

УДК 342.55
ББК 67.401
М77

Содержание

Авторский коллектив:

Министерство финансов Российской Федерации:

М.Ю. Алашкевич (раздел «Методология и информационная база мониторинга»),

В.А. Зеленский (раздел «Методология и информационная база мониторинга»);

НИУ ВШЭ:

Л.Н. Богданов (раздел «Социальное обслуживание»),

А.Н. Майоров (раздел «Образование и наука»),

А.В. Мацкевич (разделы «Здравоохранение», «Культура»),

В.В. Романова (разделы «Здравоохранение», «Культура»),

Б.Л. Рудник (разделы «Методология и информационная база мониторинга», «Общие итоги»)

Организационное и техническое обеспечение:

Л.Н. Богданов, В.А. Гришина, Н.В. Лисин, В.М. Опалько

В подготовке материалов принимали участие:

И.Г. Попов, В.Л. Сиваков

М77 08.05.2010 № 83-ФЗ в части формирования перечней услуг (работ), оказываемых (выполняемых) государственными учреждениями субъектов Российской Федерации / Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики» ; Ин-т управления гос. ресурсами ; под ред. М. Ю. Алашкевича, Б. Л. Рудника. — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. — 85, [1] с. — 1000 экз. — ISBN 978-5-7598-1024-7 (в обл.).

УДК 342.55
ББК 67.401

ISBN 978-5-7598-1024-7

© Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2012

© Оформление. Издательский дом Высшей школы экономики, 2012

1. Методология и информационная база мониторинга	4
2. Результаты мониторинга.....	10
2.1. Образование и наука.....	10
2.2. Здравоохранение	24
2.3. Социальное обслуживание	43
2.4. Культура	59
3. Общие итоги	81

1. Методология и информационная база мониторинга

Важнейшей предпосылкой успешного реформирования системы государственных и муниципальных учреждений является формирование и использование перечней услуг (работ) (далее — перечни), оказываемых (выполняемых) этими учреждениями.

Разработка и применение перечней не предусмотрены непосредственно Федеральным законом от 08.05.2010 № 83-ФЗ (далее — Закон № 83-ФЗ). Впервые необходимость их формирования была установлена в Постановлении Правительства Российской Федерации № 671 от 02.09.2010 «О порядке формирования государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания» (далее — Постановление № 671) для федеральных учреждений¹.

Этим постановлением предусмотрены два вида перечней:

1) отраслевой (базовый) перечень государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) федеральными государственными учреждениями в определенной сфере деятельности;

2) ведомственный перечень государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) находящимися в ведении федеральных органов исполнительной власти (далее — ФОИВ) федеральными государственными учреждениями в качестве основных видов деятельности.

¹ В настоящее время перечни приняты не только на федеральном уровне, но и в целом ряде субъектов РФ и муниципалитетов.

Указанные перечни должны размещаться на официальных сайтах ФОИВ в Интернете.

Ниже (табл. 1) представлена установленная Постановлением № 671 форма отраслевого и ведомственного перечней².

Таблица 1

Форма отраслевого и ведомственного перечней услуг, установленная Постановлением № 671

Наименование государственной услуги (работы)	Категории потребителей государственной услуги (работы)	Единицы измерения показателя объема (содержания) государственной услуги (работы)	Показатели, характеризующие качество государственной услуги*	Наименования федеральных государственных учреждений (групп учреждений), оказывающих государственную услугу (выполняющих работу)*
1	2	3	4	5

* Графа (столбец) таблицы заполняется по решению ФОИВ, утверждающего перечень.

Главной целью разработки и использования перечней является обеспечение соответствия деятельности государственных и муниципальных учреждений обязательствам (гарантиям) государства, муниципалитетов по предоставлению государственных (муниципальных) услуг (выполнению работ). Исходя из этого, при формировании перечней необходимо, прежде всего, на основе анализа законов, иных нормативных правовых актов

² Формы перечней двух видов между собой не различаются.

зафиксировать такие обязательства во всей их полноте применительно к полномочиям в соответствующей сфере Российской Федерации, ее субъектов или муниципальных образований. Местом фиксации является отраслевой перечень.

Вместе с тем следует подчеркнуть, что роль отраслевого перечня не сводится лишь к его выступлению в качестве инструмента реализации указанной цели. Он должен выполнять и иную функцию: позволить людям получить ясное представление о том, какие услуги им должны оказываться за счет бюджетных средств. При этом важна информация не только о составе таких услуг, но и о категориях потребителей каждой услуги. Данная информация должна находиться в строгом соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами.

