УДК 364.44.046.42(571.620)

Байков Николай Михайлович – д-р социол. наук, профессор кафедры социальной работы и социологии Дальневосточного института управления – филиала РАНХиГС (г. Хабаровск). *E-mail: nmbaikov@rambler.ru*

Н.М. Байков
N.M. Baykov

Независимая оценка качества работы социальных учреждений региона: проблемы и практика их решения

В статье рассмотрен процесс формирования института независимой оценки качества предоставления социальных услуг в Хабаровском крае, выявлены возникающие при этом проблемы и проанализирована практика их решения. Представлены методические подходы к независимой оценке качества работы краевых специальных домов ветеранов и результаты, полученные социологами Дальневосточного института управления при реализации функции оператора. С помощью системы 70 показателей показано, что, наряду с высокими оценками качества предоставления услуг и качеств работников, имеется ряд ограничений в доступности, полноте и актуальности информации, размещенной на сайтах специальных домов ветеранов, что отразилось на рейтинге этих социальных учреждений.

Independent evaluation of the quality of work of social establishments of the region: problems and practice of their solution

The article describes the process of formation of independent evaluation of the quality of social services in the Khabarovsk Territory, identified problems are discussed and analyzed their practical solutions. Methodical approaches to the independent evaluation of the quality of the boundary of special homes for veterans and the results obtained by sociologists of the Far-Eastern institute of management in the implementation of the operator. With the help of 70 indicators show that, along with the high quality evaluations of the quality of services and workers, there are some limitations in the availability, completeness and relevance of the information posted on the websites of the special homes of veterans, which was reflected in the ranking of these social institutions.

Ключевые слова: *независимая оценка, методы оценки, критерии и показатели, качества работников, рейтинг.*

Keywords: *independent assessment, methods of assessment, criteria and indicators, quality of workers rating.*

Великий русский философ И. Ильин еще в далекие 20-е годы XX века писал, что Россия возродится и расцветет лишь после того, как русские люди

поймут, что спасение надо искать в качестве, а все основные ее затруднения были от объема и количества [2, с. 3 – 7]. Об оценке качества услуг, в целом, написано немало научных трудов зарубежными и отечественными учеными [8, с. 484 – 491]. Сегодня оценка представляет собой динамично развивающуюся профессиональную деятельность не только в отношении товаров, но и социальных услуг.

В своем Послании к Федеральному собранию Президент Российской Федерации В.В. Путин подчеркнул, что «… важнейшая задача – создание системы независимой оценки качества работы социальных учреждений. Этот механизм позволит увязать их финансирование с результатами работы, а значит, – провести эффективную оптимизацию бюджетной сети» [3]. Учет результатов независимой оценки является одним из важнейших направлений повышения качества социальных услуг и оптимизации деятельности социальных учреждений.

В практику работы российских учреждений, оказывающих социальные услуги населению в субъектах Российской Федерации, внедрение независимой оценки началось два года назад. Однако следует отметить, что у ряда регионов к этому времени уже был накоплен определенный опыт в этой области [1].

В Хабаровском крае процессу формирования независимой оценки качества работы краевых государственных и муниципальных учреждений, оказывающих социальные услуги населению, положил начало нормативный акт регионального правительства [6]. Его исполнение, в основном, было направлено на создание основ системы независимой оценки (определение уполномоченных органов по организации независимой оценки, формирование общественных советов, информационного обеспечения этой процедуры). В текущем году формирование системы независимой оценки в регионе получило развитие в другом нормативном документе регионального органа власти [7]. В нем актуализированы задачи создания условий для организации проведения независимой оценки качества услуг в сфере культуры, социального обслуживания, спорта, охраны здоровья и образования.

Однако распоряжения, принятые краевым органом государственной власти, не позволяют в полной мере решить задачи, возложенные на систему независимой оценки качества работы социальных учреждений федеральным законодательством. В них прослеживается стремление возложить основные обязанности по проведению независимой оценки на общественные советы, подменить социологическую оценку, сбор, обобщение и анализ информации о качестве оказания услуг размещением интерактивных анкет на сайтах учреждений. Кроме того, региональные государственные акты не содержат информации о финансовых затратах на независимую оценку, которые в силу большого количества социальных учреждений достаточно значительные.

