



# КОДЕКС ЛУЧШЕЙ ПРАКТИКИ

## ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ

Дмитрий БЫЧКОВ  
Кирилл ЧАГИН

Институт экономики города  
2006

**К**одекс лучшей практики предоставления социальных услуг адресован заказчикам и поставщикам социальных услуг, то есть тем ведомствам и организациям, которые заняты планированием, управлением и предоставлением социальных услуг населению.

**Заказчикам** (органам социальной защиты населения, благотворительным фондам и т.д.) кодекс призван помочь при совершенствовании политики в сфере предоставления социальных услуг, разработке стандартов и формировании заказов на социальное обслуживание, а также при заключении соглашений с поставщиками социальных услуг.

**Поставщикам** (учреждениям социального обслуживания, НКО и т.д.) он поможет повысить качество и результативность обслуживания, усовершенствовать управление предоставлением услуг, отрегулировать систему отношений с клиентами, заказчиками и другими поставщиками, улучшить свою репутацию.

Что в данном случае понимается под лучшей практикой? Прикладные правила, которые регулируют отношения, возникающие между клиентами, поставщиками и заказчиками в ходе оказания социальных услуг. Каждое правило обобщает несколько сходных случаев из опыта предоставления социальных услуг. Хотя кодекс не претендует на роль исчерпывающего руководства по организации и предоставлению социального обслуживания, в нем обозначены ключевые правила, при следовании которым эффективность социального обслуживания повышается, свидетельством чему служат различные практические ситуации. Кроме того, кодекс может стать основой для инициирования и поддержания диалога между заказчиками и поставщиками, направленного на совместный поиск новых способов адаптации лучшей практики к конкретным условиям и обстоятельствам.

*Кодекс создан сотрудниками направления "Социальная политика" фонда "Институт экономики города" на основе материалов и наблюдений, полученных в ходе выполнения комплексного проекта "Содействие реформированию социальной политики" программы "Социально-экономическое развитие и управление на местном уровне: новое качество роста". Этот проект реализовывался в 2001–2006 годах в нескольких десятках российских регионов и муниципалитетов при поддержке Агентства США по международному развитию (USAID). Важное значение для подготовки кодекса имела также информация, собранная в ходе проведения фокус-групп и интервью с получателями, поставщиками и заказчиками социальных услуг в рамках проекта "Адресная социальная поддержка" Программы партнерства между Нижегородской областью и Министерством международного развития Великобритании (DFID).*

### Кодекс состоит из следующих тематических разделов:

- 1) информирование и набор клиентов,
- 2) учет потребностей клиентов,
- 3) обратная связь с клиентами,
- 4) оказание клиентам платных услуг,
- 5) ответственность клиентов,
- 6) управление качеством услуг,
- 7) отношения между заказчиками и поставщиками,
- 8) репутация поставщика,
- 9) отношения между поставщиками.

Разделы 1–7 могут относиться к сфере компетенции как заказчиков, так и поставщиков (разделы 8–9 относятся к сфере компетенции поставщиков). Это связано с тем, что в бюджетной сфере функции заказчика (органов социальной защиты населения) и поставщика (учреждения социального обслуживания) пока не в полной мере не разделены

между собой или вообще не разделены. На практике разработка и реализация конкретных правил предоставления социальных услуг в большинстве случаев осуществляется самими поставщиками без какого-либо активного участия заказчиков, которые, собственно говоря, ничего фактически не заказывают. Однако в ходе постепенного перехода от сметного финансирования учреждений к управленческому технологиям, основанном на принципе покупки услуг (заказ на социальное обслуживание и целевые потребительские субсидии), данная ситуация должна меняться и органы социальной защиты населения должны становиться реальными заказчиками услуг<sup>1</sup>.

Каждое правило предоставления социальных услуг, которое отнесено нами к лучшей практике в этой сфере, снабжено пояснением и/или проиллюстрировано практическим примером.

<sup>1</sup> Подробнее см.: Чагин, К. Современные подходы к организации предоставления социальных услуг: целевые потребительские субсидии (социальные ваучеры) и заказ на социальное обслуживание / К. Чагин. М.: Фонд "Институт экономики города", 2006.

