

DOI: 10.14515/monitoring.2015.1.01

УДК 364-7(470+571):316

Л.Г. Рагозина, Е.А. Цацура

## НЕЗАВИСИМАЯ ОЦЕНКА КАЧЕСТВА ОКАЗАНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ: первые результаты

НЕЗАВИСИМАЯ ОЦЕНКА КАЧЕСТВА ОКАЗАНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ: первые результаты

*РАГОЗИНА Людмила Георгиевна – кандидат исторических наук, заведующая Лабораторией уровня жизни и социальной защиты, Институт социального анализа и прогнозирования РАНХиГС. E-mail: lragozina@yandex.ru*

*ЦАЦУРА Елена Алексеевна – кандидат социологических наук, старший научный сотрудник, Институт социального анализа и прогнозирования РАНХиГС. E-mail: kovalenko-ee@ranepa.ru*

**Аннотация.** Представлен анализ результатов экспертных интервью по вопросам независимой оценки качества оказания социальных услуг с руководителями учреждений социальной сферы (образования, здравоохранения, культуры, социального обслуживания) в двух пилотных регионах (Пермский край и Самарская область), проведенный Институтом социального анализа и прогнозирования (ИНСАП РАНХиГС) в 2014 г.

Вводимый с января 2015 г. институт независимой оценки, несмотря на принятое законодательство (которое широко обсуждалось в профессиональных и экспертных кругах в момент теоретической проработки), остался концептуально непонятым многими руководителями социальных учреждений и их учредителями, что вызвало как обоснованные, так и необоснованные опасения.

Тем не менее первые попытки внедрения независимой оценки качества оказания социальных услуг выявили ряд слабых мест формируемого института: отсутствие

INDEPENDENT ASSESSMENT OF QUALITY OF SOCIAL SERVICES: first results

*RAGOZINA Lyudmila Georgievna – Candidate of Historical Sciences, Head of Laboratory for the Standard of Living and Social Protection, Institute for Social Analysis and Prediction, RANEPa. E-mail: lragozina@yandex.ru*

*TSATSURA Elena Alekseevna - Candidate of Sociological Sciences, senior researcher, Institute for Social Analysis and Prediction, RANEPa. E-mail: kovalenko-ee@ranepa.ru*

**Abstract.** The article presents an analysis of the results of experts' interviews with the directors of the social welfare institutions (education, health, culture, social services) related to the independent assessment of the quality of social services; the survey was conducted by the Institute for Social Analysis and Prediction in two pilot regions (Permsky kray and Samara region) in 2014.

Since being introduced in January 2015, the institute of independent quality assessment has been formalized in legislation but still remains unappreciated among many directors of social institutions that caused concerns.

Nevertheless, the first attempts to introduce the quality assessment revealed a number of weaknesses in rendering social services such as the lack of information needed to introduce innovations, lagging methodology, raw assessment criteria, improper use of various forms of assessment, not paying enough attention to different types of institutions, nominal existence of certain social councils, and lack of capacities to change the service terms and conditions.

необходимой и достаточной информационной подготовки процесса внедрения новации, отставание методического сопровождения, недоработанные критерии оценки, некорректное использование различных форм оценки, отсутствие учета особенностей различных сфер и учреждений, номинальное существование некоторых общественных советов, отсутствие возможностей у учреждений изменить условия оказания услуг и др.

Значительная часть перечисленных рисков в той или иной мере была снята в новом законодательстве, но, учитывая слабость методического сопровождения и отсутствие необходимых компетенций у членов общественных советов, возник риск искажения технологии и превращения ее в формальность, которая ляжет дополнительной нагрузкой, не принося никаких положительных изменений для получателей услуг.

Вместе с тем руководители учреждений признают, что появление независимого оценщика будет полезно для учреждений, так как это взгляд со стороны, способный высветить аспекты, на которые сами сотрудники учреждения в текущей работе уже не обращают внимания. Польза для населения от внедрения независимой оценки будет зависеть от того, станет ли она объективной или только для галочки, будут ли результаты использоваться для развития услуг и доведены до населения.

**Ключевые слова:** независимая оценка, социальные услуги, социальная сфера, качество услуг

Most of these risks were eliminated in a new law, however, due to poor methodology and lack of competence shared by social councils a new risk arose; this risk may distort the basic idea making a formality of it and will not bring any positive changes for the recipients of services.

