

деятельности агентства, которое возглавляет всю систему социальной защиты детства республики.

Итак, реорганизация системы СЗД, выстраивание деятельности учреждений в новых организационно-правовых условиях, включение в единую систему государственного управления и финансирования позволяет сделать управление системой социального обслуживания семьи и детей более четким, системным и единообразным.

#### *Литература*

1. Варывдин В.А. Управление системой социальной защиты детства: учеб. пособие / В.А. Варывдин, И.П. Клемантович. – М.: Педагогическое общество России, 2005. – 192 с.
2. Егорова М.О. Реформирование системы социальной защиты детства в интересах детей / М.О. Егорова // Проблема сиротства. Механизмы профилактики, инновационные услуги, новые подходы в управлении. Опыт Хабаровска / отв. сост. Н.И. Кокуркина. – М., 2006. – С.7-17.
3. Ослон В.Н. Опыт перехода детского дома на систему патронатного воспитания / В.Н. Ослон // Инновационные услуги в профилактике социального сиротства. Опыт Томской области: сб. ст., методических материалов, нормативно-правовых документов / под ред. М.О. Егоровой. – М., 2006. – С. 182-191.
4. Профилактика сиротства в социальной политике российских регионов: хроника событий / сост. А.М. Спивак. – М., 2007 – 80 с.

#### *References*

1. Varyvadin V.A., Klemantovich I.P. The management of system of social protection of childhood: Teaching aid. – M.: Pedagogicheskoe obchestvo Rossii, 2005. – 192 p.
2. Egorova M.O. Reforming of the system of social protection of childhood in the interest of children. // Orphan's problems. The instruments of prophylactic measures, innovation services, new approaches in management. The experience of Khabarovsk / Managing maker N.I. Kokurkina. – M., 2006. – P. 7-17.
3. Oslon V.N. The experience of crossing of orphan's house to the system of foster bringing up//The innovation services in prophylactic measures of social orphan. The experience of Tomsk region: The set of articles / Edited by M.O. Egorova. – M., 2006. – P. 182-191.
4. The prophylactic measures of orphan in social policy of Russian regions: The chronicle of events / Managing maker A.M. Spivak. – M., 2007. – 80 p.

*Базарова Екатерина Борисовна* – аспирант кафедры политологии и социологии, ассистент кафедры теории социальной работы Бурятского государственного университета (Улан-Удэ).

*Bazarova Ekaterina Borisovna* – postgraduate student of the department of political and sociology, the assistant of the department of the theory of the social work of Buryat State University (Ulan-Ude).

E-mail: bazkatya@mail.ru; Тел./tel. 8-(3012)-21-26-49.

*Эрдыниева Людмила Мункхожаповна* – аспирант кафедры философии Бурятского государственного университета, главный специалист-эксперт Республиканского агентства по делам семьи и детей (Улан-Удэ).

*Erdynieva Ludmila Munkhozhapovna* – postgraduate student of the department of the philosophy of Buryat State University, the chief specialist-expert of Republic agency in the affairs of family and children (Ulan-Ude).

E-mail: bazkatya@mail.ru; Тел./tel. 8-(3012)-55-29-99.

УДК 364

ББК 60.5617

***Г.В. Синицына***

### **Основные проблемы организации стандартизации социального обслуживания населения на муниципальном уровне\***

*В статье раскрываются основные проблемы социального обслуживания населения. Подчеркивается актуальность разработки стандартов как основы повышения качества социальных услуг и обеспечения эффективности деятельности учреждений социального обслуживания на различных уровнях, в том числе на муниципальном уровне.*

**Ключевые слова:** население, социальное обслуживание, стандарт, социальная услуга, органы местного самоуправления.

---

\* Статья подготовлена в рамках выполнения проекта РГНФ № 08-03-603 01 а/Г «Стандарты социального обслуживания населения в регионах современной России».

