

О. Н. Дудченко, А. В. Мытиль

СТАНОВЛЕНИЕ ИНСТИТУТА НЕЗАВИСИМОЙ ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА: ВОПРОСЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

DOI: 10.19181/snsp.2017. 5.1.4993

Дудченко Ольга Николаевна – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник, Институт социологии РАН. 117218, Россия, Москва, ул. Кржижановского, 24/35, корп.5

E-mail: odoudchenko@gmail.com

Тел: +7 (917) 552 67 04

Мытиль Анна Владимировна – старший научный сотрудник, Институт социологии РАН.

117218, Россия, Москва, ул. Кржижановского, 24/35, корп. 5

E-mail: amytilyandex.ru

Тел: +7 (917) 505 49 33

Аннотация. Статья посвящена анализу нового инструмента получения обратной связи относительно качества социальных услуг – независимой оценки качества (НОК). Этот инструмент заявлен как «форма общественного контроля», одно из проявлений гражданского участия в управлении социальной сферой. Объектом исследования были центры социальной помощи семье и детям. Ключевым звеном НОК выступает общественный совет при органе исполнительной власти, активную роль должны играть общественные организации, индивидуальные потребители социальных услуг, экспертное сообщество. Не в последнюю очередь от их позиции в отношении независимой оценки зависит, станет ли она эффективным социальным институтом, способствующим развитию гражданского общества в России. Перспективы НОК также обусловлены способностью и готовностью государства вести диалог с индивидуальными и коллективными потребителями социальных услуг, учитывать их пожелания при разработке и коррекции социальных инициатив, автором которых оно является. Несмотря на то, что полномасштабная реализация НОК в социальной сфере проходила в 2015 г., можно уже говорить о том, что этот новый инструмент апробирован во многих регионах РФ, в том числе в Москве. Накопленный опыт реализации независимой оценки дал информацию не только о необходимости совершенствования базы исследования, но и об институциональных ловушках, которые могут подстергать этот метод получения «обратной связи». В данной статье различные вопросы реализации НОК рассматриваются с точки зрения вероятности возникновения институциональных ловушек, предлагаются варианты действий, направленных на минимизацию риска их укоренения в дальнейшей практике оценочных исследований.

Ключевые слова: независимая оценка качества, социальная инновация, институциональные ловушки, риски, научная экспертиза.

Понятие «независимая оценка качества» впервые в российской практике упомянуто в Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 597. Определение этого понятия дано в Федеральном законе № 442 «Об основах социального обслуживания граждан РФ» от 20.12.2013 г. (вступил в силу 01.01.2015 г.).

Статья 23.1 этого закона – «Независимая оценка качества оказания услуг организациями социального обслуживания» – полностью посвящена цели, задачам и принципам осуществления НОК как «формы общественного контроля», целью которой является «предоставление получателям социальных услуг информации о качестве оказания услуг организациями социального обслуживания» [Федеральный закон..., 2013].

В упомянутой статье независимая оценка качества работы социальных организаций (НОК) г. Москвы, в проведении которой авторы принимали участие в качестве исследователей и аналитиков, рассматривается как опыт социальной инновации. В соответствии с многопараметрической классификацией [Попов и др., 2015: 840–841] она относится к социальным инновациям, иницилируемым «сверху», с частичным государственным участием, которые реализуются на национальном уровне.

Свою научную задачу авторы статьи видели прежде всего в том, чтобы оценить риски, которые могут осложнить становление нового института, и исследовательскими средствами (с помощью разработки адекватного инструментария и процедур НОК) попытаться снизить вероятность возникновения этих рисков.

Новые социальные практики всё чаще рассматриваются через призму социальных инноваций. В последнее десятилетие произошёл «всплеск» публикаций, посвящённых различным аспектам социальных инноваций, который говорит о возрастающем интересе к этой теме. На наш взгляд, этот интерес не случаен, вызван бурным развитием инновационных практик, идей, возможностей, которые связаны с существующими социальными задачами и потребностями [Mulgan, 2007: 52]. Они представляют уникальную эмпирическую базу для научного изучения и исследований, а также создают основу для практического взаимодействия органов власти и научного, экспертного сообщества.

В настоящее время научный интерес к социальным инновациям сфокусирован в большей степени на исследовании новых практик, чем на создании теоретических основ этого изучения [Краснопольская, Мерсиянова, 2014: 41]. Возможно, именно с этим связано то, что само понятие «социальные инновации» не имеет устоявшейся дефиниции. В то же время существует распространённое, скорее интуитивное о них представление, которое имеет фреймовый характер: к социальным инновациям относится всё, что отвечает требованиям новизны, реализуется в социальном пространстве и ориентировано на решение общественных проблем [Попов и др., 2015].

Интерес к социальным инновациям обусловлен тем, что они обладают широким спектром действия, эффект которого непосредственно затрагивает различные экономические сферы, отрасли знания и развитие общества в целом. И фреймовое определение этого понятия даёт простор для возникновения отраслевых парадигм. Неслучайно, что данная тема привлекает внимание социологов, экономистов, политологов, философов [Phils, 2009; Battistella, Nonino, 2014; Голубева, Соколова, 2010; Ксенофонтова, 2011; Зайцева, Шувалова, 2011].

Чрезвычайно важен эффект мультипликации от внедрения социальных инноваций, когда решения, направленные на удовлетворение актуальных потребностей, одновременно увеличивают возможность применения ресурсов [Омонов,

2016: 190], создают новые или улучшенные системы взаимодействия, способствующие эффективному использованию ресурсов и расширению социальных возможностей [Bund, 2013].

Именно на эту интерпретацию определения социальных инноваций, данную Евой Бунд (Bund Eva), мы опирались в своём исследовании. В настоящее время она признаётся наиболее удачной. Возможно, потому, что социальные инновации рассматриваются не только в качестве некоего факта (продукты, услуги), но и как взаимодействие акторов, вовлечённых в инновационную деятельность.