# 1. Информирование и набор клиентов

- 1.1. Заказчик должен планировать и обеспечивать ресурсами информационное сопровождение предоставления тех услуг, которые он заказывает у поставщиков, и регламентировать в соглашении с поставщиком его обязанности в части информирования клиентов.  
Планирование и ресурсное обеспечение распространения информации об услугах позволяет доводить эту информацию до максимального числа потенциальных клиентов, что поддерживает равный доступ к услугам.
- 1.2. При информационном сопровождении должны быть задействованы разные каналы массового и персонального оповещения потенциальных клиентов об услугах.
  - Печатные объявления о новых услугах целесообразно размещать в местах, которые регулярно посещают потенциальные клиенты (например, информацию об услугах для детей есть смысл размещать в детских поликлиниках, детских садах и школах и т.п.).
  - Следует учитывать, что слухи традиционно являются популярным каналом распространения информации среди клиентов социальных служб, поэтому важно, чтобы эти слухи основывались на достоверной информации, исходящей либо от поставщика, либо от заказчика.
  - Информирование небольших и локально проживающих клиентских групп целесообразно проводить через личные обращения с предложением услуги, например по телефону, в ходе поквартирного обхода или на специально организованной встрече.
  - Даже в тех случаях, когда круг клиентов постоянен и ограничен какой-то узкой категорией населения, размещение информации об услуге в открытом источнике (например, газете) поможет узнать об услуге тем, кто недавно переехал в данную территорию или недавно получил право на получение услуги.
- 1.3. Каналы массового информирования об услугах должны быть такими, чтобы информационные сообщения были физически доступны, а их содержание — понятно потенциальным клиентам.  
Так, проводное радио более доступно для клиентов из числа пенсионеров, чем, например, для работающих граждан. В свою очередь, работающие граждане с большей вероятностью прочитают объявление в местной газете или познакомятся с сообщением в вечернем телевизионном эфире.
- 1.4. До начала оказания услуг необходимо ознакомить клиента с полным перечнем всех услуг, на которые клиент имеет право, а также с правилами их предоставления.  
Следование этому правилу позволит избежать упреков в несправедливом или избирательном подходе к отдельным клиентам, в изменении правил игры в процессе оказания услуг.
- 1.5. Необходимо заранее информировать клиентов об ожидаемых и планируемых изменениях в порядке предоставления услуг.  
Например, если предоставление услуги временно или окончательно прекращается, поставщик должен заранее предупредить об этом клиентов. Если меняется время и место предоставления услуги, следует по возможности оставить на прежнем, привычном для клиентов месте информацию о новом порядке получения услуги.
- 1.6. При наборе клиентов должны учитываться особенности их жизненной ситуации и подбираться соответствующие способы их мотивации к получению услуг.
  - Это правило в первую очередь относится к обслуживанию клиентов из социально дезадаптированной среды (например, бездомных).
  - Столкнувшись с отсутствием клиентского опыта и нежеланием получать услуги, можно использовать прием "нога в дверях": предложить однократную небольшую по объему услугу, а затем постепенно и последовательно расширять номенклатуру услуг и/или их объем.
  - Хорошим способом мотивации "сложных" клиентов к получению услуг является предоставление услуг в пакете: привлекательная для клиента услуга (например, питание) предоставляется под гарантии клиента получить ее вместе с другой услугой, которая в долгосрочной перспективе более необходима клиенту (например, обучение профессии).
- 1.7. Клиенты должны быть максимально полно информированы о том, кто является заказчиком услуг и как распределяются сферы компетенции и ответственности за предоставление услуг между заказчиком и поставщиком.  
Понимание клиентами того, из какого источника финансируется предоставление услуг, кто устанавливает правила их оказания и т.д., позволит им избежать необоснованных конфликтов с поставщиками.