At the same time, the heads of public institutions recognize that the existence of an independent assessment body can be beneficial both for the institutions and for the public. It will help the institutions revealing things not seen from inside, and it will have positive social effects given that the system of assessment is objective and its results are used to improve the quality of services.

**Keywords:** independent assessment, social services, social sphere, quality of services

Независимая оценка общественностью качества оказания услуг в социальной сфере – новация, появившаяся в России в 2013 г.<sup>1</sup> и закрепленная Федеральным законом от 21.07.2014 № 256-ФЗ<sup>2</sup>. Для практики государственного и муниципального управления новизна заключается в том, что в качестве ее результата подразумевается не просто формальное получение обратной связи по поводу качества услуг, а осуществление по результатам оценки последовательных управленческих действий. Кроме того, независимая оценка имеет иные институтирующие условия, позволяющие характеризовать ее как новый общественный институт: сформировано законодательное поле, обеспечивающее проведение

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 30.03.2013 № 286 «О формировании независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги».

<sup>2</sup> «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросам проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования».

независимой оценки<sup>3</sup>; деятельность по независимой оценке осуществляется специальным функциональным органом, формирующимся из общественности, чьи рекомендации обязательны для рассмотрения органами власти<sup>4</sup>. Это налагает определенную ответственность и на общественность, и на систему управления в целом. Однако важную роль при формировании новых общественных институтов играет восприимчивость среды к внедряемым новациям. В России это всегда уязвимое место, так как у нас любая управленческая новация начинается и заканчивается теоретической отработкой технологии, обеспечением ее правового регулирования, а практика внедрения – «как пойдет».

Институт независимой оценки не является исключением. Поэтому важно понять, как воспринимают независимую оценку поставщики социальных услуг и потребители. Статья посвящена оценке первых результатов внедрения новации в российских регионах. Изучалось мнение руководителей учреждений бюджетной сферы. Экспертный опрос проводился Институтом социального анализа и прогнозирования (ИНСАП РАНХиГС) в двух регионах – Самарская область и Пермский край – в августе-сентябре 2014 г. Данные регионы были выбраны по причине того, что оба являлись пилотными площадками федеральных министерств (Минтруда и Минздрава России) по отработке модели независимой оценки: Пермь – в здравоохранении и образовании, Самарская область – в сфере социального обслуживания. Опрошены 23 руководителя различных учреждений сферы образования, здравоохранения, социальной защиты и культуры, выбранных случайным образом в равных долях по 3 представителя от каждой сферы деятельности<sup>5</sup>. В дальнейшем мы планируем показать интерес к этой теме и со стороны населения как потребителей услуг.

Полученные результаты не могут быть распространены на всю Россию, однако мнение руководителей о практике внедрения независимой оценки позволяет выделить уязвимые места внедряемой технологии и барьеры для ее развития.

***Недостатки опросного инструментария и критериев оценки.*** Первоначальная концепция независимой оценки предполагала две основные формы ее проведения: опросы получателей услуг и рейтинги учреждений по разработанным критериям. Ее и прокомментировали руководители учреждений.

По их мнению, учреждения имеют достаточный опыт анкетирования получателей услуг для внутренней оценки и получения обратной связи, так что назвать эту форму совсем новой нельзя. Более того, часть респондентов считает опрос наиболее объективной оценкой, так как именно получатели услуг знают все изнутри. В то же время руководители видят в этой форме много рисков, если делать ее основой независимой оценки. Например, многие говорили о том, что в их работе есть специфика, приводящая к сложности понимания качества

---

<sup>3</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросам проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования» внес изменения и дополнения, в части введения независимой оценки, в такие законы, как Закон РФ от 09.10.1992 № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре», Федеральный закон от 10.12.1995 № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания в РФ», Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в РФ», Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», Федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в РФ».

<sup>4</sup> П. 3 ст. 1 Федерального закона от 21.07.2014 № 256-ФЗ.

<sup>5</sup> За исключением Самарской области, где в сфере социальной защиты опрошены представители только от двух учреждений.