Эмпирическая база

Эмпирической базой для анализа выступил комплекс исследовательских процедур для проведения НОК в Москве в 2015 г. Объектом исследования были центры социальной помощи семье и детям (ЦСПСиД). Общественным советом при Департаменте труда и социальной защиты населения г. Москвы было выбрано 28 ЦСПСиД, но с учётом их филиалов общее количество объектов оценки составило 31 учреждение. В ходе НОК в 2015 г. в Москве было опрошено 934 потребителя социальных услуг. Опрос осуществлялся методом самозаполнения стандартизированной анкеты, содержащей как закрытые, так и открытые вопросы. Также было проведено 28 наблюдений относительно условий предоставления социальных услуг. По итогам своей работы исследователи не только заполняли формализованные бланки наблюдений, но и готовили неформализованные отчёты по итогам посещения центров. Более подробно методология исследования НОК в Москве в 2015 г. была описана ранее [Савинская и др., 2016].

Помимо основных исследовательских процедур, в 2016 г. был проведён экспертный опрос, участниками которого были руководители социальных учреждений, имевшие опыт участия в НОК. Также был проведён контент-анализ регионального опыта реализации НОК, который представлен на сайтах исполнительных органов власти.



НОК — возможности и перспективы

По своей форме НОК — это оценочное исследование, базирующееся на единой методологии, основанной, в свою очередь, на единой системе критериев оценки, реализуемой с помощью смешанных стратегий [Morgan, 2013], и касающееся определённого взаимосвязанного круга акторов. Акторы НОК, как и критерии оценки, определяются на законодательном уровне. Так, координатором всей исследовательской

процедуры НОК, в соответствии с законом, является общественный совет при органе исполнительной власти (уже действующий или специально создаваемый для процедуры НОК). Соответственно, и сам орган исполнительной власти тоже является актором НОК. Помимо этого в НОК вовлечены коллективы социальных учреждений, а также потребители социальных услуг, их организации и ассоциации.

По своей сути НОК может выступить импульсом для развития гражданской активности, самоорганизации, повышения вовлечённости социальных общностей в процесс государственного управления. Теоретически это достигается за счёт того, что НОК позиционируется не только как механизм «обратной связи» для органов исполнительной власти, но и как инструмент участия общества в управлении социальной сферой. Эффективный опыт участия в процессе государственного управления, без сомнения, будет способствовать росту как индивидуальной, как и групповой социальной активности.

Сама социальная сфера является прекрасным полем для формирования различных видов гражданского участия. Это следует из того, что учреждения социальной сферы в той или иной степени охватывают все социальные группы населения (по полу, возрасту, уровню достатка). Социальная сфера — это то, что касается практически каждого россиянина. Именно на базе социальных услуг могут формироваться различные инициативные группы, консолидированно выражающие общий интерес в улучшении качества социального обслуживания, а это и является одной из задач независимой оценки.

Помимо того, что внедрение института независимой оценки решает прикладные проблемы, декларируемые его инициаторами, оно является частью процессов развития современного российского общества, в котором, хотя и в непростых условиях, происходит поиск новых форм взаимодействия между государством и гражданским обществом.

Таким образом, независимая оценка может стать мощным инструментом формирования гражданского общества, развития гражданского участия, сокращения социальной дистанции между обществом и властью. С учётом законодательного закрепления регулярности процедуры НОК можно сказать, что эта социальная инновация имеет все возможности развиваться в социальный институт оценки. Периодическое проведение НОК на основе единых методологических принципов даст возможность наработки практики взаимодействия агентов, которая и создаст институт независимой оценки.

НОК — риск институциональной ловушки

В то же время существуют определённые риски, связанные с внедрением этой социальной инновации, которые могут привести к возникновению институциональной ловушки. Под институциональной ловушкой мы понимаем неэффективное функционирование института, которое воспроизводится за счёт того, что изменение

«правил игры» невыгодно для всех контрагентов [Полтерович, 2004]. Иными словами, выбор более продуктивного алгоритма взаимодействия связан в представлениях участников процесса с большими потерями, чем поддержание текущего, неэффективного способа действий.

Первый риск попадания в институциональную ловушку связан с тем, что НОК является социальной инициативой «сверху», не подкреплённой сформированным запросом «снизу», явно выраженными пожеланиями со стороны общественных организаций, потребителей услуг.

При этом наблюдения исследователей, в том числе и отечественных, свидетельствуют: сам факт того, что инновация инициируется государством, уже является риском для её эффективной реализации. Так, Е. В. Попов и его соавторы отмечают, что из четырёх проанализированных ими масштабных российских инновационных проектов в социальной сфере успешным оказался лишь один, и именно тот, что был инициирован «снизу». Все три проекта, инициированные государством, потерпели неудачу [Попов и др., 2015: 852].

В. М. Полтерович, рассматривая результаты реформ начала 1990-х гг. [Полтерович, 2006], отмечает, что развитие социальных инноваций требует наличия соответствующей институциональной среды. К этому же выводу приходят и другие исследователи: проекты, инициированные государством, зачастую становятся заложниками действующих неэффективных институтов, институциональных ловушек, что и приводит к неудачам [Попов и др., 2015: 852–853].

Анализ опыта проведения НОК в Москве и других регионах России показывает, что такой риск действительно существует. Как мы уже отмечали выше, ключевой агент при проведении НОК – это общественный совет при органе исполнительной власти. Он является координатором процесса НОК, и сам он – также инициатива «сверху»¹. При этом стандарты его деятельности определяются Общественной палатой (еще одна инициатива «сверху»²) и Правительственной комиссией по координации деятельности Открытого правительства. Общественный совет действует в рамках мероприятий, рекомендованных правительственными решениями. Формат и регламент деятельности общественного совета предполагают его возможную зависимость от решений того органа исполнительной власти, в отношении которого он призван осуществлять общественный контроль [Рагозина, Цацура, 2015: 9–10].