Весьма полезным для выполнения данной функции отраслевым перечнем является включение в него информации о платности предоставления услуги для потребителя в случаях, если платность услуги в рамках задания предусмотрена законодательством.

Ведомственный перечень должен являться основой формирования государственных заданий (далее — задания) для учреждений, подведомственных данному органу исполнительной власти. В связи с этим основополагающее значение имеет вопрос о соотношении перечня и заданий по составу и уровню детализации услуг (работ). Исходя из обозначенной выше главной цели разработки и использования перечней, в качестве обязательного приема требование о необходимости полного соответствия составов и уровня детализации услуг (работ) ведомственного перечня и совокупности заданий подведомственным учреждениям.

Формирование ведомственного перечня должно осуществляться с учетом информации, содержащейся в отраслевом перечне. Вместе с тем схема разработки первого принципиально отличается от схемы разработки второго. Если отраслевой пере-

чень формируется в основном «сверху», исходя из установленных законодательством гарантий и обязательств государства, то ведомственный перечень разрабатывается «снизу», исходя из основной деятельности, реально осуществляемой учреждениями, подведомственными данному органу исполнительной власти. В связи с этим состав услуг (работ) ведомственного перечня в общем случае будет существенно шире состава услуг (работ) отраслевого перечня, поскольку в него войдут, в частности, услуги (работы) непрофильных для данного органа власти учреждений. Заметим, что наличие таких учреждений является обычным фактом. Исходя из этого, еще одной полезной функцией отраслевого перечня является создание основы для единообразного представления аналогичных услуг во всех ведомственных перечнях.

Итак, как отраслевой, так и ведомственный перечни имеют свои особенные функции. В связи с этим оптимальным с точки зрения достижения указанной выше цели является принятие двух видов перечней.

В целях содействия реализации Закона № 83-ФЗ на региональном и муниципальном уровнях Минфином России были подготовлены «Комплексные рекомендации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления по реализации Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений”»³ (далее — Рекомендации). Одним из рассматриваемых в них вопросов является формирование перечней (раздел 10.1 Рекомендаций).

³ Разработаны в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 16.10.2010 № СС-П16-7135, доведены письмом Минфина России от 16.05.2011 № 12-08-22/1959.

В состав рекомендуемой формы перечней, наряду с графами, предусмотренными федеральной формой, вошла также графа «Сведения о платности предоставления услуги для потребителя в случаях, если платность услуги в рамках задания установлена федеральными законами». Рекомендации указывают на возможность включения в перечень и других граф, таких, например, как «Перечень базовых нормативно-правовых актов, регламентирующих процесс оказания услуги (выполнения работы)»⁴.

При формировании перечней рекомендуется предусмотреть две их части: первая — «Услуги», вторая — «Работы».

Рекомендации содержат положения о необходимости обеспечения прозрачности и доступности информации о перечнях для потребителей услуг (работ).

Предусмотренный Законом № 83-ФЗ переходный период завершился 1 июля 2012 г. В связи с этим сотрудниками Института управления государственными ресурсами НИУ ВШЭ в апреле—июне этого года был проведен мониторинг процессов формирования перечней в субъектах РФ, в ходе которого на основании полученной информации об утверждении региональных перечней анализировались их состав и содержание, а затем вырабатывалась общая оценка результатов работы по формированию перечней.

Мониторинг проводился по всем субъектам РФ в разрезе следующих отраслей:

- образование и наука;
- здравоохранение;
- социальное обслуживание;
- культура и искусство.

⁴ Согласно Рекомендациям это, в первую очередь, стандарты, СНИПы, СанПиНы и др.

Информационная база мониторинга⁵:

- справочная правовая система «КонсультантПлюс» (информационная база «Сводное региональное законодательство»);
- сайты органов исполнительной власти субъектов РФ;
- сайт Минфина России в части информации о результатах мониторинга реализации положений Закона № 83-ФЗ в субъектах РФ (<http://www1.minfin.ru/ru/budget/83-fz/resmon/analytics/ressub/>).

Изложение отраслевых разделов осуществляется в нижеприведенной последовательности:

- 1) общая характеристика принятых перечней;
- 2) услуги, работы перечней;
- 3) категории потребителей государственной услуги (работы);
- 4) единицы измерения показателя объема (содержания) государственной услуги (работы);
- 5) показатели, характеризующие качество государственной услуги.

Данная последовательность соответствует форме перечней, установленной Постановлением № 671.

Заметим, что регионы не обязаны придерживаться формы перечней, утвержденной на федеральном уровне. Вместе с тем, поскольку эта форма содержит необходимые или полезные с точки зрения реализации обозначенных выше функций перечней графы, в ходе мониторинга проводилось сравнение принятых субъектами РФ перечней с формой, предусмотренной Постановлением № 671.

