

эффективности работы с гражданами каждого отдельного специалиста по социальной работе, поскольку качество оказания социальной помощи зависит не только от уровня технической оснащенности, размера финансирования мероприятий социальной поддержки и т.д., но и от того, «насколько работники профессиональны, чтобы вернуть человека к нормальной человеческой жизни». Следовательно, необходимо в рамках разработки стратегии социальной защиты населения выделить и такой аспект, как возможность повышения квалификации и профессионализма социальных работников.

Специалисты тех учреждений социальной защиты населения, которые осуществляют социальную работу с недееспособными гражданами либо детьми, рекомендуют в большей степени обращать внимание и на проведение социальной работы с их социальным окружением (семья, близкие родственники).

И в заключение снова затронем вопрос о соотношении разовых и постоянных форм социальной помощи гражданам: «Сегодня та помощь, которая оказывается, неэффективна, потому что она разовая», необходимо, «чтобы человек ощущал заботу государства постоянно».

**У.В. Живокоренцева**

**Е.В. Зими́на**  
*аспиранты*

## **ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧРЕЖДЕНИЙ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ: ПРОБЛЕМА ОПРЕДЕЛЕНИЯ КРИТЕРИЕВ И ПОКАЗАТЕЛЕЙ**

В настоящее время проявляется устойчивый интерес к анализу эффективности деятельности учреждений социального обслуживания и отдельных специалистов в области социальной работы. Повышение эффективности социальной работы является стержневой проблемой не только научных сотрудников, но и практиков — управленцев федерального и регионального уровней, непосредственных организаторов такой работы, руководителей и специалистов социальных органов, а также преподавателей высшей школы, занимающихся подготовкой и переподготовкой специалистов в данной области. Это связано с тем, что профессиональная социальная работа стала одним из реаль-

ных путей преодоления негативных последствий проведения реформ, более полного удовлетворения социальных потребностей различных категорий населения Российской Федерации. От эффективной деятельности учреждений социального обслуживания, их отдельных специалистов во многом зависит рост благосостояния людей.

Эффективность любой деятельности — это соответствие полученного результата поставленным целям и задачам. Оценка эффективности основана на учете специфики труда работников и особенностей проявления его результатов. В зависимости от рода деятельности понятие эффективности наполняется разным смыслом: в экономике — это соотношение результатов и затрат: чем лучше результат и меньше затрат, тем выше эффективность; в медицине — приближение состояния здоровья пациента после проведения лечения к норме; в психологии — степень реализации духовно-нравственных идеалов<sup>1</sup>. Определения вроде бы разные. Но в то же время в каждом из них есть обязательные элементы: цель, результат, затраты, общепринятая норма (или идеал). Главными из этих элементов являются цель и результат, так как они соотносятся с начальным и конечным этапами деятельности соответственно. Результат может совпадать с целью в большей или меньшей степени или не совпадать совсем. Чем больше результат приближен к цели, тем выше эффективность деятельности.

Социальная работа также имеет свои цели и результаты. Обобщая мнения разных авторов по поводу определения ее целей, можно сказать, что социальная работа — это деятельность, направленная на оказание помощи людям, попавшим в трудную жизненную ситуацию, на восстановление их способности самостоятельно действовать в существующих социальных условиях, опираясь на свой потенциал. Особенность такой работы состоит в том, что хотя она и дает результаты, но они трудно поддаются прямому количественному измерению и часто становятся очевидными не сразу, а только по истечении определенного промежутка времени, иногда довольно продолжительного.

Что же такое эффективность социальной работы? Имеются ли достаточно четко разработанные основания для определения эффективности деятельности социальных органов и их отдельных специалистов? Какова система критериев и показателей, с помощью которых можно измерить эффективность социальной рабо-

---

<sup>1</sup> Теория и методика социальной работы / под ред. П.Д. Павленка. М., 1993. Вып. 2. С. 22.

ты, отдельных видов социального обслуживания населения? Вопросы эти поставлены не случайно, и ответить на них непросто.