G.V. Sinitsyna

Basic problems of the organization of the standardization of the social maintenance of population at the municipal level

*Given article is devoted to key problems of social services to the public. The passage stresses the importance of developing standards as a crucial background for improving the quality of provided social services and ensuring work efficiency of social service institutions at various levels, including the municipal.*

**Key words:** population, social maintenance, standard, social service, the organs of local self-guidance.

Кардинальные перемены в экономической, социально-политической, культурной и духовной сферах жизни общества, государства, в общественном сознании, идеологии и общественной психологии с необычайной остротой и рельефностью обнажили многие проблемы, но в большей степени это касается социальной защиты населения.

Социальная защита населения является структурообразующим элементом социальной политики, которая рассматривается в двух аспектах. В широком смысле она охватывает решения и мероприятия, затрагивающие все стороны жизни членов общества, включая обеспечение товарами, жильем, услугами инфраструктуры, рабочими местами, приемлемыми денежными доходами, благоприятными экологическими условиями и т.д. В узком – содержание социальной политики исчерпывается чисто социальными решениями и мероприятиями, связанными с поддержанием различных слоев общества, которые в силу своего специфического положения не в состоянии играть активную роль в условиях рыночных отношений (дети, пенсионеры, инвалиды, работники бюджетных организаций и т.д.) [3].

Направления социальной защиты предусматривают конкретные меры (действия), осуществление которых способствует достижению определенного уровня социальной защиты населения. Однако для реализации направлений социальной защиты разных групп населения необходимы законодательные, экономические и организационные действия, которые в совокупности и представляют механизм социальной защиты населения.

Действующая система социальной защиты в настоящее время сталкивается с многообразными проблемами. В частности, отдельные виды помощи существуют фрагментарно, различные подсистемы социальной защиты представителей разных социальных групп изолированы, нет четких правил взаимодействия и распределения функций между министерствами и внебюджетными фондами; органам социальной защиты приходится обслуживать все большее число нуждающихся лиц в условиях уменьшения объема ресурсов для их поддержки и т.д.

Реформы, происходящие в конце XX – начале XXI вв. в России, повлекли за собой существенное повышение роли регионов и муниципалитетов в реализации социальной политики государства, в частности, в сфере социального обслуживания населения. В результате проводимых реформ произошло разграничение таких направлений социальной защиты, как социальная поддержка и социальное обслуживание населения, реализуемых как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровнях.

Социальное обслуживание, став неотъемлемой частью государственной системы социальной защиты населения, по существу превратилось в социальный институт, то есть устойчивый комплекс социальных служб, нормативных актов, правил, технологий, методик, установок, отражающих социальные потребности различных категорий населения и влияющих на различные сферы деятельности в РФ.

Преобразования в социальном обслуживании привели к изменениям в образцах поведения, психологии и мышлении работников социальных служб, к развитию системы высших и профессиональных учебных заведений, осуществляющих подготовку специалистов для учреждений социального обслуживания населения.

Несмотря на то, что понятие «социальное обслуживание» широко используется в практической жизнедеятельности нашего общества, и в последнее время стало объектом исследований, проводимых в рамках социальной работы, социологии, социальной работы, его теоретическое обоснование практически отсутствует.

В России особый акцент был сделан на разработке правового аспекта социального обслуживания. Но без теоретического обоснования сущности и структуры процесса социального об-

служивания возникают сложности, в первую очередь, в оценке эффективности социального обслуживания, в выборе адекватной модели, обеспечивающей реализацию основных принципов и направлений социальной политики государства, определении стандартов и норм профессиональной деятельности специалистов по социальной работе и т.д. [5].

В 1990-х гг. возникает потребность стандартизации сферы услуг, что было вызвано разного рода причинами: во-первых, возрастающей ролью услуг в жизни человека, расширением спектра услуг; в частности появляются новые услуги, такие как: страховые, финансовые, налоговые, кредитования, социальные и др. Во-вторых, необходимостью контроля за качеством услуг, с целью выявления факторов, способных нанести вред физическим, психическим, духовным и социальным силам человека, а также окружающей среде. На государственном уровне стандартизация была признана с середины XX в. Основные законы в области стандартизации услуг в РФ были приняты в начале 90-х гг. XX столетия, среди них: федеральные законы «О защите прав потребителей» (1992); «О стандартизации» (1993); «Об обеспечении единства измерений» (1993); «О сертификации продукции и услуг» (1993).