## 2. Учет потребностей клиентов

- 2.1. Для квалифицированной оценки индивидуальных потребностей клиентов должны разрабатываться и применяться специальные критерии и определенный порядок.
  - При необходимости для обеспечения объективности и комплексности оценки нужно обращаться к внешним экспертам (например, медицинским работникам) и/или использовать коллегиальные формы рассмотрения и принятия решений.
  - Наличие объективных и четких критериев при оценке потребностей клиентов помогает избежать так называемой стигматизации отдельных групп или индивидов, например таких ситуаций, когда любая малоимущая семья рассматривается как заведомо социально неблагополучная.
- 2.2. Наряду с учетом индивидуальных потребностей клиентов нужно учитывать особенности их образования, менталитета, культурного опыта и других характеристик.

Группы клиентов могут отличаться образовательным уровнем и, как следствие, уровнем правовой культуры, поэтому при обслуживании тех, у кого она ниже (например, бедные безработные, бедные многодетные семьи), необходимо уделять больше времени и внимания разъяснению прав и обязанностей клиента. Например, обычно большинство клиентских групп составляют женщины, и эта особенность может учитываться в оформлении помещения, где оказываются услуги, в выборе стиля общения с клиентами и т.д.
- 2.3. Необходимо избегать гиперопеки над клиентами.

Не следует принимать на себя полную заботу об условиях жизни и поведении клиентов, чтобы не развить среди активных потребителей бесплатных социальных услуг социальное иждивенчество и социальную инфантильность.
- 2.4. При определении целевых клиентских групп нужно принимать во внимание не только корректирующие и реабилитационные, но и профилактические задачи социального обслуживания.

Следует учитывать, что необходимо не только проводить реабилитацию социально незащищенных и дезадаптированных групп, но и направлять усилия на выявление и обслуживание таких групп, предоставление услуг которым на ранних стадиях развития тяжелой жизненной ситуации позволит активизировать у них ресурсы самопомощи и не допустить их превращения в постоянных клиентов.
- 2.5. Перед принятием решения об оказании новой услуги необходимо продумать не только содержание и объем услуги, но и то, как будет обеспечиваться доступ к ней клиентов.
  - Примером пренебрежения данным правилом является ситуация, когда поставщик предлагает бесплатную услугу длительно безработным, однако они не могут ею воспользоваться без собственных дополнительных расходов на проезд к месту ее получения.
  - Нужно стремиться обеспечить территориальную доступность услуг, необходимые условия для их получения, а также устранить физические барьеры, затрудняющие клиентам доступ к месту оказания услуг. Например, оказывая услуги клиенту в течение полного дня (так называемый дневной стационар), необходимо предусмотреть обеспечение его питанием, а массаж для маломобильных инвалидов должен оказываться на дому, а не в стационаре.
- 2.6. Приоритетное финансирование должно быть установлено для тех социальных услуг, которые направлены на расширение возможностей клиентов самостоятельно вести полноценную жизнь.

Так, следовать данному правилу нужно, например, в ситуации выбора между возможностью провести на территории праздник для семей с детьми-инвалидами и возможностью организовать обучение детей-инвалидов навыкам самообслуживания.
- 2.7. Определяя, какие услуги будут предоставляться клиентам, следует отдавать предпочтение услугам, которые не просто удовлетворяют каждодневные потребности, но способны привести к улучшению жизненной ситуации клиентов в долгосрочной перспективе.

Так, из набора социальных услуг для трудоспособных инвалидов услуга только в виде разовой материальной помощи будет иметь менее долгосрочный и устойчивый эффект, чем содействие в трудоустройстве и психологическая помощь в трудовой адаптации.
- 2.8. Необходимо стремиться к тому, чтобы каждому конкретному клиенту предоставлялось право выбора тех услуг, которые в наибольшей степени отвечают его индивидуальным запросам и возможностям.

В рамках предоставляемого клиенту пакета услуг можно варьировать объем и количество услуг, а также заменять их по просьбе клиента. Так, оказывая надомную помощь малоподвижному клиенту, социальный работник, вместо покупки продуктов в соседнем магазине, что в состоянии сделать и сам клиент, может по просьбе последнего сопроводить его в далеко расположенную поликлинику или посетить родительское собрание в школе, где учится его ребенок.