оказываемых услуг, повышающая риск некорректного обобщения и сравнения с другими учреждениями внутри одной сферы и даже учреждений одного типа (например, центры для разных групп инвалидов имеют свою специфику и т.д.). Объективная независимая оценка качества оказания социальных услуг должна основываться на анализе соблюдения четких стандартов, протоколов, регламентов, но вместо этого все пока сводится к субъективной оценке потребителями или членами общественного совета.

Чтобы провести грамотную оценку, нужны очень точные социологические методики, а не вопросы в лоб, одинаковые для всех учреждений. Часто в ходе интервью руководители отмечали проблему некорректности формулировок или их сложность для восприятия и понимания получателями. К тому же не все получатели услуг готовы и рады принимать участие в опросах. Возможна негативная реакция на сам факт проведения опроса: это некое дополнительное усилие, трата личного времени. Постоянные обращения с приглашением поучаствовать в опросе могут отразиться на снижении оценок за качество обслуживания в связи с возникающим раздражением. Поэтому опросы должны проводиться ненавязчиво. Кроме того, ответы могут зависеть не от реального качества, а от эмоционального состояния конкретного человека.

Не все руководители учреждений считают получателей услуг достаточно компетентными оценщиками (здесь солидарны и работающие с маргинализированными группами (наркозависимыми, бездомными), и представители школ и лечебных учреждений). Возможно, необходимо проводить работу с директорами учреждений, готовить их к расширению общественного участия. Безусловно, должна быть предусмотрена и подготовка получателей услуг, особенно активной части, способной стать постоянными участником процесса независимой оценки, передавать опыт горизонтальной связи между получателями услуг. Опыт других стран свидетельствует об успешном участии в оценке услуг представителей различных социальных групп, в том числе малоимущих, бездомных, пожилых, детей, людей с ментальными нарушениями и пр.<sup>6</sup>

Другая форма независимой оценки – рейтинги – также неоднозначно воспринимается руководителями. С одной стороны, они отмечают, что для директора и сотрудников интересно сравнить свое учреждение с другими, что такое сравнение – сильный стимул для работы. Достижение лидирующих позиций повышает престиж учреждения, сплачивает коллектив. К тому же формат рейтингов нагляден и для пользователя. Сравнение в динамике может показать: происходит развитие или регресс.

С другой стороны, есть ряд аспектов, вызывающих вопросы и делающих рейтинги непривлекательной формой. Так, среди недостатков директора назвали непрозрачность рейтингов<sup>7</sup>: не ясен механизм их расчета. Также велик риск превращения рейтинга в инструмент давления на директоров.

Другой недостаток, по их мнению, – возможность необъективности оценки по причине человеческого фактора. Так, в сфере социальной защиты Самарской области сотрудники учреждений сами ставили себе баллы, велика вероятность того, что у руководителя «рука не поднимется поставить своему учреждению минус». Оценивать должны только независимые

<sup>6</sup> См., например, Mizrahi T. Models of client and citizen participation in welfare programs in the US. Israel, 2006; McCreary H.A., Davis B.W. Helps and Ideas for Residents' Councils in Long-Term Care Facilities / The Pennsylvania State University. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://pubs.cas.psu.edu/freepubs/pdfs/ui256.pdf> (27.02.2014); Study on social services of general interest / The Employment, Social Affairs and Inclusion Directorate General of the European Commission, 2011.

<sup>7</sup> Например, в сфере образования Пермского края представители учреждения не могут увидеть отдельные значения показателей других учреждений, занявших более высокую позицию в рейтинге.

комиссии. Не учитывается разнородность типов учреждений в сферах социальной защиты, культуры и здравоохранения. Некоторые из них единственные в своем роде на всей территории региона, и нет смысла делать общий рейтинг несопоставимых учреждений. Какие выводы можно сделать по рейтингу реабилитационных центров для детей-инвалидов в регионе, если один реабилитационный центр занимается нарушением слуха, другой – ДЦП, третий специализируется на других нарушениях? Один из участников высказал предложение, что имело бы смысл сравнивать определенные типы учреждений не внутри региона, а, например, в рамках федеральных округов и всей России.

Не учитывается разница в стартовых условиях у учреждений одного типа (например, у обычных и элитных школ, у городских и сельских библиотек и т.д.), что заведомо снижает место в рейтинге ряда учреждений и не зависит напрямую от их усилий.