¹ Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

² Общественная палата при Президенте России была основана в 1994 г. распоряжением Президента РФ. В настоящее время деятельность Общественной палаты регулируется Федеральным законом от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации».

Получается, что объектом оценки являются социальные организации, а фактическим заказчиком процедуры выступает вышестоящий орган исполнительной власти.

Таким образом, процесс внедрения НОК происходит внутри структуры, обладающей чертами, которые, по С. Шейну, совершенно противопоказаны для инновационной деятельности: со строгой иерархией, абсолютной централизацией власти и контроля, жёсткой системой внутрикорпоративных социальных отношений [Shane, 1992: 29].

В этих условиях доминирующей оказывается тенденция к сведению инновационного процесса к уже имеющейся системе оценок, сложившейся на основе действия государственных стандартов предоставления социальных услуг, требований, предъявляемых контрольно-надзорными органами, отработанных практикой служебных проверок и так называемых взаимопроверок.

Результаты реализации НОК в Москве и других регионах России, данные экспертного опроса свидетельствуют о том, что именно этот риск является в настоящее время наиболее актуальным для дальнейшей судьбы НОК в социальной сфере.

Рассмотрим историю формирования законодательных актов в отношении НОК. Федеральный закон № 442 «Об основах социального обслуживания граждан в РФ» (от 28.12.2013) содержал всю необходимую и достаточную информацию для того, чтобы запустить процесс независимой оценки, заинтересовать актуальных (определённых в законе) и потенциальных (общественные организации) акторов. Всего в законе было обозначено пять критериев оценки социальных учреждений:

- открытость и доступность информации об организации социального обслуживания;
- комфортность условий предоставления социальных услуг и доступность их получения;
- время ожидания предоставления социальной услуги;
- доброжелательность, вежливость, компетентность работников организаций социального обслуживания;
- удовлетворённость качеством оказания услуг.

Каждый из этих критериев является достаточно универсальным и для дальнейшей их операционализации в зависимости от специфики социальных услуг, и для возможности сопоставления итоговых результатов оценки.

И если посмотреть исследования НОК, которые проводились в регионах в 2013–2014 гг., можно заметить, что они были компактными и по методам (как правило, только опрос), и по объектам исследования (потребители, сотрудники социальных учреждений, представители общественных организаций). Эти замеры имели явно выраженную поисковую направленность, в них ставились задачи найти новые смыслы, полезность для акторов, вовлечённых в процесс инновации.

Но начиная с 2014 г., а именно с ФЗ-256 «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» (от 21.07.2014) проявилась тенденция к формализации смыслов НОК. Так, в этом законе были даны инструкции по определению критерия «информационная открытость», которые устанавливали необходимость выявления соответствия деятельности социального учреждения нормам законодательства. Это сразу «утяжелило» процедуру оценки, поскольку потребовало введения дополнительного метода исследования, а именно контент-анализа сайтов самой организации, сайтов органов исполнительной власти, портала государственных услуг. При этом усложнение процедуры оценки не компенсировалось содержательным приращением.

Даже оставив за скобками дискуссию о том, является ли выявление соответствия деятельности законодательно утверждённым стандартам предметом независимой оценки, логично предположить, что такая постановка вопроса при исследовании работы государственных бюджетных учреждений не даст существенного отличия результатов. Практика реализации НОК, данные экспертного опроса руководителей социальных организаций Москвы подтвердили обоснованность такого предположения.

Ещё один этап регулирования НОК связан с Приказом Министерства труда и социальной защиты РФ № 995н, изданным в конце 2014 г. Этот приказ содержит уже полную регламентацию всех показателей (22 основных и 30 вспомогательных), которые должны войти в оценку каждого из критериев НОК [Приказ Минтруда., 2014]. Согласно этому документу, 28% показателей общественной оценки отводится на проверку соответствия деятельности социального учреждения требованиям законодательства и национальных стандартов деятельности в социальной сфере.

Таким образом, процесс законодательного оформления НОК оставляет всё меньше места собственно для общественной оценки, всё больше уходит в область проверок, связанных с законодательной и нормативной практикой. Социальная инициатива «сверху» оказалась в рамках изначально жёсткой конструкции, которая затрудняет процесс её наполнения новыми смыслами и практиками «снизу». А именно возможность наполнения процесса своими смыслами со стороны всех вовлечённых акторов и является залогом формирования эффективного социального института.

Второй риск непосредственно связан с первым и заключается в том, что в результате нарастания государственной регламентации предмет НОК всё глубже входит в зону неопределённости, и практическое применение результатов оценки становится всё более и более затруднительным.

Поскольку объектом НОК является успешность деятельности социальных учреждений, то кажется очевидным, что все параметры оценки должны касаться их собственных компетенций. Они не должны оцениваться по результатам деятельности вышестоящей организации или правительственного органа, отвечающего за социальную политику в стране. Но именно это и происходит, по крайней мере в отношении 10% показателей НОК.

Вопрос компетенций – это центральный вопрос, который определяет целесообразность оценки и эффективность инструментария исследования. По мнению экспертов из числа руководителей социальных учреждений, ряд показателей, входящих в НОК, не зависит от усилий самой организации. Например, социальные учреждения никак не могут повлиять на изменение показателей, оценивающих удобство здания, прилегающей к нему территории, поскольку вопрос размещения учреждений находится в ведении вышестоящей организации. Этот вывод подтверждается и другими исследователями [Рагозина, Цацура, 2015: 8].

Помимо этого возникают дополнительные вопросы, связанные с возможностью применения унифицированной методики НОК (в соответствии с Приказом Минтруда № 995н) для всех социальных учреждений.