### 3. Обратная связь с клиентами

- 3.1. Заказчик должен обеспечить себе регулярные каналы получения информации о ходе предоставления услуг не только от поставщика, но и от самих клиентов.  
Сопоставление информации, полученной от поставщика и клиентов, дает заказчику более полное представление об оказанных услугах.  
Следование этому правилу позволяет обозначить перед клиентами заинтересованность заказчика в том, как оказываются услуги.
- 3.2. Необходимо обеспечивать формализованный механизм регулярной обратной связи с клиентами, включающий доступные для клиентов способы передачи информации, а также приветствовать любые неформализованные формы подачи клиентами отзывов о предоставлении услуг.  
При формализации и регулировании обратной связи с клиентами важно сохранить персонализированный характер клиентских сообщений. Например, ежегодный опрос клиентов не должен быть обязательно анонимным, а при встречах с клиентами важно дать им возможность лично высказать жалобы, предложения или благодарности.
- 3.3. Просьбы или жалобы клиентов должны рассматриваться безотлагательно, а решения по ним должны доводиться до клиентов сразу после их принятия.  
Даже в том случае, если просьба или жалоба клиента не может быть удовлетворена по причинам непреодолимой силы, оперативное рассмотрение обращения клиента и информирование его о принятом решении позволят избежать справедливых упреков со стороны клиентов в волоките и отсутствии индивидуального подхода в работе. Если решение не может быть принято безотлагательно, информирование о том, в какие конкретно сроки оно будет принято, дает клиентам уверенность в том, что их мнение и потребности действительно берутся в расчет.

### 4. Оказание клиентам платных услуг

- 4.1. При определении стоимости платных услуг должен использоваться социально дифференцированный подход, чтобы обеспечить максимально широкий доступ к услугам клиентов с различным уровнем доходов.
  - Например, поставщик может взимать с клиента плату только за часть комплексной услуги, а другую часть предоставлять бесплатно. Так, занятия в компьютерном кружке для подростков из малоимущих семей могут стоить дешевле, если плата для них будет снижена на величину стоимости педагогической услуги (оплата труда преподавателя).
  - Плата за услуги может взиматься дифференцированно, в зависимости от дохода клиента, таким образом, чтобы более обеспеченный клиент платил за услугу больше, а менее обеспеченный – меньше.
- 4.2. Привлечение поставщиком дополнительного финансирования своей деятельности должно рассматриваться как способ обеспечения бесплатного или частично платного предоставления дорогостоящих услуг малоимущим клиентам.  
Средства грантов и благотворительных пожертвований могут обеспечить поставщику возможность бесплатно оказывать дорогостоящие услуги клиентам, которые в противном случае были бы вынуждены платить за эти услуги или отказаться от них.

### 5. Ответственность клиентов

- 5.1. Перед оказанием услуги как можно конкретнее должна быть определена сфера ответственности клиента, о чем по возможности ему следует сообщить в формализованном виде.  
Например, встречные требования к клиенту, наряду с его правами, лучше всего закрепить в договоре между клиентом и поставщиком.  
В случае нарушения клиентом своих обязательств должно предусматриваться применение санкций, строгость которых зависит от тяжести нарушения, совершенного клиентом.
- 5.2. Необходимо прилагать усилия по мотивации клиентов к ответственному отношению к услугам.  
Так, для клиентов с социально дезадаптивным поведением предоставление услуг должно сочетаться с требованием к ним получить эти услуги в полном объеме или в комплексе с другими услугами. Если такие клиенты демонстрируют ответственное поведение, можно поощрять их, предоставляя услуги дополнительно: увеличивать сроки действия договора на обслуживание, оказывать услуги не только клиенту, но и членам его семьи и т.п.