Требования, которые содержались в государственных стандартах до 1 июля 2003 г., были направлены на обеспечение безопасности услуг для окружающей среды, жизни, здоровья и имущества граждан, технической и информационной совместимости, взаимозаменяемости услуг, единства методов их контроля, а также иные требования, установленные законодательством Российской Федерации, являлись обязательными для соблюдения государственными органами управления, субъектами хозяйственной деятельности. Соответствие услуг указанным требованиям государственных стандартов определялось в порядке, установленном законодательством Российской Федерации об обязательной сертификации услуг. Иные требования государственных стандартов к услугам были обязательными для соблюдения субъектами хозяйственной деятельности в силу договора, либо в том случае, если об этом указывалось в технической документации исполнителя услуг. При этом соответствие услуг этим требованиям государственных стандартов определялось в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о добровольной сертификации услуг. За соблюдением субъектами хозяйственной деятельности обязательных требований государственных стандартов осуществлялся государственный контроль и надзор со стороны исполнительных органов государственной власти.

В федеральном законе «Об основах социального обслуживания населения в РФ» [6] в статье 6 было определено, что социальное обслуживание должно соответствовать государственным стандартам, которые устанавливают основные требования к объемам и качеству социальных услуг, порядку и условиям их оказания.

В соответствии с национальным стандартом «Качество социальных услуг», введенным в действие Постановлением Госстандарта России, установлены основные положения, определяющие качество социальных услуг. Этот стандарт устанавливает основные положения определения качества отдельной услуги, которая оказывается в учреждениях социального обслуживания населения; но, к сожалению, в стандарте не описаны положения, устанавливающие качество и эффективность процесса оказания услуги, а также отсутствуют критерии оценки качества результата, который должен быть достигнут после реализации услуги.

Сложность стандартизации услуг и их качества связана, в первую очередь, с особенностями самих услуг, среди которых можно отметить: трудность количественной оценки многих видов услуг, отсутствие показателей качества социальных услуг и др. Результаты исследования показали, что важным является разработка конкретных механизмов организации социального обслуживания населения на региональном уровне [4].

Несмотря на то, что федеральным законом в 1995 г. были определены 13 видов учреждений социального обслуживания, не все из них имели и имеют в настоящее время нормы и нормативы, принятые на федеральном и региональном уровнях, типовые положения и требования качества предоставляемых социальных услуг. В каждом регионе существующие пробелы федерального законодательства заполняли нормативно-правовые документы регионального и муниципального значения. Рассмотрим это на примере Алтайского края. Отдельные аспекты социального обслуживания населения отражены в законах, постановлениях и положениях Алтайского края. В Алтайском крае с 1994 г. формировалась нормативно-правовая база социального обслуживания населения, действует ряд краевых целевых программ.

В связи с разграничением полномочий между федеральным центром и регионами в рам-

как федерального закона № 122 от 22 августа 2004 г. в Алтайском крае принят ряд законов, постановлений, положений и программ, среди которых: «Адресная социальная помощь малоимущим гражданам и семьям с детьми на 2003-2005 гг.», «О первоочередных мерах по улучшению социального обслуживания граждан пожилого возраста в Алтайском крае» на 2005-2010 гг.» и др., регулирующих социальное обслуживание населения.

В августе 2005 г. был принят закон Алтайского края №63-ЗС «О социальном обслуживании населения в Алтайском крае», но сразу же после его принятия было видно, что он не позволяет четко обозначить специфику услуг, предоставляемых на территории Алтайского края; не учитывает особенности региона; не конкретизирует такие понятия, как «качество социальных услуг», «эффективность социального обслуживания населения»; не определяет механизмы осуществления оценки деятельности учреждений социального обслуживания и программы работы с разного рода категориями населения. В этом законе не определен статус большого числа муниципальных учреждений социального обслуживания; не определен механизм финансирования деятельности этих учреждений; в нем (статья 5) лишь определяется государственная система социальных служб, состоящая только из краевых государственных учреждений социального обслуживания, являющихся собственностью Алтайского края и находящихся в ведении Главного управления администрации Алтайского края по социальной защите населения и преодолению последствий ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне[2-4].