Анализ региональной практики в части проведения независимой оценки показывает, что наибольшее развитие она получила в сфере образования Хабаровского края. Однако и здесь имеет место упрощенное представление о социологической оценке качества предоставления услуг

учреждениями образования, о чем свидетельствует «хождение» разного рода анкет для заполнения их родителями учеников.

В сфере охраны здоровья противоречивые приказы Минздрава РФ создали проблемы по формированию системы независимой оценки, которые то разрешают проведение независимой оценки с помощью социологического опроса получателей услуг методом их контактного анкетирования, то отменяют эту процедуру и подменяют ее размещением интерактивной анкеты на сайтах медицинских организаций [5].

С профессиональной точки зрения, следует отметить, что сам факт исключения анкетирования традиционным способом получателей медицинских услуг на основе строгого соблюдения выборочного метода и замены его интерактивным вариантом является глубоко ошибочным и имитирующим независимую оценку качества предоставления услуг. Об этом свидетельствуют результаты интерактивного опроса получателей краевых медицинских организаций. Так, например, за период августа текущего года анкету, размещенную на 14 сайтах для оценки качества оказания услуг медицинскими организациями в амбулаторных условиях, заполнили всего 27 посетителей. Анкету для оценки качества оказания услуг медицинскими организациями в стационарных условиях на 7 сайтах заполнили всего лишь 8 посетителей. При этом, не факт, что они являются получателями амбулаторных и стационарных услуг!

К слову, даже в количественном отношении, не говоря уже о неизвестных качественных характеристиках интерактивных респондентов, нельзя признать обоснованным и достаточным этот объем анкеты, так как он составляет ничтожно малую долю от числа десятков тысяч получателей амбулаторных и стационарных услуг медицинских организаций края. Это не позволяет не то что выстроить рейтинг медицинских организаций, но и дискредитирует становление нового для России и края института независимой оценки услуг.

В то же время, в регионе постепенно аккумулируется положительный опыт оценочной деятельности в сфере предоставления социальных услуг. Об этом свидетельствуют результаты независимой оценки качества работы учреждений социального обслуживания населения, полученные в текущем году[1]. Независимая оценка проводилась в целях повышения качества и доступности социальных услуг для населения, улучшения информированности потребителей социальных услуг о качестве работы учреждений, стимулирования работников на повышение качества работы.

Основанием для проведения оценки качества работы учреждений социального обслуживания являются Федеральный закон от 21 июля 2014 г.

---

[1] Научно-исследовательская работа по проведению независимой оценки качества оказания услуг в специальных домах ветеранов Хабаровского края, выполненная в соответствии с договорами №101 и №102 от 7 сентября 2015 г. по заказу Министерства социальной защиты населения Хабаровского края. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://mszn27.ru/node/17276. Научные руководители: д.с.н., проф. Н.М. Байков, к.с.н., доцент Ю.В.Березутский, ДВИУ – филиал РАНХиГС, 2015 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», Указ Президента Российской Федерации от 07 мая 2012 г. №597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики».

Цели проведения работ по независимой оценке качества состояли в следующем:

1) улучшении информированности потребителей о качестве работы учреждений, оказывающих социальные услуги;

2) установлении диалога между учреждениями, оказывающими социальные услуги, и гражданами – потребителями услуг.

3) повышении качества предоставления социальных услуг гражданам;

В процессе оценочной деятельности оператором были решены следующие задачи:

- проанализировано состояние организации предоставления услуг в учреждениях социального обслуживания посредством непосредственного посещения учреждений и использования метода наблюдения за средой взаимодействия с получателями услуг;
- выявлены проблемы предоставления услуг в учреждениях социального обслуживания;
- получены сведения от получателей социальных услуг о практике организации предоставления социальных услуг;
- интерпретированы и оценены полученные данные для построения рейтинга обследованных специальных домов ветеранов;
- сформированы предложения по повышению качества работы Домов ветеранов.