## 6. Управление качеством услуг

- 6.1. В целях улучшения качества и результативности оказания услуг необходимо использовать имеющиеся, а также выработать новые инструменты всесторонней и глубокой оценки предоставления услуг.
- Опрос клиентов и персонала поставщика помогает, в частности, получить информацию, которая вместе с индивидуальными отзывами клиентов дает всестороннюю объективную картину практических результатов обслуживания, а регулярное проведение таких опросов формирует систематическое представление о том, как оказываются услуги.
- 6.2. При предоставлении услуг необходимо стремиться к использованию профессиональных, стандартизированных технологий и методов работы.
- Так, привлекая для оценки потребностей клиентов психолога со стандартизированным психодиагностическим инструментарием, можно существенно улучшить точность оценки по сравнению с обычным собеседованием с клиентом, которое проводит социальный педагог или социальный работник.
- 6.3. Следует взвешенно и критически оценивать необходимость адаптации чужого опыта применительно к конкретной клиентской группе.
- Так, индивидуальная консультация психолога может быть не востребована пожилыми клиентами в силу "непонятности" для них — им ближе беседа, разговор по душам, на это и следует ориентироваться при адаптации модели. По этой же причине такая модель, как "терапевтическая группа самопомощи", может быть адаптирована к аудитории в форме "выступления перед залом" с постепенным добавлением элементов тренинга.

## 7. Отношения между заказчиками и поставщиками

- 7.1. Заказчик и поставщик должны регламентировать свои отношения.
- При следовании данному правилу повышается степень прозрачности отношений между заказчиками и поставщиками, а также появляется возможность перейти к оценке деятельности поставщика по результатам. Конкретной формой регламентации отношений может быть соглашение (договор, контракт и т.п.) между заказчиком и поставщиком.
  - Неурегулированность отношений не позволяет оперативно подстраивать предоставление услуг под изменение конъюнктуры, в частности под изменение клиентских запросов, а также оперативно принимать решения о необходимости или возможности оказания услуги клиенту в спорных ситуациях или в сложных случаях.
- 7.2. Информационный обмен между поставщиком и заказчиком должен включать информирование поставщиком заказчика не только об объемах и процессе оказания услуг, но и об их результатах — положительных изменениях, к которым привело предоставление услуг.
- Под результатами услуг могут пониматься положительные изменения в способностях клиентов (например, появление навыков самообслуживания у инвалидов), их поведении (например, прекращение асоциального поведения у подростков-правонарушителей), самоощущении (например, исчезновение или смягчение симптомов посттравматического синдрома у участников боевых действий). Показатели результативности (например, доля детей-инвалидов, у которых улучшилось здоровье после получения социально-медицинской реабилитации) отличаются от таких традиционных показателей, как, например, количество получателей услуг.
  - Выполнение этого правила позволяет заказчику принимать управленческие решения, улучшающие результативность социального обслуживания и повышающие эффективность использования выделяемых на него средств.
  - Опрос клиентов является одним из эффективных, а иногда и единственным инструментом получения информации о результативности услуг.
  - Эта практика поможет старым поставщикам подтвердить свою эффективность, а новым — заявить о себе и показать свою конкурентоспособность.
- 7.3. Разработка и коррекция стандартов социального обслуживания должны осуществляться совместно заказчиками и поставщиками.
- Поставщик в большей степени, чем заказчик, обладает полной и разносторонней информацией об изменениях жизненной ситуации клиентов, разнообразии и специфике их потребностей и запросов, поэтому он должен принимать активное участие в разработке и изменении стандартов таким образом, чтобы они отражали эту специфику и разнообразие.
  - Совместная работа заказчика и поставщика над стандартами должна привести к тому, что эти стандарты будут реалистичными с точки зрения возможности их выполнения поставщиками и одновременно учитывающими как интересы заказчика (проводимую им социальную политику), так и интересы клиентов.