В настоящее время возрастает потребность определения статуса региональных стандартов социального обслуживания населения, в частности, это можно показать на таком регионе, как Алтайский край.

Региональная система социальной защиты населения сталкивается на современном этапе с нерешенностью многих правовых, организационных и финансовых механизмов, как на уровне законодательства, так и непосредственно на уровне ее реализации. В связи с этим при создании системы социальной защиты населения региона важно учитывать все существующие объективные и субъективные факторы, знать характеристику и особенности конкретных территорий.

В последние годы в районах и городах края открыты и работают принципиально новые, современные учреждения, которых раньше не было в системе социальной защиты населения, – это районные и городские Центры социального обслуживания семей с детьми и других групп населения.

В настоящее время система социальной защиты населения Алтайского края развивается как многоплановый комплекс органов управления, учреждений, служб и организаций.

На территории Алтайского края расположено 11 городов и 60 административных районов; население края составляет 2602 тыс. человек, в том числе 1385,1 тыс. – городское население, 1216,9 тыс. – сельское. Столица Алтайского края – город Барнаул. На территории г. Барнаула проживает около 658,4 тыс. человек, что составляет около 47% всего городского населения Алтайского края. Территория города – 939 кв.км. В состав города входит 5 административных районов: Железнодорожный, Индустриальный, Ленинский, Октябрьский, Центральный, 25 населенных пунктов, среди которых: с. Лебяжье, пос. Центральный, пос. Затон, пос. Гоньба, Научный городок, пос. Новосиликатный и др. Барнаул является транспортным узлом, промышленным центром с производством строительных материалов, комплексом машиностроительных, строительных предприятий, предприятий пищевой и перерабатывающей промышленности [1].

В 2008 г. исследовательской группой кафедры социальной работы Алтайского госуниверситета (в которую входил автор) было проведено социологическое исследование отношения потребителей и исполнителей к организации социального обслуживания населения на муниципальном уровне (на примере Центрального района г. Барнаула).

В Центральном районе г. Барнаула проживает около 122 тыс. человек из них 13 тыс. разных типов семей: многодетные семьи, семьи учащихся и студентов, несовершеннолетние семьи, семьи с детьми-инвалидами, неполные семьи, полные малообеспеченные семьи, опекунские семьи и т.д., те которые нуждаются в поддержке.

В рамках данного исследования были выделены две целевые группы – «исполнители» и «потребители», которые выступили в роли респондентов. В группу «исполнители» (136 человек) вошли рядовые специалисты учреждений системы социальной защиты, учреждений соци-

ального обслуживания (стационарных, полустационарных и нестационарных, руководители среднего и высшего звеньев). Мнения исполнителей выявлялись в ходе экспертного опроса.

В группу «потребители» вошли клиенты учреждений социальной защиты и учреждений социального обслуживания Центрального района г. Барнаула (100 человек). Мнения потребителей выявлялись в ходе формализованного интервью.

Объектом исследования было определено отношение исполнителей и потребителей к организации социального обслуживания на муниципальном уровне и к стандартам социального обслуживания.

Основной целью исследования было выявление отношений исполнителей и потребителей к организации социального обслуживания на муниципальном уровне и к стандартам социального обслуживания.

В рамках социологического исследования были поставлены следующие задачи:

- проанализировать состояние системы социального обслуживания в Центральном районе г. Барнаула;
- изучить оценки исполнителями и потребителями уровня развития социального обслуживания населения на муниципальном уровне;
- выявить факторы, влияющие на качество социального обслуживания населения;
- выявить удовлетворенность потребителей качеством социального обслуживания населения в Центральном районе г. Барнаула;
- выявить отношение исполнителей и потребителей к стандартизации социального обслуживания населения.

При обработке результатов исследования был выделен ряд блоков:

1. Уровень развития системы социального обслуживания населения.
2. Перспективы функционирования системы социального обслуживания.
2. Факторы, влияющие на качество социальных услуг.
3. Стандартизация процесса социального обслуживания.

Остановимся на рассмотрении *уровня развития системы социального обслуживания населения* в современных условиях.