Риском является и то, что внедрение конкуренции между учреждениями может привести к обострению горизонтальных отношений, к тому, что они станут более закрытыми и менее склонными к обмену информацией, идеями, технологиями работы, так как с этим связано лидерство в рейтинге. Все это может привести к деморализации коллектива учреждений, которые окажутся в конце списка (некоторые директора спокойно относятся к тому, что их учреждение может оказаться или уже оказалось не в лидерах, понимая, что рейтинги неадекватно отражают реальное положение дел).

И наконец есть риск навредить имиджу учреждений из-за некорректных критериев для сопоставления. Например, директор одной из библиотек отметил, что подобная практика может свести на нет усилия всей сферы, которая в настоящий момент пытается привлечь посетителей обратно в библиотеки, создавая образ современного информационно-досугового центра для населения. Если библиотеки окажутся в конце списка, потому что они несопоставимы с другими учреждениями культуры по выбранным для рейтинга критериям, это подорвет доверие населения к данным учреждениям.

Проблема некорректных формулировок критериев оценки, отсутствие учета специфики касается как разработки оснований для составления рейтинга учреждений, так и для разработки опросных инструментов. Участников интервьюирования волновали вопросы: кто разрабатывает критерии, насколько компетентные специалисты это делают и будут делать? Насколько выбранные критерии отражают те процессы, которые планируется измерить, валидны ли они? По мнению руководителей, требования к компетенции тех, кто разрабатывает критерии оценки, должны быть очень высокими. В качестве приемлемого решения предлагается передать формирование рейтингов в руки профессиональных сообществ (ассоциациям врачей, директоров школ и т.д.), чтобы сохранить их независимость и усилить значимость.

Даже если критерии и показатели оценки выбраны корректно, формулировки вопросов могут быть некорректными, сложными для восприятия, длинными, неоднозначными и т.д. Учитывая, что предполагается самостоятельное заполнение анкет получателями услуг, велик риск того, что заполняющие будут по-своему интерпретировать те или иные вопросы. Возможность дальнейшей адекватной интерпретации таких ответов вызывает сомнение у руководителей. Так, например, в сфере социальной защиты и сфере культуры Самарской области сверху были спущены опросники, не адаптированные под конкретные виды учреждений, многие вопросы ставили в тупик даже руководителей. Например, вопрос доступности без детализации может быть понят неоднозначно: территориальная, информационная или наличие безбарьерной среды и т.д. Вопрос о наличии очередей вызвал

недоумение в социальной гостинице, где люди получают стационарные услуги в срочном порядке.

При проведении независимых оценок не учитывалось, что ни директор, ни сотрудники не имеют возможности повлиять на многие условия оказания услуг, которые могут не нравиться их получателям и снижать оценки удовлетворенности. Например, самая распространенная ситуация – состояние или расположение помещений, где оказываются услуги, наличие ремонта и т.д. У учреждений нет возможности переехать в другое здание или провести капитальный ремонт, такие решения от них не зависят. Составление рейтинга с учетом таких показателей директора считают необъективным и несправедливым. Это приводит к сомнению в их целесообразности: *«Есть ли смысл в выяснении мнения получателей услуг, если не планируется, что на их просьбы и пожелания в дальнейшем последует какая-то реакция. Население, которое вовлекают в процесс оценки, ждет изменений, если их не будет, социальная напряженность и недоверие к органам власти и государственным учреждениям только вырастут».*

На первом этапе внедрения независимой оценки руководители, зная, что у них нет и не будет финансовых возможностей выполнить пожелания получателей услуг, игнорировали просьбы, озвученные в ходе оценки, а вышестоящие органы это санкционировали. Следующий спорный аспект – разнообразие предоставляемых услуг: учреждения не всегда можно одинаково оценивать и сводить оценки вместе (например, часть услуг оказывается населению, а другая (например, методические услуги) – другим центрам и т.д.). Это также пока не учитывается при разработке критериев для оценки качества оказания социальных услуг.

#### ***Недостатки методического сопровождения процесса внедрения независимой оценки.***

По мнению руководителей, стратегическое обоснование внедрения независимой оценки либо отсутствует, либо не донесено до учреждений и населения, нет внятного целеполагания, достаточной информации об институте независимой оценки. На первом этапе внедрения на уровне региональных министерств не понимали, как грамотно проводить оценку и спускали все на учреждения без пояснений и готовых методик, для формального выполнения и отчетности. Если часть директоров понимали, зачем нужно проводить оценку, то многие рядовые сотрудники – нет (они становятся силой, противодействующей внедрению института независимой оценки).