Чем выше уровень детализации критериев оценки, тем уже сфера их применения, тем более однородными должны быть услуги, предоставляемые оцениваемыми учреждениями. Например, в отношении одних социальных услуг действуют стандарты временных норм, в отношении других – нет. Одними социальными услугами население пользуется добровольно, к другим (как, например, социальная реабилитация) их фактически принуждают органы опеки, полиция. Но, в соответствии с законодательной регламентацией, мнения и «добровольных», и «вынужденных» потребителей социальных услуг имеют равный вес, должны исследоваться по одной и той же методике.

Можно ли вынести за скобки набор социальных услуг, которые оказывает организация, при её оценке? Теоретически это сделать очень сложно, а практически, учитывая апелляции к мнению потребителя, почти невозможно. Потребитель приходит в социальное учреждение по поводу именно определённой социальной услуги, содержание и порядок предоставления которой не зависят от конкретного учреждения. И анализ открытых вопросов, которые содержались в анкете потребителей, это подтвердил.

Можно ли по единой методике учитывать мнения добровольных получателей социальных услуг и тех, кто вынужден их получать? Можно ли пренебрегать компетенцией социальных учреждений, оценивая их деятельность? У экспертов (как и у некоторых участников заседания общественного совета при Департаменте труда и социальной защиты населения г. Москвы, посвящённого обсуждению результатов НОК 2015 г.) есть сомнения в том, что такой подход даёт возможность адекватно оценить качество работы организаций.

Более того, на основе опыта проведения НОК у всех акторов возникает вопрос: «Что нам даёт эта инновация?». Этому не могут понять органы исполнительной власти, которым по результатам НОК необходимо принимать управлен-

ческие решения. Этого не могут понять общественные советы, потому что исключительно рейтинговые результаты не дают им информации о возможных тенденциях развития социальной сферы, не позволяют получить обратную связь от потребителей социальных услуг. Этого не могут понять и сотрудники социальных учреждений.

Данные экспертного опроса руководителей социальных учреждений Москвы позволили выяснить, что внедрение НОК в 2015 г. было сопряжено с определёнными ожиданиями. Например, получить *«взгляд со стороны»* на их деятельность, внести изменения в работу в связи *«с мнением получателей услуг в отношении самого процесса предоставления услуг, или каких-то новых услуг, которые учреждение может оказывать в дальнейшем»*.

Однако даже после проведения тура исследования НОК и подведения его итогов руководители социальных учреждений испытывали затруднения, формулируя в ходе экспертного опроса, в чём заключается польза НОК для них как руководителей социальных служб. Это обусловлено целым рядом обстоятельств. Первое – сам набор показателей оценки не учитывает специфику оказываемых услуг и возможности влияния учреждений на изменение ряда показателей. Второе – решения, принятые на уровне исполнительных органов власти после проведения НОК, никак не сочетались в восприятии опрошенных экспертов с результатами этой оценки.

Необходимо отметить, что и члены общественного совета, и представители Департамента труда и социальной защиты населения г. Москвы, к которому относится общественный совет, также испытывают трудности в использовании результатов НОК в своей деятельности. Центральный вопрос общественных слушаний по поводу реализации НОК заключался в том, что измеряет эта инновация: стандарты деятельности, утверждённые на законодательном уровне, или что-то другое? Общего понимания этого у участников слушаний не было. Не в последнюю очередь за счёт того, что итоговый рейтинг НОК не дал существенной дифференциации рейтинга социальных учреждений, а следовательно, и предмета для управленческих решений.

Как показали данные регионального анализа, слабая дифференцируемость итогового рейтинга НОК является общей проблемой. Это возвращает нас к теме рисков, связанных с социальной инициативой, идущей «сверху»: высокий уровень детализации процедур, мешающий акторам сформулировать собственное представление о полезности инновации, наполнить её практическим смыслом.

Воспроизведение процедуры НОК без насыщения её практическим смыслом – это прямой путь к институциональной ловушке. Общественный совет и орган исполнительной власти, не находя в этой

процедуре полезности для себя, будут относиться к ней как к проформе, неизбежному злу. Руководители социальных учреждений, также не находя смысла в НОК, будут воспринимать её как «очередную проверку», которую пройти не столь сложно, если знать её требования. Об этом прямо говорили нам руководители социальных учреждений в ходе экспертного опроса.

При этом каждый актер понимает двусмысленность ситуации, но ни один не готов предложить переосмысление содержания процедуры, привести её в соответствие с принципами общественного контроля, как это и было определено законодательством.

Третий риск заключается в том, что институты, на которые должна опираться социальная инновация, не развиты. Применительно к независимой оценке это касается института общественного мнения, института общественных организаций, института профессиональной экспертизы.

Начнём с общественных организаций. На всём пути своего развития, если брать за точку отсчёта начало XXI в., они находились в зоне пристального внимания законодательного регулирования. В 2002 г., с введением в действие 25-й статьи Налогового кодекса РФ (часть 2-я), отменены практически все льготы по налогу на прибыль не только самих НКО, но и их инвесторов. По мнению экспертов, в дальнейшем налоговый режим в отношении НКО только ужесточался. В 2006 г. был сделан ещё один шаг для усиления регулирования деятельности НКО, касающийся порядка работы организаций с зарубежным участием. В его основе лежала идея о том, что иностранное финансирование способствует деятельности в интересах других государств. Эта компания завершилась в 2012 г. введением понятия «иностраннный агент».

Определённой вехой государственного регулирования деятельности НКО стало выделение «социально ориентированных» некоммерческих организаций, которое произошло в 2010 г. Оно установило зависимость между финансированием из государственного бюджета и социальной ориентацией НКО.

В этом смысле важен социально-политический контекст, на фоне которого была проявлена законодательная инициатива, приведшая к появлению НОК. Закон, содержащий статью о независимой оценке, датируется 2013 г. (вступил в силу в 2015 г.). До этого на протяжении десятилетия, начиная с 2002 г., вышел ряд законов, существенно ограничивающих и регламентирующих деятельность общественных организаций. В результате институциональная среда, в которой делается попытка создания института независимой оценки, находится далеко не в самом благоприятном состоянии.