Мнения респондентов целевой группы «исполнители» на вопрос «Созданы ли условия для функционирования системы социального обслуживания: законодательные, организационные, финансовые, информационные?» распределились следующим образом (табл. 1):

Таблица 1

Условия эффективного функционирования системы социального обслуживания населения Алтайского края (2005, 2008 гг.) (%)

Условия функционирования	Да		Скорее да, чем нет		Больше нет, чем да		Нет		Затрудняюсь ответить	
	2005	2008	2005	2008	2005	2008	2005	2008	2005	2008
Законодательные	20,3	<b>32,4</b>	37,3	<b>33,8</b>	33,9	<b>25,7</b>	5,1	<b>4,4</b>	3,4	<b>3,7</b>
Организационные	40,7	<b>22,8</b>	27,1	39,7	22	<b>25,7</b>	6,8	<b>6,6</b>	1,7	<b>5,2</b>
Финансовые	18,6	<b>13,2</b>	16,9	<b>25</b>	35,6	<b>45,6</b>	25,4	<b>9,6</b>	3,4	<b>6,6</b>
Информационные	20,3	<b>27,2</b>	45,8	<b>31</b>	18,6	<b>18,4</b>	П,9	<b>13,2</b>	3,4	<b>10,3</b>

Как показывает анализ результатов исследования, по сравнению с 2005 г. ситуация с созданными условиями функционирования принципиально не изменилась. В настоящее время по

прежнему 55,2% (варианты «больше нет, чем да» и «нет») респондентов говорят об отсутствии необходимых финансовых условий, что ставит под сомнение дальнейшие перспективы не только развития, но и в целом существования системы социального обслуживания. Этот вопрос является актуальным в силу организационно-структурных перемен в области социальной защиты, реформирования основы государственной поддержки большого числа категорий населения Российской Федерации, не повлияла и ситуация смены статуса учреждений социального обслуживания с муниципального на региональный.

Отсутствие в должной мере необходимых условий для эффективного функционирования социального обслуживания лишает уверенности специалистов в перспективе их деятельности, оказывает серьезное влияние на процесс обслуживания и качество предоставляемых социальных услуг.

Перспективы существования и развития различных форм социального обслуживания зависят от разного рода условий, среди которых:

- законодательные – развитие нормативно-правовой базы на федеральном, региональном уровнях;
- организационно-структурные – уровень развития в целом системы социального обслуживания и его отдельных структурных элементов;
- финансовые – уровень направляемых финансовых средств на развитие и функционирование системы социального обслуживания;
- кадровые – уровень квалификации специалистов, условия переподготовки и повышения квалификации исполнителей;
- информационные – уровень открытости и доступности информации о предоставляемых социальных услугах.

Оценивая эффективность социального обслуживания населения в крае в настоящее время в сложившихся условиях, большая часть респондентов целевой группы «исполнители» – 42,7% ставит «4» балла; 33,8% респондентов оценивают эффективность на «3»; 12,5% – на «2»; 5,2% – на «5»; 2,9% – на «1» балл. Данную позицию респондентов можно объяснить различными причинами:

- во-первых, не определены источники финансирования большого числа учреждений социального обслуживания, что связано с дефицитом бюджета Алтайского края и финансированием социальной сферы по остаточному принципу;
- во-вторых, отсутствуют требования к оценке эффективности социального обслуживания населения;
- в-третьих, существует несоответствие условий функционирования социального обслуживания требованиям времени.

Таким образом, гипотеза о том, что по мнению исполнителей, развитие социального обслуживания населения на муниципальном уровне в настоящее время находится на достаточно высоком уровне, была подтверждена.

Оценивая эффективность социального обслуживания большая часть респондентов целевой группы «потребители» ставит оценку «4» балла – 61%; 20% респондентов оценивают эффективность на «5»; 15% респондентов – на «3». Так, гипотеза о том, что по мнению потребителей, развитие социального обслуживания населения на муниципальном уровне в настоящее время находится на не достаточно высоком уровне была опровергнута. Это объясняется во-первых, тем, что в Центральном районе г. Барнаула была внедрена модель работы с клиентом «Одно окно», что позволило сократить очереди, оптимизировать работу специалистов по приему документов от клиента. Модель «Одно окно» интегрирует процесс управления в системе социальной защиты, централизуя ряд функций и устраняя, таким образом, их дублирование.