## 8. Репутация поставщика

- 8.1. Поставщики должны стремиться разделять друг с другом ответственность за формирование своими действиями общего представления населения, заказчиков и клиентов о качестве работы поставщиков социальных услуг, для чего необходимо поддерживать единые стандарты качества оказания услуг.
- Целесообразно согласовывать с другими поставщиками и заказчиком изменения стандартов или условий оказания услуг. В глазах значительной части клиентов государственные или муниципальные поставщики все еще воспринимаются как единый и единственно существующий тип поставщика, поэтому негативные изменения, коснувшиеся одного поставщика, могут привести к тому, что ухудшится отношение ко всем поставщикам, а позитивные — вызвать завышенные ожидания клиентов по отношению к другим поставщикам.
- 8.2. Мнение о качестве оказываемых услуг в значительной мере определяется культурой обслуживания, качеством межличностных контактов клиентов и персонала поставщика, поэтому для укрепления положительного общественного мнения руководство поставщика в работе по развитию персонала должно уделять внимание мероприятиям по культуре и психологии общения.
- Поставщик должен использовать систему мер, поддерживающих и развивающих коммуникативную компетентность персонала, использовать материальные и нематериальные методы повышения культуры общения.
- Поставщик должен обеспечивать такую организацию предоставления услуги, которая исключает длительные ожидания клиентов в очереди, волокиту, дезорганизованность.
- 8.3. Поставщик должен соблюдать требования, предъявляемые к квалификации персонала, качеству услуг, этике, и избегать немотивированного снижения уровня этих требований.
- Если со стороны поставщика не поступает объяснений по поводу снижения уровня данных требований, клиенты воспринимают это как ухудшение ситуации в сфере социального обслуживания в целом, что может привести не только к дискредитации конкретного поставщика в глазах клиентов, но и к общему ухудшению социально-психологического климата на территории и нарастанию социального напряжения.
- 8.4. При ограниченных возможностях предоставления услуг необходимо стремиться к тому, чтобы гарантированно предоставить каждому нуждающемуся клиенту минимум необходимых ему услуг.
- Даже если обратившийся за услугой человек не входит в целевую группу получателей данной услуги, поставщик должен стремиться к тому, чтобы оказать ему другую услугу, на которую данный клиент имеет право, или хотя бы консультационную поддержку, но не отказывать в помощи вообще.
- 8.5. Для формирования своего позитивного имиджа и создания не только у клиентских групп, но и у широкой общественности объективного представления о своих услугах поставщик должен регулярно, исчерпывающе и объективно информировать о своей работе как клиентов, так и представителей общественности.
- Информация об услугах должна быть полной и включать в себя сведения о видах услуг, условиях их оказания, критериях отбора клиентов, стоимости услуг для клиентов или заказчике услуг, если услуги предоставляются для клиентов бесплатно.
  - Формой регулярного информирования о предоставлении услуг может быть публикация годовых отчетов о работе поставщика услуг.

## 9. Отношения между поставщиками

- 9.1. Поставщик не должен избегать открыто информировать своих клиентов о других поставщиках, чьи услуги также адресованы этой категории клиентов.
- Поставщик должен не только оказывать качественные социальные услуги, но и помогать клиентам в поиске других поставщиков с целью получения необходимых услуг.
  - Содействие клиенту в поиске других поставщиков может быть крайне необходимо в том случае, если эффективность оказываемой поставщиком услуги зависит от того, оказывается она в комплексе с услугами другого поставщика или нет.
- 9.2. Отношения поставщиков между собой должны основываться на информационной открытости, партнерстве и взаимной ответственности.
- Поставщики должны обмениваться методическими материалами, организовывать участие персонала в профессиональных встречах.
  - Опыт коллег оказывается крайне востребованным, когда поставщик внедряет новые услуги или привлекает новые клиентские группы.

УДК 364-7  
ББК 65.272  
К57

ISBN 5-8130-0110-7

Издание подготовлено и напечатано при поддержке  
Агентства США по международному развитию (USAID)

© Фонд "Институт экономики города", 2006



**Фонд "Институт экономики города"**

125009, Москва, ул. Тверская 20/1  
Тел./факс: (495) 363-50-47, 787-45-20  
E-mail: [mailbox@urbaneconomics.ru](mailto:mailbox@urbaneconomics.ru)  
[www.urbaneconomics.ru](http://www.urbaneconomics.ru)

Дизайн А. Зубков