В настоящий момент важно понять, на что направлены инновации в социальной сфере: если речь идёт о том, что государство берёт под контроль всё, что связано с социальным обеспечением населения, то данные исследований говорят о высоком риске выхолащивания в этих условиях сути таких проектов, как НОК. Процедуры, требующие больших усилий и финансовых затрат, будут приобретать всё более формальный характер, а их результаты окажутся всё менее пригодными для практического применения.

Если государство готово просто задать стандарты работы социальных учреждений, превратить НОК в реальный инструмент обратной связи, на первый план должны выйти вопросы объединения усилий государственных органов, общественных организаций, реально представляющих интересы получателей социальных услуг, и экспертного сообщества, в том числе и в плане экспертизы законодательства.

Независимая оценка качества тесно связана с институтом общественного мнения: 37% баллов НОК приходится именно на оценку потребителей.

Информация, получаемая с помощью опросных методов, может быть достоверной, пригодной для практического применения лишь в том случае, если сложилась практика, основанная на осознании возможности влияния на процессы путём высказывания мнений, если это влияние оценивается как позитивное, без негативных последствий для того, кто высказывает своё мнение. Благодаря этому формируется культура высказываний – ответственность за то, что ты говоришь. Безответственное суждение ещё более губительно для института общественной оценки, чем «уход от ответа».

В настоящее время такой культуры высказывания мнений нет, и в этом состоит фундаментальная проблема не только оценочных, но и любых других подобных исследований. Наряду с этим в ходе нашего исследования проявились и другие, более частные проблемы, связанные с использованием метода опроса.

Так, предполагалось, что один из практических результатов оценки – обеспечение потенциальных потребителей социальных услуг информацией о результатах НОК. Само по себе распространение подобной информации является, безусловно, позитивным явлением. Однако открытым остаётся вопрос о том, в какой мере потребители социальных услуг будут учитывать показатели рейтинга при выборе социального учреждения? Естественно предположить, что результаты НОК в большей степени будут влиять на принятие решения в том случае, если выбор осуществляется на основе оценки качества – предоставляемых услуг, работы персонала в целом, технической и инфраструктурной оснащённости и т. п. В противном случае, если на первый план выходит территориальная доступность учреждения, это влияние будет минимальным.

Результаты опроса потребителей, проведённого в ходе первого тура НОК в Москве, дают возможность предположить, что выбор социального учреждения происходит, как правило, по принципу территориальной близости, а не в результате сравнения качества работы различных центров. Эту гипотезу высказывают и другие исследователи [Рагозина, Цацура, 2015].

В этой ситуации стимул в виде информационного обеспечения выбора социального учреждения для потребителей услуг в целом не работает.

Строго говоря, востребованность конкретной социальной услуги определяет специфику выбора потенциальным потребителем социального учреждения. А выбор потребителя — это один из центральных элементов практического смысла института независимой оценки. По крайней мере, так логично трактовать законодательно определённые цель и задачи НОК: именно выбор потребителя является стимулом для совершенствования конкретных социальных организаций, развития социальной отрасли в целом. Но прежде чем заявлять в качестве цели нарождающегося института НОК информационное обеспечение потребительского выбора, необходимо рассмотреть, как происходит этот выбор, что на него влияет, насколько однороден его алгоритм.

Например, экстренная экономическая помощь и модальный набор услуг для детей (группы краткосрочного пребывания, дневное отделение), где упор делается именно на пребывание ребёнка, а не на его развитие — выбор осуществляется по принципу шаговой доступности.

Те, кто заинтересован в авторских методиках по развитию детей, в определённых специалистах, как и те, кому необходима коррекция (особенные дети — особенные услуги), в первую очередь смотрят на наличие у социальной организации конкретной услуги, потом — на качество её предоставления, и в последнюю очередь — на месторасположение учреждения.

Третья группа — в принципе особенная. Это те, кто вообще не хотел быть получателем услуг, для кого выбор социальной услуги, социальной организации не стоял на повестке дня. Интересно, что в число «вынужденных» потребителей социальных услуг попадают контрастные группы населения — по признакам социального и материального благополучия. Это и представители «групп риска», вовлечённые в сферу деятельности социальных организаций правоохранительными, судебными органами, органами опеки. Это и слушатели Школы приёмных родителей, прохождение которой является обязательным элементом процедуры усыновления, оформления опеки. Как показывает практика, если первые склонны к чрезмерной критике при оценке социальной организации, то вторые, наоборот, к абсолютной комплиментарности.

Все эти особенности необходимо учитывать, и желательно предварительно, при построении института независимой оценки, поскольку критерии выбора и критерии оценки — взаимосвязанные системы, находящиеся внутри одной парадигмы принятия решений.

Что ещё необходимо учитывать — это отношение добровольных потребителей социальных услуг к процедуре НОК. По результатам исследования, проведённого в Москве в 2015 г., можно отметить, что сам факт опроса воспринимался с настроенностью. Не было зафиксировано восприятия НОК как инструмента влияния на улучшение работы конкретного учреждения и социальной сферы в целом. В ремарках участников опроса, скорее, сквозили опасения, что резуль-

таты НОК могут быть использованы как инструмент для закрытия «их» учреждения, как дополнительное обоснование сокращения возможностей социальной сферы в целом.

Можно сказать, что потребители социальных услуг при опросе в рамках НОК проявляли единое солидарное видение повседневной реальности со «своими» социальными учреждениями. И эта консолидация сама по себе является интересным феноменом коллективной эффективности [Бергер, Лукман, 1995].

Необходимо учитывать и социальный фон проведения НОК. А это – сокращение социальной сферы, негативные, с точки зрения респондентов, тенденции реорганизации «смежной», медицинской сферы в Москве. Ярко выраженные ожидания секвестра социальной сферы проявлялись в комплиментарности оценок – из опасений, что результатом высказанной критики будет только редукция услуг, но не повышение их качества.