Анализируя основные цели социальной работы, можно определить ее эффективность как способность системы или ее отдельных элементов позитивно реагировать на запросы населения, прежде всего социально уязвимой его части, максимально полно в существующих условиях удовлетворять социальные потребности людей при оптимальных затратах. Другими словами, речь идет о необходимости осуществления в той или иной форме сравнительного анализа, в ходе которого сопоставляются новейшие данные об объекте (клиенте), полученные в процессе предоставления услуг специалистом, социальным учреждением, с аналогичной информацией, полученной ранее. Это позволяет соотнести количественно-качественные оценки нынешнего и прежнего состояния дел на определенном участке социальной работы и сделать соответствующие выводы о степени ее эффективности<sup>1</sup>. Для определения такого соотношения необходимо применение хорошо разработанной системы критериев и показателей эффективности социальной работы, которая должна содержать, как минимум, данные о клиентах, оказанных им услугах и достигнутых результатах.

Вопрос о сущности критериев и показателей занимает важнейшее место в исследовании проблемы оценки эффективности социальной работы и имеет значение как для научных целей, так и для практической деятельности социальных органов и отдельных их специалистов, поскольку ставит перед практическими социальными работниками различной квалификации и функциональной предназначенности задачу достижения конкретных результатов. В общем понятие «критерий» трактуется как отличительный признак, объективно отражающий состояние того или иного процесса, явления, объекта либо субъекта, на основании которого производится оценка, дается определение или классификация чего-либо. Показатель — обобщенная характеристика свойств объекта или процесса. Показатель выступает методологическим инструментом, обеспечивающим возможность проверки теоретических положений с помощью эмпирических данных. Различают качественные показатели, фиксирующие наличие или отсутствие определенного свойства, и количественные показатели, фиксирующие меру выраженности, развития этого свойства<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Попов В. Г. Эффективность социальной работы: Общий взгляд // Российский журнал социальной работы. 1997. № 1. С. 35.

<sup>2</sup> <http://slovari.yandex.ru>.

Однако практика исследований свидетельствует о том, что единого подхода к установлению критериев и показателей, пригодных для всех случаев оценки эффективности, быть не может. Деятельность специалистов по социальной работе может оцениваться на основе как общих критериев, отражающих ее эффективность в целом, в масштабе всей системы территориальных органов социальной службы или отдельного учреждения социального обслуживания на определенной территории, так и специфических, предназначенных для оценки результативности основных видов социального обслуживания, форм и методов социальной работы с различными категориями населения. Кроме того, критерии и показатели эффективности социальной работы могут применяться на разных уровнях: макроуровне (государство), мезоуровне (республика, город, район) и микроуровне (клиент)<sup>1</sup>. Рассмотрим, какие проблемы анализа эффективности социальной работы существуют на каждом из этих уровней.

Эффективность социальной работы на макроуровне предполагает преодоление негативных социальных тенденций в обществе, и здесь очень трудно выделить индикаторы, которые позволяли бы определять конкретный вклад социальных работников в регулирование социальных проблем и преодоление девиаций, таких как бедность, безработица, бездомность, социальное нездоровье в виде наркомании, алкоголизма, проституции и т.п. Данные проблемы являются общенациональными, межведомственными, и их решение во многом зависит от характера проведения социально-экономических реформ в стране, от путей осуществления социальной политики и участия в этом не только сотрудников социальных учреждений, но и учителей, врачей, работников МВД, органов государственного и местного самоуправления.

Оценка эффективности социальной работы на мезоуровне также представляет значительные трудности. Здесь, как правило, применяются такие количественные критерии и показатели, как количество обслуживаемых клиентов, число обслуженных семей, число обслуженных граждан пожилого возраста и инвалидов, количество предоставленных услуг, количество поставленных на учет клиентов и т.д. Однако, на наш взгляд, лишь по количественным параметрам невозможно судить о реальных результатах деятельности учреждений социальной защиты на определенной

---

<sup>1</sup> Топчий Л.В. Кадры социальных служб России / под общ. ред. В.И. Жукова. М., 2000. С. 128. (Энцикл. соц. образования; т. 20).

территории и о том, насколько эти результаты отвечают целям социальной работы.