Результаты оценок уходят наверх и дальнейшие действия по итогам непонятны. Звучат опасения, что это – очередная игра, в которую быстро наиграются и забудут, что никаких дальнейших шагов предприниматься не будет. По мнению руководителей, если рекомендации по итогам оценки останутся не выполненными, осмысленность проведения этих процедур потеряется как для учреждений и членов общественных советов, так и для населения. Во многом такая ситуация, как указывалось выше, связана с тем, что часть рекомендаций связана с условиями оказания услуг, которые не зависят от возможностей сотрудников и директоров учреждений. Более того, в ситуации оптимизации и бюджетных ограничений рассчитывать на выделение дополнительных средств для решения каких-либо вопросов сложно. Если оценка действительно будет независимой, учреждения не должны страдать от того, на что повлиять не могут: *«Надо очень хорошо с нами обсудить критерии этой оценки... Допустим, у меня есть помещения, где родители занимаются либо одновременно два педагога ведут занятия. Это родителям не нравится, но у нас нет другого помещения. Понятно, что они отразят это в этом опросном листочке, в анкете. И финансирование учреждения будет напрямую поставлено от наличия или отсутствия помещения, ремонтных работ, отопления в учреждении. Тогда надо сначала все учреждения отремонтировать и*

сделать нормальные условия для работы» (руководитель учреждения в сфере социальной защиты).

Следующий аспект, который надо принимать во внимание, – время, необходимое для того, чтобы те, кто будет задействован в системе независимой оценки, начали что-то понимать в ней и в сферах, где ее проводят. Для этого их надо обучать и готовить. Очевидна потребность в обучении тех, кто будет заниматься оценкой (в советах), обучении и оценке, и особенностям функционирования разных сфер и типов учреждений. Существенный барьер заключается в нехватке экспертов, способных оказать методическую поддержку общественным советам при исполнительных органах власти, советам при учреждениях.

***Институциональные риски внедряемой независимой оценки качества оказания услуг.***

Как заявляли респонденты (особенно в сфере здравоохранения), в 2013 г. им самим приходилось выстраивать независимую оценку на базе созданных или создаваемых попечительских советов: искать и уговаривать людей вступить в попечительский совет, разрабатывать анкеты, участвовать в опросах, обрабатывать полученные данные, согласовывать с советом отчет по оценке, просить получателей услуг оценивать их на специальных сайтах и т.д. Эти трудозатраты никак не учитываются, а время отрывается от оказания самих услуг, что, по мнению руководителей, может негативно отразиться на качестве работы учреждения. В таком варианте независимая оценка никогда не выявит реальных проблем с качеством обслуживания.

Если от результатов оценки станет как-то зависеть финансирование, директора и советы будут «рисовать» нужные результаты. Несколько руководителей отмечали, что оценка должна быть полностью «убрана из рук руководителя».

Как отмечалось выше, технология независимой оценки предполагает обязательное создание общественного органа, играющего роль координатора и главного оценщика. На первом этапе внедрения в 2013–2014 гг. общественные советы создавались как при органах власти, так и при учреждениях. Ряд директоров считает в целом удачной идею, когда услуги оценивает экспертный или общественный совет, а не просто проводится опрос населения, так как только работающий орган может дать разумные рекомендации и выступить в качестве консультанта. Открытость учреждения, связь с обществом через членов общественного (попечительского) совета может дать толчок к его развитию. Но степень участия общественных (попечительских, управляющих) советов при учреждениях в оценке услуг существенно различается – где-то они участвовали только в опросах, а опросные инструменты были спущены сверху, где-то совместно с администрацией учреждения разрабатывали список вопросов и проводили опросы.

Однако имеет смысл прислушаться к негативным мнениям об этом первом опыте. Основные проблемы, которые называют директора, – незаинтересованность членов своего общественного (попечительского) совета в продуктивной работе и отсутствие у учреждений способов заинтересовать их. Членство в советах получают не те, кто мог бы реально оценить ситуацию и дать грамотные рекомендации, а соглашающиеся по дружбе потратить личное время. Количество общественных (попечительских, наблюдательных) советов, которое на сегодняшний день по законодательству должно быть создано на территории каждого региона, значительно превышает число компетентных, грамотных специалистов, готовых участвовать в такой работе на добровольных началах. Еще один риск – попадание в члены совета людей, изначально предвзято настроенных относительно деятельности учреждений.