В качестве объекта независимой оценки по организации процесса предоставления социальных услуг гражданам Общественным советом при Министерстве социальной защиты населения Хабаровского края в 2015 г. были определены специальные дома ветеранов, территориально расположенные в гг. Хабаровск, Комсомольск-на-Амуре и в городском поселении Переяславка района им. Лазо.

Предметную область независимой оценки составили характеристики процесса взаимодействия учреждений социального обслуживания и гражданина – получателя социальных услуг, включая оценку предоставления информации, требований к среде взаимодействия, особо значимых для получателей услуг потребностей жизнедеятельности.

Методика проведения оценки качества оказания услуг в краевых специальных домах ветеранов как организациях социального обслуживания осуществлялась на основе ведомственного нормативного акта [4]. В соответствии с ней, были выделены 70 показателей оценки качества услуг, которые можно разделить на 4 группы:

1. Показатели, характеризующие открытость и доступность информации об организации социального обслуживания (43 показателя).

2. Показатели, характеризующие комфортность условий предоставления социальных услуг и доступность их получения (12 показателей).
3. Показатели, характеризующие доброжелательность, вежливость, компетентность работников организаций социального обслуживания (5 показателей).
4. Показатели, характеризующие удовлетворенность качеством оказания услуг (10 показателей).

Социологический инструментарий представлен анкетой, состоящей из 36 вопросов, объединенных в смысловые блоки, позволяющие оценить комфортность условий проживания, доступность получения услуг, удовлетворенность получателей услуг, доброжелательность, вежливость и компетентность социальных работников, а также основные проблемы, с которыми сталкиваются получатели.

Социологический опрос осуществлялся с использованием метода основного массива, результатом которого явился опрос 170 получателей услуг, проживающих в домах ветеранов и согласившихся принять участие в опросе. Кроме того, в процедуре независимой оценки использованы следующие методы:
- визуального наблюдения и фиксации результатов оценки показателей, отраженных в ч. 3 ст. 13 ФЗ от 28.12.2013 г. №442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»;
- анализа информационных ресурсов (сайта, стендов) Домов ветеранов по показателям, отраженным в ч. 3 ст. 13 от 28.12.2013 г. ФЗ №442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»;
- «тайного покупателя» по оценке результативности обращений за получением социальных услуг.

Результаты независимой оценки качества предоставления социальных услуг в специальных домах ветеранов свидетельствуют о высоком качестве удовлетворенности проживающих в них граждан (табл. 1).

Таблица 1

Степень удовлетворенности получателей услуг условиями пребывания в Доме ветеранов (в % от числа опрошенных)

Вариант ответов	Хабаровский дом ветеранов №1	Хабаровский дом ветеранов № 2	Комсомольский-на-Амуре дом ветеранов	Переяславский дом ветеранов	Всего
Полностью удовлетворен	83,8	80,0	90,9	76,5	83,5
Скорее удовлетворен, чем нет	15,0	15,0	9,1	23,5	14,7
Скорее не	-	5,0	-	-	1,2

удовлетворен, чем да					
Полностью неудовлетворен	1,3	-	-	-	0,6

Источник: рассчитано и составлено автором.

В соответствии с нормативными правовыми документами, предметом деятельности обследуемых краевых социальных учреждений являются предоставление жилых помещений ветеранам войны, ветеранам труда, ветеранам боевых действий, вдовам (вдовцам) ветеранов войны и ветеранов боевых действий, реабилитированным из числа граждан, состоящих на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, и обеспечение им благоприятных условий проживания в предоставленных жилых помещениях.

Эти социальные учреждения были созданы в разные годы по разным техническим проектам и имеют неравнозначную материальную базу для выполнения своих полномочий по предоставлению социальных услуг. Кроме того, эти учреждения осуществляют предоставление услуг под влиянием внешних и внутренних условий, претерпевают те или иные изменения. Эти и другие факторы неоднозначно отражаются в сознании проживающих в них ветеранов. При этом подавляющее большинство опрошенных отметили, что условия их пребывания в Доме ветеранов «остались на прежнем хорошем уровне» и «улучшились» (табл. 2).