Большое значение в определении эффективности социальной работы имеет микроуровень — непосредственный контакт социального работника с клиентом. Не вызывает сомнения, что критерии и показатели эффективности работы отдельных специалистов на этом уровне имеют первостепенное значение. Такая деятельность нужна прежде всего для защиты клиентов социальных учреждений, исключения или смягчения различного рода отклонений в социальном обслуживании населения. Указанные критерии и показатели должны носить качественный характер, отражать не количество предоставленных услуг и число обслуженных клиентов, а уровень доступности и, самое главное, адекватности этих услуг самым насущным потребностям клиентов. Однако таких качественных критериев и показателей на сегодняшний день в практике социальной работы не существует. Об этом свидетельствуют данные социологического исследования, проведенного в мае–сентябре 2006 г. коллективом кафедры социологии и социальной работы Байкальского государственного университета экономики и права под руководством профессора Б.Л. Токарского в рамках проекта «Стратегии социальной защиты населения крупного сибирского города».

Исследование осуществлялось в несколько этапов. На первом этапе — этапе пилотного исследования — проводилось интервьюирование экспертов, в качестве которых выступали сотрудники (руководители и специалисты) Главного управления социальной защиты населения Иркутской области. Цель данного этапа — выявление основных проблем деятельности учреждений системы социальной защиты населения. На втором этапе — этапе основного полевого исследования — применялись методы анкетирования и полустандартизованного интервью. В качестве респондентов выступали руководители, специалисты и клиенты учреждений социальной защиты и социального обслуживания населения гг. Иркутска и Ангарска.

Экспертам на первом этапе задавались вопросы о путях повышения эффективности работы учреждений социальной сферы и критериях ее оценки. Приведем некоторые ответы экспертов.

«... При том разнообразии видов социальной помощи, которое сейчас есть, естественно, оценить эффективность каждого вида просто невозможно. Ну предоставляем мы льготы и т.д., а насколько они эффективны? Об этом никто не может сказать... Чтобы отнести человека к категории нуждающихся в социаль-

ной помощи и поддержке, нужно четко определить критерии... До сих пор, как я знаю, даже на уровне правительства, на уровне вышестоящей инстанции они не отработаны. Не говоря уже о нашем уровне».

«Эффективность социальной работы можно оценить по таким критериям и показателям, как увеличение сети учреждений системы профилактики безнадзорности и беспризорности, снижение числа правонарушений несовершеннолетних, повышение профессионального и квалификационного уровней кадрового состава учреждений. Эти критерии отражены в официальных документах».

«Для каждого вида помощи и поддержки должны существовать свои многосторонние критерии эффективности. Можно использовать как критерий эффективности реальное изменение положения человека, которое произошло в результате деятельности органов социальной защиты и социального обслуживания населения. Но тогда необходимы показатели этого положения: какое положение мы будем оценивать — психологическое, социальное, экономическое и т.п. В настоящее время используется только количественный критерий — критерий материального положения. А должны быть какие-то качественные показатели, т.е. показатели того, насколько изменяется качество жизни людей. Но качество жизни сегодня мы оценить не можем, так как нет соответствующих технологий, методик».

Эти высказывания подтверждают, что в настоящее время эффективность социальной работы оценивается только по количественным данным. Другая проблема заключается в том, что результаты, которые должны быть получены от деятельности учреждений системы социальной защиты, четко не осознаются и не конкретизируются: «Всегда должен быть прописан результат, который должен быть достигнут»; «Об эффективности можно судить по реальным результатам нормальной социальной защиты. Если у нас меньше будет беспризорных детей на улицах, если будет меньше жалоб, если будет на что детей в школу отправить и т.д., то, я считаю, уже можно будет говорить, что социальная защита работает эффективнее... Кроме того, нужно разрабатывать реальные программы, чтобы эти программы имели конечный результат...».

Несмотря на отсутствие четких критериев и показателей эффективности, эксперты считают, что помощь, предоставляемая населению в настоящее время органами социальной защиты, неэффективна, так как отсутствует комплексность,

системность в оказании услуг, помощь носит разовый, единовременный характер.