Многие члены совета – занятые люди, им некогда проводить оценки в качестве добровольной нагрузки. Следствие этого – участие представителей учреждений в оценке услуг.

Советы в этом случае существуют формально и не участвуют ни в работе учреждения, ни в проведении оценки, они лояльно подписывают документы, подготовленные администрацией. Учреждение оказывается заложником спущенных сверху обязательств по организации деятельности совета и проведению оценки. Директору и сотрудникам приходится тратить время на имитацию деятельности общественного (попечительского) совета.

Решение проблемы на первый взгляд заключается в том, чтобы не попечительские советы учреждений, а внешние общественные советы при органах исполнительной власти занимались постепенной оценкой всех учреждений, исключая участие сотрудников учреждения в процессе сбора и обработки данных. Но тут, по мнению руководителей, возникает другой риск – невозможность для членов совета, не являющихся профессионалами в данном виде деятельности и в области проведения оценки, глубоко вникнуть в работу учреждения<sup>8</sup>. В наибольшей степени это относится к случаям, когда оценку проводят члены общественного совета, которые не взаимодействуют с учреждением, за исключением времени проведения оценки.

У руководителей вызывают вопросы способы формирования советов: кто и как в них попадает, являются ли эти люди профессионалами в тех областях, где они должны проводить оценку, не преследуют ли они эгоистические интересы. Распространено мнение, что в советах при органах власти каждый преследует свой интерес и прийти к общему решению, а тем более выполнить его практически невозможно.

К слову, в России участие в общественных советах представителей потребителей услуг не является распространенной практикой, это скорее исключение или вопрос, который только выносится на обсуждение, в отличие от западных стран. В Европе существует многолетняя практика общественного участия в оказании социальных услуг. Существенное отличие российской и зарубежной практики в том, что там советы при учреждениях – это прежде всего советы получателей услуг. Кроме того, прямое представительство получателей услуг в коллегиальных структурах при органах власти регламентируется нормативными актами. Негосударственные организации выступают в качестве поддерживающих и развивающих структур, работая над развитием потенциала получателей услуг, проводя обучение, оказывая методическое сопровождение, объединяя активных людей на локальном, региональном и национальном уровнях<sup>9</sup>. В России пока общественное участие развивается на уровне привлечения авторитетов (представителей духовенства, бизнеса, местных органов власти, общественных организаций), а не прямых получателей услуг.

Отдельные руководители учреждений в разных сферах (чаще всего в здравоохранении) высказывали мнение, что общественная оценка должна сочетаться с профессиональной, которую проводили бы члены профессиональной ассоциации. Один из респондентов высказал предложение, чтобы независимую оценку делали перекрестно представители такого же типа учреждения из другого региона – тогда она была бы и непредвзятая, и профессиональная.

---

<sup>8</sup> Общественные советы при органах власти на уровне субъектов федерации формируются по отраслевому принципу, поэтому эксперты и социально ориентированные НКО, входящие в них, в меньшей степени можно обвинить в непрофессионализме, но общественные советы при органах местного самоуправления формируются по универсальному принципу (один совет на все отрасли), поэтому здесь опасения руководителей могут быть оправданны.

<sup>9</sup> См., например: Mizrahi T. Models of client and citizen participation in welfare programs in the US. Israel, 2006; McCreary H.A., Davis B.W. Helps and Ideas for Residents' Councils in Long-Term Care Facilities / The Pennsylvania State University. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://pubs.cas.psu.edu/freepubs/pdfs/ui256.pdf> (27.02.2014); Study on social services of general interest / The Employment, Social Affairs and Inclusion Directorate General of the European Commission, 2011.



Мнения директоров, которые поддерживают идею создания внешних общественных советов при органах исполнительной власти, можно объединить в два тезиса. Во-первых, члены внешнего совета не знакомы с конкретными директорами и поэтому действительно можно говорить о независимости оценки, которую они будут проводить. Во-вторых, хорошо, что появляются советы как площадки для обсуждения и разработки независимой оценки. Какова будет эффективность создаваемых сейчас советов, покажет время.