Таблица 2

Оценка получателями услуг изменений условий пребывания в Доме ветеранов за последний год (в % от числа опрошенных)

Вариант ответов	**Хабаровский дом ветеранов №1**	**Хабаровский дом ветеранов № 2**	**Комсомольский-на-Амуре дом ветеранов**	**Переяславский дом ветеранов**	**Всего**
Улучшились	10,0	20,5	12,1	17,6	13,6
Остались на прежнем хорошем уровне	70,0	56,4	78,8	76,5	69,2
Ухудшились	15,0	15,4	6,1	-	11,8
Остались на прежнем плохом уровне	1,3	-	-	-	0,6
Затрудняюсь ответить	3,8	7,7	3,0	5,9	4,7

Источник: рассчитано и составлено автором.

Ветераны, из тех кто заметил изменения условий проживания, выделили следующие перемены: *«была столовая, магазин, сейчас – нет; социальный работник редко приходит; в больницу не возят, только на такси самостоятельно добираешься; возят продукты, раньше такого не было; массажиста нет; терапевт работает полдня; мало сотрудников, сократили социальных работников; платный автобус; праздников много, работают психологи; раньше мероприятия были лучше; убрали некоторые кружки; медобслуживание ухудшилось; отношение изменилось; нет автобусов; что обещают, то не выполняют; оборудование; ремонт сделали; цветы».*

Вместе с тем, как показали результаты социологических опросов, подавляющее большинство проживающих ветеранов (90 – 97%) считают, что «все услуги оказываются вовремя». Удовлетворенность доступностью, качеством и полнотой информации об услугах, предоставляемых в Доме ветеранов составила в целом по учреждениям абсолютное большинство (полностью удовлетворены – 86,5% и скорее удовлетворены, чем нет 12,9% опрошенных).

Высокими положительными оценками отметили опрошенные ветераны работников специальных домов ветеранов за их личные и профессиональные качества: доброжелательность, вежливость, внимательность и компетентность. Только единицы проживающих в Домах ветеранов оценили эти качества работников, предоставляющих им социальные услуги, на удовлетворительно и никто – отрицательно (табл. 3).

Таблица 3

Оценки качества работников Дома ветеранов
(в % от числа опрошенных)

Варианты ответов	Отлично	Хорошо	Удовл.	Неудовл.
Доброжелательность	90,0	10,0	-	-
Вежливость	90,6	8,8	0,6	-
Внимательность	90,6	8,2	1,2	-
Компетентность	90,6	8,2	1,2	-

Источник: рассчитано и составлено автором.

В целом, результаты опроса получателей услуг в специальных домах ветеранов Хабаровского края отражают высокие оценки удовлетворенности по всем измеряемым показателям проживающих в них заслуженных граждан (табл. 4).

Таблица 4

Общий интегральный рейтинг специальных домов ветеранов
Хабаровского края

N п/п	Показатели	Значение показателя в баллах	Дом ветеранов №1 г. Хабаровска	Дом ветеранов №2 г.. Хабаровска	Дом ветеранов г. Комсомольска-на-Амуре	Дом ветеранов с. Переяславка	Всего
1	В целом по показателям, характеризующим открытость и доступность информации об организации социального обслуживания (43 показателя)	Максимальное значение 15 баллов	11,22	11,05	11,09	11,05	**11,1**
2	В целом по показателям, характеризующим комфортность условий предоставления социальных услуг и доступность их получения (12 показателей)	Максимальное значение 12 баллов	10,96	9,89	10,82	8,39	**10,02**
3	В целом по показателям, характеризующим доброжелательность, вежливость, компетентность работников организаций социального обслуживания (5 показателей)	Максимальное значение 5 баллов	4,28	4	4,44	4,88	**4,47**
4	В целом по показателям, характеризующим удовлетворенность качеством оказания услуг (10 показателей)	Максимальное значение 5 баллов	4,73	4,63	4,84	4,39	**4,65**
ОБЩИЙ РЕЙТИНГ (70 показателей)		Максимальное значение 37 баллов	31,19	29,57	31,19	28,71	**30,24**

	Реализация показателей в %	84,3	79,7	84,3	77,6	**81,7**

Источник: рассчитано и составлено автором.