Так, анализ результатов показывает, что респонденты понимают важность учета мнений всех заинтересованных сторон процесса социального обслуживания. Правильная позиция респондентов – клиент выступает в роли активного субъекта (заказчика) социальной услуги, позволит обеспечить надлежащие качество и повысить эффективность процесса социального обслуживания населения. Таким образом, целесообразно разрабатывать стандарты социального обслуживания, объединяя усилия профессиональных социальных работников, управленческого персонала, потребителей социальных услуг, исследователей в области социального обслуживания.

Таким образом, в настоящее время актуальны исследования проблем обеспечения качества социальных услуг, разработки стандартов как основы подтверждения соответствия и оценки эффективности деятельности учреждений социального обслуживания населения, выявления особенностей организации социального обслуживания населения на различных уровнях, в том числе муниципальном.

Требованием времени становится повышение уровня безопасности жизни, здоровья граждан в процессе социального обслуживания, предоставление качественных социальных услуг. Обеспечение соответствия услуг и процесса обслуживания этим требованиям входит в число задач стандартизации социального обслуживания населения. В связи с этим, особую актуальность представляет исследование вопросов стандартизации социальных услуг, предоставляемых населению; анализ существующих нормативно-правовых документов, регламентирующих процесс предоставления и потребления социальных услуг разными группами населения; определение механизмов стандартизации социальных услуг на региональном и муниципальном уровнях.

#### *Литература*

1. Демографический ежегодник Алтайского края : стат. сб. / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики. – Барнаул, 2005.
2. Гусякова Л.Г. Социальные показатели оценки эффективности организации социальной защиты населения региона : препринт / Л.Г. Гусякова, Г.В. Говорухина. – Барнаул, 2005.
3. Гусякова Л.Г. Социальная защита и социальное обслуживание как направления социальной работы : учеб. пособие / Л.Г. Гусякова, Г.В. Говорухина, Ю.А. Калинина. – Барнаул, 2005.
4. Гусякова Л.Г. Исследование стандартизации социального обслуживания: проблемы, перспективы реализации на региональном уровне / Л.Г. Гусякова, Ю.А. Калинина // Исследования социальной политики. – 2006. – Т.4. – №3.
5. Лига М.Б. Социальные стандарты качества жизни / М.Б. Лига, Л.Г. Гусякова, Ю.А. Калинина. - Чита, 2007.
6. Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации: Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. №195-ФЗ // Российская газета. – 1995. – 19 декабря.

#### *Referenses*

1. Demographic annual of the Altai edge: stat. coll. / The territorial organ of the Federal Service of state statistics. – Barnaul, 2005.
2. Guslyakova L.G., Govorukhina G.V. Social indices of the estimation of effectiveness in the organization of the social protection of the population of the region: preprint. – Barnaul, 2005.
3. Guslyakova L.G., Govorukhina G.V., Kalinin Yu.A. Social protection and social maintenance as the directions of the social work: teaching aid. – Barnaul, 2005.
4. Guslyakova L.G., Kalinin Yu.A. Study of the standardization of the social maintenance: problem, the prospect for realization at the regional level // Studies of social policy. – 2006. – V.4. – №3.
5. Liga M,B. Guslyakova L.G., Kalinin U.A. Social standards of the quality of life. – Chita, 2007.
6. Foundation of the social service to the public in the Russian Federation: Federal law dated December 10, 1995. №195-FZ // Russian newspaper. – 1995. – On December 19.

*Синицына Галина Владимировна* – соискатель кафедры социальной работы Алтайского государственного университета, заместитель главы Центрального района города Барнаула.

*Sinitsyna Galina Vladimirovna* – competitor of the department of the social work of Altai State University, the deputy of the chapter of the Central district of the city of Barnaul.

E-mail: [sinizina@centr.barnaul-adm.ru](mailto:sinizina@centr.barnaul-adm.ru); Тел./tel. 8-(3852)-63-17-92.