Не случайно, что 43% из высказанных пожеланий в отношении улучшения социальной сферы – это выражение признательности социальным организациям, заверение в том, что всё нравится, всё устраивает.

Чрезвычайно важным элементом институциональной среды, необходимым для формирования института независимой оценки, является и культура экспертизы, которая тоже весьма далека от идеального состояния. Достаточно упомянуть о проблеме «частичности экспертизы» [Федотова, 2010], о распространённости иллюзии, что использование «понравившихся» тезисов при игнорировании общего контекста, самого духа рекомендаций экспертов может принести какую-то пользу.

Выводы

Опыт участия в апробации НОК – это изучение возможностей становления одной из форм гражданской активности, выявление того, что этому способствует, и того, что препятствует. НОК позиционируется инициаторами этой инновации не только как механизм обратной связи, но и как инструмент участия общества в управлении социальной сферой, способ гражданского контроля и влияния на эффективность социальной поддержки. Но в том случае, если гражданская активность не будет проявлена, не найдёт в инновационной процедуре стимула для развития, НОК не состоится в качестве эффективного института.

Отслеживать становление института всегда интересно – как он формируется в практическом взаимодействии заинтересованных сторон: государства в лице органа исполнительной власти, общественных

организаций в лице общественных советов, профессионалов в лице представителей социальных служб и населения (актуальных потребителей социальных услуг). Отлаженное взаимодействие всех этих акторов – неперенное условие эффективной институционализации.

И, конечно, немаловажно, что в основе НОК лежат исследовательские процедуры, а это даёт возможность приложения теоретических и методологических наработок социологии. Это позволяет не только произвести коррекцию методико-методологического аппарата исследований, но и оценить вероятность возникновения институциональной ловушки при пролонгации процедуры оценки.

Проведение НОК в Москве в 2015 г. носило апробационный характер. Но это исследование выявило не только «технические» недочёты, устранить которые можно в рабочем порядке, но и более серьёзные проблемы концептуального масштаба, пренебрежение которыми неизбежно способствует возникновению институциональной ловушки.

Представляется, что перспективный успех НОК как важной социальной инновации во многом будет зависеть от баланса вовлечённости и влияния на развитие этого института разных групп акторов, участвующих в его становлении. Очевидно, что проведение оценочных процедур невозможно без активного участия муниципальных структур, организующих предоставление социальной помощи со стороны государства. Однако если их роль будет ключевой, высок риск превращения эксперимента по внедрению НОК в одну из «попыток неорганической модернизации, осуществлявшихся сверху», которые ведут не столько к инновационному развитию, сколько, наоборот, к архаизации социальных практик [Зарубина, 2014: 9–15].

Что же можно сделать для того, чтобы нивелировать риск социальной инициативы «сверху», снизить вероятность попадания в институциональную ловушку?

В первую очередь необходимо установить регламент взаимодействия экспертов и представителей органов управления по поводу НОК. Предвидение и рекомендации – это то, что могут дать специалисты, в том числе рекомендации по поводу процедур, которые необходимы для информационного обеспечения решений по нивелированию ловушек. Экспертное обсуждение, которое было проведено в 2016 г., – только одно в ряду других столь же необходимых.

Во-вторых, необходимо наладить обратную связь: продумать и реализовать стратегию публичного распространения не только рейтинговых результатов НОК, но и тех управленческих решений, изменений, которые были вызваны внедрением этой инновационной процедуры. Это необходимо для создания быстрого положительного эффекта, который будет способствовать повышению доверия к НОК, в первую очередь со стороны населения. В условиях неразвитости институциональной среды, культуры гражданского общества, наличие такого быстрого позитивного эффекта становится критичным для дальнейшей судьбы формирующегося института.

И, в-третьих, инициатива «сверху» непременно должна наполняться смыслами «снизу», со стороны непосредственных участников процесса. Иными словами, становиться понятной и полезной для них. В настоящее время ни одна из сторон ещё не осознаёт в полной мере полезность НОК. При этом формальное исполнение очередной «*проверочной процедуры*», как её окрестили руководители социальных учреждений, тоже никому не в радость.

В связи с этим важно понять, что стандартных выходов из институциональной ловушки не существует. Всё определяет конкретный контекст. И в данном случае не действует вариант ответственности третьей стороны, потому что в этом качестве могут выступить только государственные органы.

Надежды на выход из институциональной ловушки связаны с тем, что, оправившись от «шоковой терапии» проведения НОК в 2015 г., общественный совет и Департамент труда и социальной защиты населения г. Москвы начали переосмысление процедуры НОК, пересмотр алгоритма взаимодействия в ходе её реализации.

Судя по результатам регионального опыта внедрения НОК, можно предположить, что ситуация, в которой оказались московские акторы НОК, достаточно типична для регионов России. В связи с этим весьма актуальным становится вопрос об организации площадки для обсуждения региональных практик реализации НОК. Эту площадку можно использовать и для обмена опытом в поисках наиболее эффективных практик, и для выработки консолидированного видения поправок, которые необходимо внести в нормативную базу проведения НОК, чтобы создать предпосылки для её эффективного институционального оформления.

Список литературы

Бергер П., Лукман Т. Социальное конструирование реальности. М.: Медиум, 1995. 323 с.

Голубева А. А., Соколова Е. В. Инновации в общественном секторе: введение в проблему // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 8: Менеджмент. 2010. № 4. С. 28–57.

Зайцева А. С., Шувалова О. Р. Новые акценты в развитии инновационной деятельности: инновации, инициируемые пользователями // Форсайт. 2011. Т. 5. № 2. С. 16–32.

Зарубина Н. Н. Социокультурные и институциональные противоречия: вызовы для инновационного развития России // Социологическая наука и социальная практика. 2014. № 2. С. 5–22.