⁵ Использование указанной информационной базы не гарантирует, разумеется, выявления всех принятых в субъектах РФ перечней. Вместе с тем, с учетом требования открытости и доступности информации о перечнях услуг, имеются основания полагать, что число «пропущенных» перечней невелико и не окажет сколько-нибудь значимого влияния на результаты мониторинга.

2. Результаты мониторинга

2.1. Образование и наука

Общая характеристика принятых перечней

Перечни по образованию и науке приняты в 45 субъектах РФ, или в 54% от их общего числа. При этом состав системы перечней по регионам имеет существенные различия (табл. 2).

Таблица 2
Состав системы перечней
(субъекты РФ, ед.)

Утверждены отраслевые перечни	Утверждены ведомственные перечни	Утверждены отраслевые и ведомственные перечни	Утверждены немаркированные* перечни
7	12	7	19

* В число немаркированных перечней включены те перечни, в названиях которых отсутствуют слова «отраслевой», «базовый» или «ведомственный».

Большинство отраслевых и ведомственных перечней (25) соответствует форме, утвержденной Постановлением № 671. В то же время 8 перечней этой форме не соответствуют. Данные о соответствии отраслевых и ведомственных перечней этой форме представлены в табл. 3, 4.

Можно привести следующие примеры несоответствия. В перечне Ярославской области отсутствует графа «Показатели, характеризующие качество государственной услуги». Перечень г. Санкт-Петербурга включает следующие графы:

- «Наименование государственной услуги (работы)»,
- «Категории потребителей государственной услуги (работы)»,

Таблица 3

Данные о соответствии отраслевых перечней утвержденной форме

(перечни, ед.)

Всего	Соответствует ли форме		Разделение услуг и работ	
	Да	Нет	Разделены	Не разделены
14	9	5	7	7

Таблица 4

Данные о соответствии ведомственных перечней утвержденной форме

(перечни, ед.)

Всего	Соответствует ли форме		Разделение услуг и работ	
	Да	Нет	Разделены	Не разделены
19	16	3	13	6

— «Форма оказания государственной услуги (выполнения работы)»¹.

Можно привести следующий пример несоответствия форме, утвержденной Постановлением № 671. В Республике Алтай в состав перечня дополнительно входят графы:

- «Основание для взимания платы за государственную услугу, оказываемую в соответствии с основными видами деятельности учреждения»;
- «Размер платы за государственную услугу, оказываемую в соответствии с основными видами деятельности учреждения».

Во многих перечнях присутствует указание на научно-исследовательские работы. При этом в ряде субъектов РФ приняты совместные перечни по образованию и науке. Перечни исключительно по науке не утверждались. Утверждение перечней по

¹ Безвозмездно или платно.

образованию и науке не гарантирует наличия в них научных работ. Например, в Амурской и Астраханской областях утверждены такие перечни, но работ, связанных с наукой, в них нет.

Имеется и обратный пример. Так, в Хабаровском крае в перечне по образованию в качестве работы присутствует «Проведение комплексных научных исследований и разработок в сфере образования».

Перечни в различных субъектах РФ принимались в разное время (рис. 1). Пиком активности после принятия Зако-

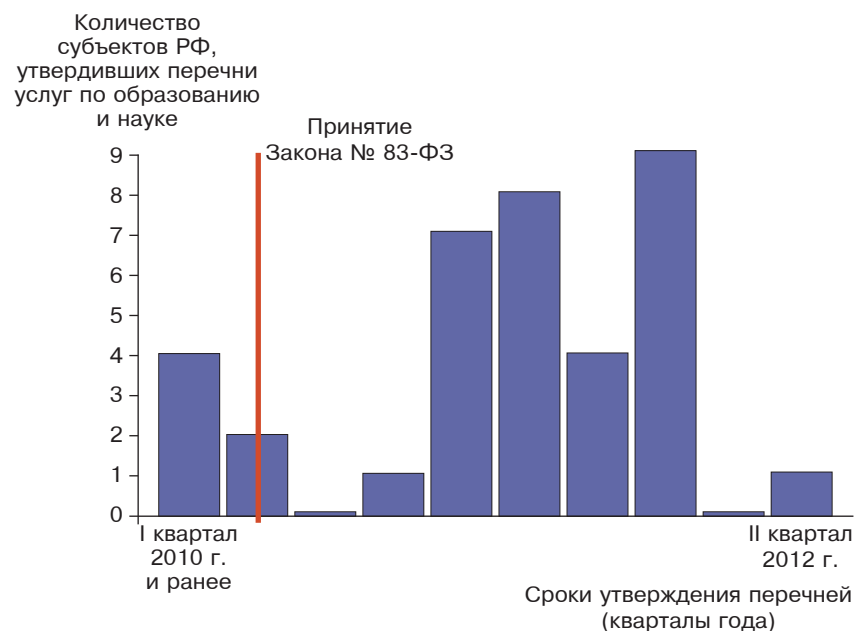


Рис. 1. Сроки утверждения (с учетом последних изменений) региональных перечней в сфере образования и науки²

