществляет либо подведомственный орган, курирующий социальную сферу, либо сам уполномоченный орган, организуя работу общественного совета и выступая заказчиком работ для организации-оператора. Общественные советы (при уполномоченном органе и при социальных организациях) могут также принимать участие в контроле деятельности организации-оператора, а также контролировать выполнение планов организациями, оказывающими социальные услуги.

Вместе с тем, несмотря на совместную разработку и реализацию процедур НОК, в большинстве региональных дорожных карт, утвержденных субъектами Российской Федерации, помимо дополнительных организационно-правовых и информационных мер, практически отсутствует связь между внедрением независимой оценки и системными мероприятиями, направленными на модернизацию работы учреждений. Происходящие же на уровне регионов динамичные социально-экономические и общественно-политические процессы указывают на необходимость своевременного и адресного совершенствования региональных проектов развития социальной сферы, без чего на сегодняшний день невозможно обеспечить высокий уровень жизни населения и устойчивое региональное развитие. В этой связи выявление путей совершенствования независимой оценки качества услуг социальной сферы является, на наш взгляд, актуальной и отвечающей потребностям теории и практики регионального управления, применение которых ведет к повышению качества услуг, предоставляемых конечному потребителю, а, следовательно, и к развитию регионального человеческого капитала.

В настоящей работе приведены результаты исследования региональных особенностей и проблем реализации независимой оценки качества услуг социальной сферы, проведенных в Кабардино-Балкарской республике. Целью исследования было выявление проблем и перспектив совершенствования процедуры независимой оценки качества в отдельно взятом субъекте РФ, а также разработка актуальных практических рекомендаций. Эмпирической базой исследования послужили материалы независимой оценки качества услуг, предоставляемых учреждениями социального обслуживания Министерства труда, занятости и социальной защиты Кабардино-Балкарской республики, проведенных авторским коллективом в 2014–2017 гг.

Характеризуя общий уровень, особенности и проблемы, связанные с предоставлением социальных услуг учреждениями социального обслуживания в Кабардино-Балкарской республике, выявленным в ходе проведения независимой оценки качества услуг в 2014–2016 гг. в соответствии с утвержденными критериями оценки, можно отменить следующее.

Сравнительный анализ результатов НОК за указанный период показывает тенденцию относительного роста эффективности функционирования учреждений социального обслуживания Кабардино-Балкарской республики. Отмечается высокий уровень информированности о работе организации и порядке предоставления услуг. Результаты показывают и высокую доступность получения услуг для инвалидов (в том числе детей-инвалидов) и людей с ограниченными возможностями здоровья. Значительная часть потребителей удовлетворена условиями предоставления

социальных услуг, а также качеством предоставляемого им питания (в учреждениях стационарного типа). В большинстве своем респонденты удовлетворены сроками получения социальных услуг, а также доброжелательностью и вежливостью работников организации. В целом отмечается и удовлетворенность качеством услуг, предоставляемых учреждением, и доля тех, кто получателей услуг, которые готовы рекомендовать учреждение социального обслуживания друзьям, родственникам, знакомым также высока. Крайне незначительна доля опрошенных, подававших или желающих подать жалобы на качество услуг, предоставляемых учреждением социального обслуживания. Общий уровень эффективности работы социальных учреждений, имеющих стационарные отделения, по итогам анкетирования за год выше, чем для социальных учреждений без стационарных отделений.

Вместе с тем, следует отметить, что на протяжении всего указанного периода проведения независимой оценки для части учреждений сохраняется наиболее типичные проблемы, к наиболее актуальным из которых можно отнести проблемы с медикаментами, в частности, связанные с отсутствием или задержкой финансовых средств для их закупки. Часть учреждений все еще не имеют достаточных условий для пребывания в них людей с ограниченными возможностями. Кроме того, потребители услуг указывают на острую необходимость в необходимость социального транспорта, на растущую стоимость социального обслуживания, отсутствие постоянных медработников в центрах социального обслуживания населения муниципальных районов, недостаточное разнообразие досуга учреждениях стационарного типа,

Рассматривая процедурные особенности проведения независимой оценки качества услуг в Кабардино-Балкарской республике необходимо отметить, что поставленная цель не всегда реализуется, поскольку организационные факторы могут препятствовать ее реализации. Проводимая один раз в год процедура оценки позволяет оценить достижения показателей качества оказываемых услуг, но не отражает динамику качества для своевременного принятия решений о мерах по ее совершенствованию. На наш взгляд, целесообразно проводить независимую оценку два раза в течение года, при этом строго отслеживая реализацию выработанных замечаний и рекомендаций, направляемых Общественным советом в адрес оцениваемых учреждений.