Ксенофонтова Х. З. Модель социальных инноваций – фактор развития потенциала управленческого персонала // Известия Пензенского государственного педагогического университета им. В. Г. Белинского. 2011. № 24. С. 326–330.

Краснопольская И. И., Мерсиянова И. В. Гражданское общество как среда производства и распространения социальных инноваций // Форсайт. 2014. Т. 8. № 4. С. 40–53.

Омонов Ж. К. Барьеры развития социальных инноваций // Журнал экономической теории. 2016. № 2. С. 189–193.

Полтерович В. М. Общество и реформы. Институциональные ловушки: есть ли выход? // Общественные науки и современность. 2004. № 3. С. 5–16.

Полтерович В. М. Искусство реформ. Лекция в рамках проекта «Публичные лекции “Полит.ру”». 15.06.2006. Стенограмма [Электронный ресурс] // Полит.ру URL: <http://polit.ru/article/2006/06/26/polterovich/> (дата обращения: 09.02.2017).

Попов Е. В., Омонов Ж. К., Веретенникова А. Ю. Многопараметрическая классификация социальных инноваций // Вестник УРФУ. Серия: Экономика и управление. 2015. Т. 14. № 6. С. 836–867.

Приказ Минтруда России № 995 от 8 декабря 2014 г. «Об утверждении показателей, характеризующих общие критерии оценки качества оказания услуг организациями социального обслуживания» [Электронный ресурс] // Министерство труда и социальной защиты РФ URL: <http://www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/orders/339> (дата обращения: 16.10.2016).

Рагозина Л. Г., Цацура Е. А. Независимая оценка качества оказания социальных услуг: первые результаты // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. Январь-февраль 2015 г. 2015. № 1 (125). С. 3–13.

Савинская О. Б., Дудченко О. Н., Мытиль А. В. Методический аудит независимой оценки качества в социальной сфере: возможности и ограничения // Журнал исследований социальной политики. Статья опубликована на сайте журнала в рубрике «в печати:» URL: https://jsps.hse.ru/data/2016/12/07/1113163268/JISP_FV_Savinskaya_Dudchenko_Mytil.pdf (дата обращения 18.02.2017)

Федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в РФ». Статья 23.1. Независимая оценка качества оказания услуг организациями социального обслуживания [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/30586.html> (дата обращения: 16.10.2016).

Федотова В. Г. Социальные инновации как основа процесса модернизации общества // Вопросы философии. 2010. № 10. С. 3–17.

Battistella C., Nonino F. Open innovation web-based platforms: The impact of different forms of motivation on collaboration // Innovation: Management, Policy & Practice. 2014. Vol. 14. No 4. P. 557–575.

Bund E., Hubrich D-K., Schmitz B., Mildenerberger G., Krlev G. Paving the Way to Measurement – A Blueprint for Social Innovation Metrics. A Short Guide to the Research for Policy Makers (A deliverable of the project: «The theoretical, empirical and policy foundations for building social innovation in Europe» (TEPSIE), European Commission – 7-th Framework Programme). Brussels: European Commission, DG Research, 2013.

Morgan D. Integrating Qualitative and Quantitative Methods: A Pragmatic Approach. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2013. 288 p.

Mulgan G., Tuckers S., Ali R., Sanders B. Social innovation: what it is, why it matters and how it can be accelerate. London: The Basingstoke Press, 2007.

Phils J. Rediscovering Social Innovations. Stanford: Stanford Graduate School of Business, 2009.

Shane S. Why Do Some Societies Invent More Than Others? // Journal of Business Venturing. 1992. № 7. P 29–46.

Дата поступления в редакцию: 25.10.2016

DOI: 10.19181/snsp.2017. 5.1.4993

Establishment of the Institute of Independent Quality Assessment: Issues and Future Development

Doudchenko Olga Nikolaevna

Candidate of Economical Science, Senior Researcher, Institute of Sociology, Russian Academy of Sciences. Krzhizhanovskogo str., 24/35, b. 5, 117218, Moscow, Russia. E-mail: odoudchenko@gmail.com

Mytil Anna Vladimirovna

Senior Researcher, Institute of Sociology, Russian Academy of Sciences. Krzhizhanovskogo str., 24/35, b. 5, 117218, Moscow, Russia E-mail: amytil@yandex.ru

Abstract. This article analyzes the new tool of receiving feedback about the quality of social services – the Independent Quality Assessment. This tool is claimed to be “a form of social control”, one of the demonstration of public participation in social sphere administration. The object of research was social care centers for families and children. A key element of the Independent Quality Assessment is a Public Council of the executive authority, non-governmental organizations, and individual consumers of social services and the expert community should play an active role. Last but not least, an independent assessment concerning their position depends whether it will be an effective social institution, promoting the development of civil society in Russia. Independent Quality Assessment prospects are determined by the state ability and readiness to carry on a dialogue with the individual and collective consumers of social services, and take into account their wishes during the development and correction of social initiatives, of which it is the author. Despite the fact that the full implementation of the Independent Quality Assessment in the social sphere was held in 2015, we may already say that this new tool has been tested in many regions of Russian Federation, including Moscow. Experience of implementation of independent assessment provided information, not only about the need to improve research bases, but also about the institutional traps that can lie in wait of this method of receiving “feedback”. In this article, various issues of Independent Quality Assessment implementation are considered in terms of the likelihood of institutional traps, and options are proposed for actions aimed at minimizing the risk of their rooting in the further practice of evaluation studies.

Keywords: independent quality assessment, social innovation, “lock-in”, risks, scientific expertise.



REFERENCES

Berger P., Lukman T. 1995. Social'noe konstruirovanie real'nosti [The social construction of reality]. M.: Medium. 323 p. (In Russ.).

Federal'nyj zakon ot 28.12.2013 № 442-FZ «Ob osnovah social'nogo obsluzhivaniya grazhdan v RF» [The Federal law from 28.12.2013 № 442-FZ "About bases of social service of citizens of the Russian Federation"]. Stat'ja 23.1. Nezavisimaja ocenka kachestva okazaniya uslug organizacijami social'nogo obsluzhivaniya [online]. Konsul'tantPljus. URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/30586.htm> (accessed 16.10.2016). (In Russ.).