² На рис. 1 не отражена информация о тех перечнях по образованию и науке, сроки утверждения которых отсутствуют в открытых публикациях.

на № 83-ФЗ стал IV квартал 2011 г. (принято 9 перечней). Но и после этого срока регионы продолжали утверждать или совершенствовать перечни. Вместе с тем вероятность самостоятельного, без внешнего стимулирования завершения данной работы представляется минимальной.

Услуги, работы перечней

Принятые субъектами РФ перечни существенно различаются по числу входящих в них услуг и работ (рис. 2), что во многом обусловлено различиями в уровне их детализации. Максимальное количество услуг и работ — 1026.

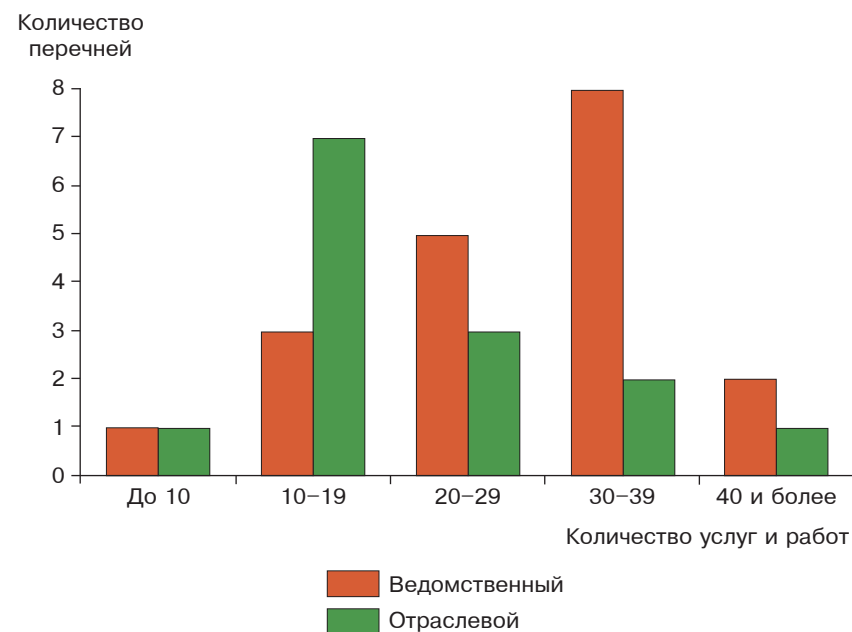


Рис. 2. Распределение перечней в зависимости от числа содержащихся в них услуг и работ

К полномочиям субъектов РФ в сфере образования в части предоставления образовательных услуг относятся³:

— организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам детям со специальными потребностями (детям с ограниченными возможностями здоровья, детям-сиротам и др.);

— организация предоставления дополнительного образования детям в учреждениях регионального значения;

— организация предоставления начального, среднего и дополнительного профессионального образования (за исключением образования, получаемого в федеральных образовательных учреждениях, перечень которых утверждается Правительством РФ);

— организация подготовки, переподготовки, повышения квалификации и проведение аттестации педагогических работников образовательных учреждений субъекта РФ и муниципальных образовательных учреждений.

Анализ принятых перечней показывает наличие в них довольно большого числа услуг, организация оказания которых не относится к указанным полномочиям, например, услуг по предоставлению дошкольного и общего образования. В то же время в некоторых перечнях отсутствует часть услуг, относящихся к региональным полномочиям, например, образовательные услуги детям со специальными потребностями.

Перечни существенно различаются наименованием и уровнем детализации по сути аналогичных услуг. Рассмотрим ситуацию на примере среднего профессионального образования (СПО).

³ Статья 29 Закона РФ «Об образовании».

Большая группа регионов применительно к СПО включила в перечень одну услугу, которая имеет разные названия: «Услуга по предоставлению среднего профессионального образования» (Нижегородская область), «Подготовка студентов по программам среднего профессионального образования» (Республика Коми) и т.п.