Кроме того, очевидно, на наш взгляд, рационально формировать рейтинги учреждений социального обслуживания, ранжируя их по профилю, а не в виде общего рейтингового списка. В таком случае, максимально учитываются характерные особенности каждого учреждения, что позволяет разрабатывать и внедрять дополнительные узконаправленные критерии оценки качества, отражающие специфику того или иного учреждения.

Следует отменить, что Общественный совет, изучая отчеты НОК обращает внимание на то, что в процедуру анкетирования необходимо привлекать специалистов профессиональных рейтинговых организаций, студентов-волонтеров, обучающихся по профильным направлениям и сотрудников некоммерческих организаций, ведущих свою деятельность в сфере социального обслуживания населения, а не специалистов самих социальных учреждений, это позволит наладить правильный психологический контакт с респондентами и повысит достоверность результатов анкетирования.

Немаловажным обстоятельством, препятствующим определению объективной оценки качества предоставляемых услуг, на наш взгляд, выступает менталитет местного населения, поскольку в основном не принято негативно отзываться о тех, от кого зависишь (например, о том, кто оказывает тебе услуги социального обслуживания). Кроме того, большинство получателей социальных услуг не имеют объективную информацию о проведении такой оценки или же не доверяют ее результатам, считая их сфабрикованными.

Обобщая результаты исследования, для устранения выявленных проблем и эффективной реализации задач независимой оценки качества социальных услуг авторы считают необходимым следующее:

– проводить независимую оценку два раза

в течение года, что позволит наблюдать динамику ее качества для своевременного принятия решений о мерах по ее совершенствованию;

– формировать рейтинги учреждений социального обслуживания ранжируя их по профилю на основе узконаправленных критериев оценки качества, отражающих специфику того или иного учреждения;

– при формировании общественных советов внедрять принцип профессионализма – привлекать к оценке профильных специалистов, ученых и практиков, сотрудников некоммерческих организаций, ведущих свою деятельность в сфере социального обслуживания населения, но не аффилированных с заказчиком НОК;

– активно привлекать представителей потребителей услуг к процедуре организации и проведения независимой оценки;

– уделять особое внимание выбору организации-оператора, которая в рамках государственного контракта, должна проводить компетентную работу по сбору, обработке и анализу информации, необходимой для объективного и эффективного проведения независимой оценки качества;

– учитывать региональную составляющую, в частности культурные аспекты (менталитет) потребителей услуг при планировании методов и процедуры независимой оценки, что позволит снизить возможные искажения в интерпретации результатов независимой оценки.

Таким образом, подводя итоги данного анализа, можно констатировать с полным основанием, что механизмы, обеспечивающие существующую систему независимой оценки качества предоставляемых социальных услуг, еще не совершенны, так как в них наблюдаются определенные кризисные моменты. В этой связи для реального достижения цели по созданию эффективного механизма, позволяющего практически решать сложные вопросы жизнедеятельности общества, семьи и отдельного человека, требуется комплексное решение. Такое решение должно объединить потенциал институтов гражданского общества и общественного контроля с методологическим и нормативно-правовым обеспечением, отражающим адекватную оценку качественного уровня предоставляемых социальных услуг и уровня удовлетворенности клиентов социальным обслуживанием с учетом региональных особенностей.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Калашников С.В. Функциональная теория социального государства. М.: ЗАО «Издательство «Экономика». 2002.
2. Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 7.
3. Морозова, Е.В. Публичные услуги в Российской Федерации: проблемы правового регулирования: монография / Е.В. Морозова. Чебоксары: типография Брындиных, 2009. 232 с.
4. Федеральный закон от 21.07.2014 г. № 256-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Федеральный закон от 5 декабря 2017 г. № 392-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования проведения независимой оценки качества условий оказания услуг организациями в сфере культуры, охраны здоровья, образования, социального обслуживания и федеральными учреждениями медико-социальной экспертизы» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Приказ Минздрава России от 14.05.2015 №240 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению независимой оценки качества оказания услуг медицинскими организациями» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. Приказ Минкультуры России от 25 февраля 2015 г. №288 «Об утверждении показателей, характеризующих общие критерии оценки качества оказания услуг организациями культуры» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Приказ Минобрнауки России от 5 декабря 2014 г. № 1547 «Об утверждении показателей, характеризующих общие критерии оценки качества образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. Приказ Минспорта России от 19 марта 2013 г. № 121 «О методических рекомендациях по организации независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих услуги в сфере физической культуры и спорта» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. Приказ Минтруда России от 8 декабря 2014 г. № 995н «Об утверждении показателей, характеризующих общие критерии оценки качества оказания услуг организациями социального обслуживания» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
11. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» // Российская газета. 9 мая 2012 г. №5775 (102) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
12. Федеральный закон от 14 ноября 2017 г. № 320-ФЗ «О внесении изменений в статью 31^4 Федерального закона «О некоммерческих организациях» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».