«Сегодня та помощь, которая оказывается, никакого эффекта не приносит, потому что она разовая. Сегодня должны быть разработаны программа или закон, которые постоянно поддерживали бы семью, постоянно поддерживали бы малоимущее население. Необходимо, чтобы человек ощущал заботу государства постоянно! Ну а разовая помощь просто никакого результата не дает. Даже если мы оказываем материальную помощь (платим пособие детям, пенсионерам), она должна быть достойной. Тогда действительно повысится уровень жизни людей».

«Если говорить о ситуации в России, то более или менее комплексный и системный характер помощь и поддержка носят в учреждениях социального обслуживания. А для тех, кто обращается за помощью только в чрезвычайных ситуациях, она оказывается единовременно. Если человек (семья) попал в такую ситуацию... мы помогаем преодолеть ее и выйти из кризиса. Но говорить о том, что мы создаем человеку (семье) благополучие, нельзя. Мы можем говорить только о “спасении” в критической ситуации. Сегодня очень маленький процент тех, кому мы за счет единовременных выплат помогаем достичь уровня прожиточного минимума. Помощь, оказываемая только в критический момент, не позволяет человеку выйти за черту бедности».

Основываясь на мнениях экспертов, можно говорить о том, что цель социальной работы, которой должны отвечать ее конечные результаты, не достигается — существующая ныне система социальной помощи и поддержки не способствует повышению благосостояния людей, оптимизации их собственного потенциала в трудных жизненных ситуациях. Учреждениями социальной защиты оказывается поддержка по принципу «латания дыр».

О недостаточной эффективности деятельности системы социальной защиты населения свидетельствуют и данные анкетирования клиентов, которое проводилось среди граждан, обратившихся в департаменты социальной защиты населения гг. Иркутска и Ангарска. При ответе на вопрос: «Как изменилось Ваше положение после обращения в данное учреждение?» — 56% респондентов отметили, что положение существенно не изменилось. То есть та помощь, которая предоставляется сегодня органами социальной защиты людям, в ней нуждающимся, ощутимого результата не дает. Причины такой ситуации, как показывают данные экспертного опроса, заключаются не в плохой работе специалистов, а в недостаточном финансировании. В настоящее время разрабо-

тано и принято довольно большое количество законов, программ и других нормативных документов, направленных на предоставление комплексной помощи и оказание разного рода услуг различным категориям населения. Но многие из этих программ и законов не работают или работают не в полном объеме из-за нехватки средств. Поэтому о высокой эффективности социальной работы в нашем регионе говорить не приходится.

Таким образом, на основании сказанного можно сделать несколько выводов. Во-первых, прежде чем говорить об эффективности социальной работы, прежде чем предлагать меры по ее повышению, необходимо разработать четкую систему критериев и показателей, которые, по мнению Р. Кнауэра<sup>1</sup>, должны быть отражены в стандартах, предусмотренных для различных направлений профессиональной деятельности социальных работников. На основе этих стандартов специалист должен отвечать на следующие вопросы: «Как я определяю цели?», «Какие методы я использую?», «Как я контролирую результаты моей работы?» и т.п. Стандарты должны быть по возможности конкретными.

Во-вторых, в основу разработки системы критериев и показателей эффективности социальной работы должно быть положено соотношение достигнутых результатов (промежуточных и конечных) с поставленными целями. Главное в этом вопросе — измерение (описание) результатов, которые должны быть не декларируемыми, а реальными и четко осознаваемыми как руководителями учреждений, так и специалистами, непосредственно работающими с клиентами.

В-третьих, критерии и показатели эффективности социальной работы должны носить не только количественный, но и, в большей степени, качественный характер, они должны отражать реальное изменение положения людей. Лишь при этих условиях можно будет оценивать эффективность социальной защиты, определять стратегически важные направления ее повышения. Преимущественное значение должна иметь оценка эффективности на микроуровне — на уровне клиента, и только потом уже можно говорить об эффективности социальной защиты на уровне отдельного учреждения, района, города, региона, страны в целом.

---

<sup>1</sup> Knauer R. Formung der professionellen Kultur des zukünftigen Fachmanns • oder-wie werden Sozialpädagogik-Studenten zu professionellen Fachleuten? // [http://www.avpu.ru/proect/form\\_cult/](http://www.avpu.ru/proect/form_cult/).