Значимым элементом успешного проведения независимой оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги, является представление результатов оценки в открытом доступе, чтобы с ними могли ознакомиться все желающие, в том числе граждане – потребители услуг, представители органов власти, специалисты из других учреждений.

Анализ официальных сайтов специализированных домов ветеранов показал, что в крае отсутствует единый подход к размещению на них информации, формированию содержания разделов, не сложилось общей практики размещения и структурирования информации о независимой оценке. Низкие оценки имеет работа по организации повышения квалификации и профессиональной переподготовки работниками этих социальных учреждений.

Социологический опрос позволил выявить некоторые проблемы, волнующие получателей социальных услуг. Среди них: отсутствие магазина, кафе или столовой, парикмахерской, прачечной, а также осуществление ремонта жилых помещений за собственный счет. Наряду с этим, получатели услуг отмечали проблемы, связанные с сокращением социальных работников за последний год, отсутствием врача и медпункта, аптеки. Есть пожелания по замене ванн в ванных комнатах на душевые кабины и решению ряда других бытовых проблем жизнедеятельности.

Очевидно, что успешная практика независимой оценки может формироваться лишь благодаря наличию мотивированности общественных советов при уполномоченных органах, а также интересу к независимой оценке органов государственной власти и муниципального управления и содействию процессу формирования нового института оценки учреждений социальной сферы края.

Ближайшими перспективами развития института независимой оценки в крае могут быть:

- создание устойчиво возобновляемой практики проведения оценки организаций, оказывающих социальные услуги;
- преодоление негативного восприятия организациями процедуры оценки;
- укрепление практики конструктивного взаимодействия общественных экспертов и организаций в ходе настройки качества процесса предоставления услуг, максимально широкого информирования населения о процедуре, задачах и результатах независимой оценки.

Литература и источники:

1. *Аналитический обзор практики реализации в субъектах Российской Федерации задач системы независимой оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги, за период 2013 г. и первое полугодие 2014 г. [Электронный ресурс]. –.– Режим доступа: http://www.rosmintrud.ru/nsok/regions/11/*

2. *Ильин, И. А. Спасение в качестве / И. А. Ильин // Русский колокол. – 1928. – № 4. – С. 3 – 7.*

3. *Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию 12 декабря 2013 г. [Электронный ресурс]. –.– Режим доступа: http://kremlin.ru/events/president/news/17118*

4. *Приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации № 995 н от 8 декабря 2014 г. «Об утверждении показателей, характеризующих общие критерии оценки качества оказания услуг организациями социального обслуживания» [Электронный ресурс]. –.– Режим доступа: http://www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/orders/339*

5. *Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 14 мая 2015 г. № 240 «Об утверждении методических рекомендаций по проведению независимой оценки качества оказания услуг медицинскими организациями» [Электронный ресурс]. –.– Режим доступа: https://www.rosminzdrav.ru/documents/9072-prikaz-ministerstva-zdravoohraneniya-rossiyskoy-federatsii-ot-14-maya-2015.*

6. *Распоряжение правительства Хабаровского края от 20.11.2013 г. №853-рп «О формировании независимой оценки качества работы краевых государственных и муниципальных учреждений, оказывающих социальные услуги в Хабаровском крае» [Электронный ресурс]. –.– Режим доступа: http://www.uprzan.khv.ru/Attachment.axd?id=02a98d39-0a48-4eb3-8d86-76f1644c89b5*

7. *Распоряжение правительства Хабаровского края от 20.08.2015 г. №542-рп «О создании условий для организации проведения независимой оценки качества услуг в сфере культуры, социального обслуживания, спорта, охраны здоровья и образования в Хабаровском крае» [Электронный ресурс]. –.– Режим доступа: http://publication.pravo.gov.ru/Document/GetFile/2700201508240002?type=pdf.*

8. *Фадеева, Н. В. Методология оценки качества услуг / Н. В. Фадеева // Вестник ТГТУ. – 2012. – Том 18. – № 2. – С. 484 – 491.*