В ряде регионов эта услуга разделена на две части. Так, в Краснодарском крае в перечне присутствуют услуги:

— «Реализация основных профессиональных образовательных программ среднего профессионального образования базовой подготовки»;

— «Реализация основных профессиональных образовательных программ среднего профессионального образования углубленной подготовки».

В Брянской области в перечень включены следующие услуги:

— «Реализация основных профессиональных образовательных программ среднего профессионального образования»;

— «Реализация основных профессиональных образовательных программ среднего профессионального образования, обеспечивающих приобретение обучающимися более высокого уровня квалификации (повышенный уровень)».

Другой вариант детализации услуг представлен в перечне Ростовской области: «Услуги среднего профессионального образования (очная форма обучения)» и «Услуги среднего профессионального образования (заочная форма обучения)».

В Калужской области два указанных основания детализации совмещены, т.е. в перечень вошла, например, такая услуга, как «Реализация основных профессиональных образовательных программ среднего профессионального образования базовой подготовки по очной форме обучения». При этом в качестве одной из форм обучения в перечне названа дистанционная

форма, которая статьей 10 Закона РФ «Об образовании» к такому не отнесена.

В г. Санкт-Петербурге детализация услуг СПО базовой и углубленной подготовки осуществляется на основе перечня специальностей.

Особый подход к составу услуг СПО представлен в перечне Архангельской области, который включает такие услуги, как:

— «Реализация образовательных программ среднего профессионального образования базовой или углубленной подготовки по направлениям подготовки (профессиям), установленным лицензией на право осуществления образовательной деятельности, в пределах государственного регионального заказа (контрольных цифр)⁴ по приему обучающихся в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами (за исключением образования, получаемого в федеральных образовательных учреждениях);

— «Назначение и выплата стипендий обучающимся по основным профессиональным образовательным программам среднего профессионального образования по очной форме обучения в государственных образовательных учреждениях среднего профессионального образования Архангельской области»;

— «Обеспечение местами в общежитии обучающихся по основным профессиональным образовательным программам среднего профессионального образования в государственных образовательных учреждениях среднего профессионального

⁴ Заметим, что здесь не совсем уместен термин «контрольные цифры», который связан с приемом студентов на первый год обучения, в то время как услуги СПО должны предоставляться всему контингенту студентов. Помимо того, услуги оказываются на основе государственного задания, а не государственного заказа.

образования Архангельской области за счет средств бюджета Архангельской области».

Такой состав услуг в принципе возможен, поскольку, с одной стороны, две последние услуги не связаны с первой, а с другой — их оказание предусмотрено законодательством⁵.

Перечни значительно различаются по составу входящих в них работ. При этом часто встречающейся группой являются работы, связанные с проведением научных исследований. Обычно НИР присутствуют в перечнях в предельно обобщенном виде, например: в Волгоградской области — как «Осуществление научных исследований», в Ленинградской области — «Выполнение фундаментальных научных исследований» и «Проведение прикладных научных исследований».

В ряде субъектов РФ в перечни включается проведение НИР в более узких областях, например: в Новосибирской области — «Проведение фундаментальных и (или) прикладных научных исследований в сфере культуры и искусства, гуманитарного образования».

Следует подчеркнуть, что в принятых документах нет четкого отделения работ от услуг. То, что в одном регионе названо работой, в другом может называться услугой. При этом встречаются случаи прямой формулировки работ через услуги. Так, в перечне Республики Алтай работой названы «Услуги по организации мероприятий по работе с молодежью».

Преобладающее число региональных перечней содержат работы, связанные с «обеспечением», например: в Новосибирской области — «Организация и документальное обеспечение выполнения ремонтных работ, надзор за функционированием энергетических систем образовательных учреждений»; в Там-

⁵ Вместе с тем возникает сомнение в присутствии в уставах учреждений двух последних услуг в составе их основной деятельности.

бовской области — «Обеспечение проведения психолого-медико-педагогического обследования детей в возрасте от 0 до 18 лет с целью своевременного выявления недостатков в физическом и (или) психическом развитии»; в Томской области — «Организационно-технологическое, информационное и методическое обеспечение проведения государственной (итоговой) аттестации обучающихся, освоивших образовательные программы основного общего и среднего (полного) общего образования, в том числе в форме единого государственного экзамена, включая проверку экзаменационных работ участников единого государственного экзамена в установленном порядке».

Другая категория работ связана с «сопровождением», например: в Хабаровском крае — «Сопровождение процедуры лицензирования образовательной деятельности учреждений и организаций (за исключением образовательных учреждений, лицензирование которых отнесено к компетенции Российской Федерации)» и «Юридическое сопровождение краевых государственных учреждений, подведомственных министерству образования и науки края»; в Вологодской области — «Научно-методическое сопровождение развития региональной системы образования».