По общему мнению руководителей, придание общественному совету жестких форм контроля над учреждениями, чтобы их решения были не рекомендательными, а обязательными, нецелесообразно, потому что не всегда выводы и рекомендации членов совета, как указывалось выше, соотносятся с реальными возможностями учреждения (например, совет указывает на необходимость ремонта, который действительно нужен, но выделение средств на его проведение не является полномочием учреждения), а также потому, что контролирующих органов сегодня уже достаточно много: профильный департамент (учредитель), департамент финансов, контрольно-счетная палата, контрольно-ревизионное управление, прокуратура, наблюдательный совет (в автономных учреждениях), управляющий совет (в образовании) и т.д. Учреждениям нужен не еще один контролер, им было бы полезно иметь структуру, которая бы оказывала поддержку: давала советы, помогала продвигать проекты, организовывать мероприятия, привлекать внимание власти и населения к проблемам и т.д.

В соответствии с изначальной идеей население как конечный получатель услуги должно выиграть от того, что учреждения будут иметь дополнительный стимул к повышению качества услуг. Однако не все директора верят, что по итогам оценки что-то будет меняться. А если не будет изменений, то население не выиграет.

Руководители отмечают существенно выросший объем разнообразной отчетности, несогласованность разных форм проверок и оценок (перегруженность этими формами учреждений и получателей услуг). Если работа учреждений будет парализована трудозатратами на участие в оценке, получатель услуги проигрывает.

Если же говорить о возможностях населения напрямую использовать результаты независимой оценки (например, итоговые рейтинги), то здесь у опрошенных экспертов также возникает достаточно много сомнений. Приведем основные тезисы, высказанные ими.

*Выиграть может только наиболее продвинутая часть получателей услуг, так как, возможно, станет пользоваться информацией рейтингов для выбора учреждений (во всех сферах), а массовый получатель не станет этого делать. В тех сферах, где получатель услуги может выбирать учреждения (школы, детские сады и др.), скорее всего, увеличится очередность, будет много желающих в них попасть, что в итоге может негативно отразиться на получателях. Во многих случаях реального выбора у получателей услуг нет и не будет: если нужное учреждение всего одно на данной территории (сельская библиотека, центр по реабилитации определенного типа инвалидности и т.п.); если действует участковый (территориальный) принцип для прикрепления к учреждению (поликлиники<sup>10</sup>, социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних, центры социального обслуживания и т.д.); если выбор учреждения осуществляет комиссия (например, направление в коррекционные детские сады идет через комиссию, а не по желанию родителя), рейтинги для получателей этих услуг не имеют значения.*

<sup>10</sup> Например, руководитель одной из поликлиники рассказал, несмотря на то что по законодательству человек имеет право выбирать поликлинику, учреждение может отказать в прикреплении – они стараются не брать тех, кто далеко проживает, так как в этом случае слишком затратно обслуживать человека на дому.

Кроме того, проведению объективной оценки может помешать российский менталитет, в частности то, что у нас не принято негативно отзываться о тех, от кого зависишь (например, о том, кто оказывает тебе услуги социального обслуживания). Более того, большинство населения не знает о том, что есть какая-то оценка, не верит, что она может быть объективной, а не сфабрикованной, и не имеет доступа к ее результатам.

Еще одно опасение руководителей связано с тем, что появление результатов оценки в СМИ может создавать негативный информационный фон вокруг деятельности государственных учреждений.

Вместе с тем мониторинг внедрения независимой оценки, осуществленный ИНСАП РАНХиГС в 2014 г., показал, что тревоги руководителей во многом оказались преждевременными. Так, например, опасение, что на них или на попечительские советы при учреждениях ляжет ответственность за проведение независимой оценки не соответствует самой концепции независимой оценки и является, скорее, неудачной практикой регионов. Благодаря разработке Минтруда России методических рекомендаций по проведению оценки, в последующем можно ожидать изменения ситуации.

На нейтрализацию страха, что в члены общественного совета попадут люди, преследующие свои эгоистические интересы в ущерб общественным целям совета, направлена норма Федерального закона о независимой оценке, где есть императивное требование к устранению конфликта интересов при формировании общественных советов.