Fedotova V. G. 2010. Social'nye innovacii kak osnova processa modernizacii obshhestva [Social innovation as the basis of modernization of society]. *Voprosy filosofii*. № 10. P. 3–17. (In Russ.).

Golubeva A. A., Sokolova E. V. 2010. Innovacii v obshhestvennom sektore: vvedenie v problem [Innovation in the public sector: introduction to the problem]. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta*. Serija 8: Menedzhment. № 4. P. 28–57. (In Russ.).

Ksenofontova H. Z. 2011. Model' social'nyh innovacii – faktor razvitija potentsiala upravlencheskogo personala [Model of social innovation, a factor in the development of potential management staff]. *Izvestija Penzenskogo gosudarstvennogo pedagogicheskogo universiteta im. V. G. Belinskogo*. № 24. P. 326–330. (In Russ.).

Krasnopol'skaja I. I., Mersijanova I. V. 2014. Grazhdanskoe obshhestvo kak sreda proizvodstva i rasprostraneniya social'nyh innovacij [Civil society as a medium of production and dissemination of social innovation]. *Forsajt*. T. 8. № 4. P. 40–53. (In Russ.).

Omonov Zh. K. 2016. Bar'ery razvitija social'nyh innovacij [Barriers to development of social innovation]. *Zhurnal jekonomicheskoy teorii*. № 2. P. 189–193. (In Russ.).

Polterovich V. M. 2004. Obshhestvo i reformy. Institucional'nye lovuhki: est' li vyhod? [Society and reform. Institutional traps: is there a way out?]. *Obshhestvennye nauki i sovremennost'*. № 3. P. 5–16. (In Russ.).

Polterovich V. M. 2006. Iskusstvo reform. Lekcija v ramkah proekta «Publichnye lekcii "Polit.ru"» [The art of reform. Lecture in the framework of the project "Public lectures "Polit.ru""]. 15.06.2006. Stenogramma [online]. Polit.ru URL: <http://polit.ru/article/2006/06/26/polterovich/> (accessed 09.02.2017). (In Russ.).

Popov E. V., Omonov Zh. K., Veretennikova A. Ju. 2015. Mnogoparametricheskaja klassifikacija social'nyh innovacij [Multivariate classification of social innovation]. *Vestnik URFU. Serija: Jekonomika i upravlenie*. T. 14. № 6. P. 836–867. (In Russ.).

Prikaz Mintruda Rossii № 995 ot 8 dekabrja 2014 g. «Ob utverzhdenii pokazatelej, harakterizujushih obshhie kriterii ocenki kachestva okazaniya uslug organizacijami social'nogo obsluzhivaniya» [The order of the Ministry of the Russian Federation No. 995 from 8 December 2014 "On approval of indicators of General criteria for assessing the quality of services by social service organizations"]. [online]. Ministerstvo truda i social'noj zashhity RF. URL: <http://www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/orders/339> (accessed 16.10.2016). (In Russ.).

Ragozina L. G., Cacura E. A. 2015. Nezavisimaja ocenka kachestva okazaniya social'nyh uslug: pervye rezul'taty [Independent quality assessment of social services: first results]. *Monitoring obshhestvennogo mnenija: jekonomicheskie i social'nye peremeny. Janvar'-fevral' 2015 g.* № 1 (125). P. 3–13. (In Russ.).

Savinskaja O. B., Dudchenko O. N., Mytil' A. V. 2016. Metodicheskij audit nezavisimoy ocenki kachestva v social'noj sfere: vozmozhnosti i ogranichenija [The methodological audit of the independent evaluation of the quality of social services: opportunities and constraints]. *Zhurnal issledovanij social'noj politiki*. URL: https://jsps.hse.ru/data/2016/12/07/1113163268/JISP_FV_Savinskaya_Dudchenko_Mytil.pdf (accessed 18.02.2017) (In Russ.).

Zajceva A. S., Shuvalova O. R. 2011. Novye akcenty v razvitii innovacionnoj dejatel'nosti: innovacii, iniciiruemye pol'zovateljami [New accents in development of innovative activities: innovation, initiated by the user]. *Forsajt*. T. 5. № 2. P. 16–32. (In Russ.).

Zarubina N. N. 2014. Sociokul'turnye i institucional'nye protivorechija: vyzovy dlja innovacionnogo razvitija Rossii [Socio-cultural and institutional contradictions: the challenges for innovative development of Russia]. *Sociologicheskaja nauka i social'naja praktika*. № 2. P. 5–22. (In Russ.).

Battistella C., Nonino F. 2014. Open innovation web-based platforms: The impact of different forms of motivation on collaboration // *Innovation: Management, Policy & Practice*. Vol. 14. No 4. P. 557–575.

Bund E., Hubrich D-K., Schmitz B., Mildenerger G., Krlev G. 2013. Paving the Way to Measurement – A Blueprint for Social Innovation Metrics. A Short Guide to the Research for Policy Makers (A deliverable of the project: «The theoretical, empirical and policy foundations for building social innovation in Europe» (TEPSIE), European Commission – 7-th Framework Programme). Brussels: European Commission; DG Research.

Morgan D. 2013. Integrating Qualitative and Quantitative Methods: A Pragmatic Approach. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 288 p.

Mulgan G., Tuckers S., Ali R., Sanders B. 2007. Social innovation: what it is, why it matters and how it can be accelerate. London: The Basingstoke Press.

Phils J. 2009. Rediscovering Social Innovations. Stanford: Stanford Graduate School of Business.

Shane S. 1992. Why Do Some Societies Invent More Than Others? // *Journal of Business Venturing*. N 7. P 29–46.

Date received by 25.10.2016