Довольно часто перечни содержат работы, связанные с проведением различного рода мероприятий в сфере образования и науки, таких как конкурсы, фестивали, смотры и т.п. Вместе с тем примерно в трети региональных перечней такая деятельность отнесена к оказанию услуг.

В состав перечней ряда субъектов РФ включены работы по проведению экспертиз, например: в Тамбовской области — «Экспертиза показателей деятельности образовательного учреждения, необходимых для определения его вида или категории»; в Новосибирской области — «Экспертная оценка

и выбор программных средств, оборудования и технических решений для приобретения и внедрения в систему образования».

Присутствуют в перечнях и работы, которые относятся к компетенции органов управления образованием. Например, в Томской области наименование работы «Участие в разработке на основе федеральных государственных образовательных стандартов или федеральных государственных требований примерных основных образовательных программ с учетом их уровня и направленности (в части учета региональных, национальных и этнокультурных особенностей)» дословно повторяет пункт 5.2 статьи 29 Закона РФ «Об образовании».

Категории потребителей государственной услуги (работы)

В зависимости от характера услуг (работ) в качестве их потребителей в перечнях выступают различные категории физических и юридических лиц. В то же время при определении категории потребителей работ согласно Рекомендациям довольно часто используется формулировка «в интересах общества».

Остановимся на случаях, когда потребителями услуг называются различные категории физических лиц, поскольку именно в этих случаях перечни имеют серьезные недостатки.

В качестве категорий потребителей государственной услуги иногда называются «обучающиеся», то есть те, кто уже получает образование. Такая формулировка не дает потребителям представления об их правах на получение той или иной образовательной услуги.

В разных регионах для одной и той же услуги (или для услуг, идентичных по содержанию, хотя и различающихся формулировками) часто указываются весьма различающиеся категории

потребителей. Так, применительно к услугам СПО такими категориями выступают:

- «физические лица»⁶ — Калужская область;
- «население Алтайского края, имеющее потребности в получении среднего профессионального образования и наделенное правом его получения» — Алтайский край;
- «граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства, имеющие потребность в получении среднего профессионального образования, базовой или углубленной подготовке на базе основного общего, среднего (полного) общего образования, начального профессионального, среднего профессионального или высшего профессионального образования, независимо от места проживания, пола, состояния здоровья» — Забайкальский край;
- «граждане Российской Федерации, имеющие основное общее (полное или неполное), среднее (полное) общее образование; граждане иностранных государств в соответствии с международными соглашениями, не имеющие противопоказаний по состоянию здоровья к освоению выбранной образовательной программы» — ХМАО — Югра;
- «граждане Российской Федерации, имеющие основное общее, среднее (полное) общее, начальное профессиональное образование» — Ростовская область;
- «граждане, имеющие основное общее или среднее (полное) общее образование, впервые получающие среднее профессиональное образование» — г. Москва.

Данный список может быть продолжен.

Указанные содержательные различия в определении категорий потребителей идентичных услуг позволяют сделать вывод, что регионы далеко не всегда с должным вниманием относились к заполнению соответствующей графы перечней, строго

⁶ То есть все люди.

руководствовались действующим законодательством. В результате потребители могут получить искаженную информацию о своих правах на получение той или иной образовательной услуги. Следует отметить, что, будучи официально утвержденными, перечни в подобных случаях как бы приобретают самостоятельный правоустанавливающий характер.

Единицы измерения показателя объема (содержания) государственной услуги (работы)

Как правило, в качестве такой единицы выступают: «чел.», «человек». Во многих случаях вместе с единицей измерения указывается и сам показатель объема: «число учащихся, чел.»; «количество обучающихся (чел.)»; «число воспитанников, человек» и т.п. Последнее представляется оправданным, поскольку улучшает восприятие содержащейся в перечне информации.

Что касается работ, то в основном соответствующая графа перечней регионами не заполнялась. В отдельных случаях предпринимались попытки заполнения данной графы, однако их далеко не всегда можно признать удачными. Например: в перечне Алтайского края для работы «Проведение научных исследований, научно-технических и опытно-экспериментальных работ, консультационная деятельность, научная экспертиза программ, проектов, рекомендаций, других документов и материалов» в соответствующей графе указано «Кол-во научно-методических публикаций»; в перечне Калужской области для работы «Оценка качества образования в Калужской области» — «Ед.». Комментарии излишни.