Новый институт не содержит также требований о тотальном контроле деятельности учреждений, как предполагали директора. Основной целью независимой оценки является не оценка результатов услуги, а оценка процесса ее предоставления. Что смешивалось на первом этапе из-за недостатков методического сопровождения внедрения технологии<sup>11</sup>.

Рекомендации об устранении имеющихся проблем направляются не руководителю учреждения, а прежде всего учредителям, для которых они являются обязательными. И именно они должны изыскивать средства для повышения качества обслуживания, связанного, например, с плохой обустроенностью помещений или необходимостью проведения ремонта, приобретения оборудования и прочими ресурсоемкими мероприятиями.

С принятием Федерального закона о независимой оценке на второй план отошла необходимость обязательного проведения рейтингов учреждений. В нем она сохранена лишь для учреждений образования, да и то с оговоркой, что рейтинги учреждений формируют профессиональные организации, выбранные учредителем самостоятельно. Общественный совет участвует лишь в оценке организации образовательного процесса.

Названные руководителями риски, такие как: а) отсутствие достаточного числа грамотных заинтересованных людей, которые смогут участвовать в деятельности советов ради повышения качества социальных услуг; б) незаинтересованность членов общественного совета, возникающая от того, что функции общественного совета по проведению независимой оценки часто возлагаются на уже созданные при органах власти общественные советы с иными функциями (допускается Федеральным законом о независимой оценке); в) опасения, что сверху будут спущены неадекватные критерии, а оценку будут проводить непрофессионалы, не разбирающиеся в специфике той или иной сферы и работе того или иного учреждения, – на наш взгляд, не являются критичными для самой технологии

---

<sup>11</sup> Основная методологическая проблема – смешение понятий «оценка качества **оказания** услуг» и «оценка качества услуг», которое не было разъяснено исполнителям на первом этапе внедрения технологии. (см.: Рагозина Л.Г., Тополева-Солдунова Е.А., Цацура Е.А., Гришина Е.Е., Рогозин Д.М., Галиева Н.И. Формы участия гражданского общества в независимой оценке эффективности социальной сферы [препринт]).

независимой оценки, так как некомпетентность членов общественного совета можно нивелировать проведением обучающих семинаров, их заинтересованность можно повысить проведением специальных консультаций о возможности возложения на членов общественного совета новых функций, прежде чем будет принято решение об их делегировании. Главное, чтобы эти риски были осознаны руководителями, внедряющими независимую оценку. Это же справедливо и в отношении критериев независимой оценки, так как данная практика находится в стадии отработки; прозвучавшие опасения преждевременны.

Наш взгляд, следует обратить внимание на то, что среда не была подготовлена к восприятию новой технологии. Из интервью видно, что и общественность, и учреждения, и, собственно, региональные и муниципальные органы власти плохо понимают главную стратегическую линию внедряемого института и концепцию организации процесса. На уровне учреждений нет понимания, почему стали внедрять независимую оценку, зачем она нужна, может ли она принести пользу, кто является разработчиком инструментария, можно ли поучаствовать в этом процессе или надо смириться с некорректными вопросами, которые спускаются сверху директивно.

Другой риск нового института – слабое участие в общественных советах потребителей услуг. Даже там, где в их составе есть представители ассоциаций по защите прав потребителей (что очень редко), это представительство формально, так как специалисты ассоциаций – это некая универсальная когорта потребителей, мало связанная с услугами конкретных учреждений.

#### Литература

- 1 Рагозина Л.Г., Тополева-Солдунова Е.А., Цацура Е.А., Гришина Е.Е., Рогозин Д.М., Галиева Н.И. Формы участия гражданского общества в независимой оценке эффективности социальной сферы [препринт].
- 2 Mizrahi T. Models of client and citizen participation in welfare programs in the US. Israel, 2006.
- 3 McCreary H.A., Davis B.W. Helps and Ideas for Residents' Councils in Long-Term Care Facilities / The Pennsylvania State University. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://pubs.cas.psu.edu/freepubs/pdfs/ui256.pdf> (27.02.2014).
- 4 Study on social services of general interest / The Employment, Social Affairs and Inclusion Directorate General of the European Commission, 2011.
- 5 Постановление Правительства Российской Федерации от 30.03.2013 № 286 «О формировании независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги».
- 6 Федеральный закон от 21.07.2014 № 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».