Показатели, характеризующие качество государственной услуги

Около 30% субъектов РФ, принявших перечни и включивших в них соответствующую графу, ее не заполнили.

Прослеживаются два подхода к заполнению данной графы перечня (рассмотрим их на примере услуг СПО). Первый подход заключается в минимизации количества показателей, описывающих качество услуги, вплоть до использования одного показателя, например, такого как «Трудоустройство в течение первого года после завершения обучения (% от общего количества выпускников)» (Пензенская область, ХМАО — Югра).

В рамках второго подхода, напротив, используется широкий спектр показателей качества. Например, установлен следующий перечень показателей качества:

в Тульской области:

- доля выпускников, продолживших обучение и (или) трудоустроившихся по полученной профессии (специальности) (без учета выпускников, призванных на военную службу);
- наличие основных профессиональных образовательных программ среднего профессионального образования углубленной подготовки;
- удельный вес выпускников по программам СПО, получивших дипломы с отличием;
- наличие центра (службы) содействия трудоустройству выпускников;
- наличие практики целевой подготовки студентов;
- наличие предприятий — социальных партнеров (заказчиков кадров);
- доля детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа, принятых на полное государственное обеспечение;
- доля обучающихся — участников/победителей олимпиад, конкурсов, соревнований (в том числе спортивных) муниципального, регионального, федерального уровней;
- доля обучающихся в ГОУ, обеспеченных общежитием в зависимости от количества нуждающихся;

— отсутствие обоснованных жалоб студентов и их родителей (законных представителей) на действия работников учреждения;

в Забайкальском крае⁷:

- укомплектованность учреждения кадрами, %;
- доля руководителей, педагогов, прошедших курсы повышения квалификации, от общего числа руководителей, педагогов, которым в соответствии с планом необходимо пройти курсы повышения квалификации в отчетном году, %;
- доля руководителей учреждения (директор, заместители директора, главный бухгалтер), имеющих высшее профессиональное образование, от общего числа руководящих работников учреждения, %;
- выполнение контрольных цифр приема на начало учебного года, %;
- выполнение контрольных цифр выпуска, %;
- доля выпускников учреждения, получивших документы об образовании, в общей численности выпускников учреждения, %;
- доля выпускников учреждения, продолживших обучение, призванных в ряды Вооруженных Сил Российской Федерации и (или) трудоустроившихся в первый год после выпуска, в общей численности выпускников, %;
- обеспеченность обучающихся учебниками и учебными пособиями, экз. на чел.;
- соответствие требованиям государственных санитарно-эпидемиологических правил и нормативов правилам пожар-

⁷ Показатели установлены постановлением Правительства Забайкальского края от 05.04.2011 № 110 «Об утверждении стандарта качества оказания государственной услуги «Обеспечение образования по программам среднего профессионального образования»».

ной безопасности и требованиям безопасных условий труда, да/нет.

Анализ показателей качества услуг позволяет сделать следующие выводы:

— состав показателей качества по регионам существенно различается, и то, что в одном регионе сочтут качественной услугой, в другом она таковой признана не будет;

— среди показателей качества есть сложные, требующие специального изучения (исследования), что потребует как дополнительных средств, так и времени на определение значений показателей (удовлетворенность потребителей);

— в перечнях присутствуют показатели, значения которых определяются не сразу по завершении оказания услуги, а лишь через некоторое время (показатели трудоустройства), а также показатели, стимулирующие педагогические коллективы к снижению требовательности при оценке успеваемости (доля выпускников, получивших диплом с отличием, и т.п.). Использование таких показателей в перечнях представляется нежелательным.

2.2. Здравоохранение

Общая характеристика принятых перечней

Перечни утверждены в 63 субъектах РФ, или в 75,9% от их общего числа. В 7 регионах утверждены как отраслевой, так и ведомственный перечни, в 2 — только отраслевой перечень, в 17 — только ведомственный перечень, в 31 — перечень, не имеющий маркировки (отраслевой или ведомственный), в 6 — немаркированный и ведомственный перечни (табл. 5).

Заметим, что все отраслевые перечни помимо профильных услуг (работ) содержат также услуги (работы) иной отраслевой принадлежности. Так, в большинстве регионов в состав

Таблица 5

Состав системы перечней

(субъекты РФ, ед.)

Утверждены отраслевые перечни	Утверждены ведомственные перечни	Утверждены отраслевые и ведомственные перечни	Утверждены немаркированные перечни	Утверждены немаркированные и ведомственные перечни
2	17	7	31	6

отраслевых перечней включены услуги по реализации профессиональных (основных и дополнительных) образовательных программ (республики Алтай и Дагестан, Краснодарский край, Мурманская, Нижегородская и Челябинская области). В перечни также включены транспортные услуги (Республика Алтай, Мурманская и Пензенская области), работы по формированию статистической отчетности (Республика Алтай, Мурманская, Пензенская и Свердловская области), работы по формированию и сопровождению информационных ресурсов здравоохранения (Краснодарский край, Мурманская, Нижегородская, Свердловская и Челябинская области), работа по ведению бухгалтерского учета (Краснодарский край, Пензенская область), услуги по стирке белья (Республика Алтай) и др.

Почти половина отраслевых (4) и большинство ведомственных перечней (22) соответствуют форме, утвержденной Постановлением № 671 (табл. 6), а 5 отраслевых и 8 ведомственных перечней этой форме не соответствуют.

Самыми распространенными причинами несоответствия является отсутствие в перечнях следующих граф:

— «Показатели, характеризующие качество государственной услуги»;

Таблица 6

**Данные о соответствии перечней
утвержденной форме**

(перечни, ед.)

Вид перечня	Всего	Соответствует ли форме		Разделение услуг и работ	
		Да	Нет	Разделены	Не разделены
Отраслевой	9	4	5	9	
Ведомственный	30	22	8	22	8

— «Наименование государственных учреждений, оказывающих государственную услугу (выполняющих работу)».

Так, отраслевой перечень Челябинской области включает только две графы: «Наименование государственной услуги (работы)» и «Категории потребителей государственной услуги (работы)».

Отраслевой перечень Санкт-Петербурга состоит из следующих граф: «Наименование услуги», «Описание услуги», «Форма оплаты для потребителя услуги», «Группа получателей медицинской услуги».

В отраслевом перечне Мурманской области вместо графы, отражающей наименование учреждений, введена графа «Наименование исполнительных органов государственной власти, подведомственные учреждения которых оказывают государственную услугу (выполняют работу)».

В ведомственных перечнях республик Мордовия и Хакасия, Ленинградской и Курганской областей отсутствуют графы «Показатели, характеризующие качество государственной услуги» и «Наименование государственных учреждений, оказывающих государственную услугу (выполняющих работу)».

В ведомственном перечне Республики Башкортостан представлен список работ⁸.

Графа «Показатели, характеризующие качество государственной услуги» отсутствует, в том числе, в ведомственных перечнях Чувашской Республики и Архангельской области.

В некоторых регионах при формировании перечней в их состав включалась дополнительная полезная информация. Например, в отраслевой перечень Санкт-Петербурга и ведомственный перечень Мурманской области введена графа, содержащая информацию о форме предоставления услуг потребителю (платная, бесплатная). Кроме этого, в ведомственный перечень Мурманской области введены графы: «Основание предоставления услуги (работы) НПА», «НПА, устанавливающий показатели качества».

Следует выделить особенности отдельных перечней.

1. Нередко высшим исполнительным органом субъекта РФ утверждался перечень, охватывающий несколько отраслей (например, республики Адыгея и Татарстан, Ставропольский край, Воронежская, Оренбургская, Тамбовская и Ярославская области, Ямало-Ненецкий автономный округ).

2. Встречаются случаи утверждения региональным ведомством нескольких перечней по отдельным группам подве-

⁸ Наименование приказа Министерства здравоохранения Республики Башкортостан от 06.12.2011 № 2725-Д звучит следующим образом: «Об утверждении базового (отраслевого) перечня государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) государственными учреждениями, подведомственными Министерству здравоохранения Республики Башкортостан». Однако в приложении к данному документу представлен «Ведомственный (отраслевой) перечень работ, выполняемых государственными бюджетными и автономными учреждениями, подведомственными Министерству здравоохранения Республики Башкортостан». Этот перечень отнесен нами к числу ведомственных.

домственных учреждений. Так, в Санкт-Петербурге утвержден отраслевой перечень в сфере здравоохранения, а также отраслевой и ведомственный перечни государственных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, подведомственными Комитету по здравоохранению, в сфере среднего и дополнительного профессионального образования. В Московской области утверждены три немаркированных перечня: по учреждениям здравоохранения, учреждениям образования и научным учреждениям, подведомственным Министерству здравоохранения Московской области. В Республике Адыгея в немаркированном перечне выделены два раздела: «Перечень услуг, оказываемых бюджетными учреждениями...» и «Перечень услуг, оказываемых автономными учреждениями...».

3. В Пензенской области наряду с отраслевым и ведомственным перечнями в сфере здравоохранения утвержден «Базовый (ведомственный) перечень государственных услуг в сфере образования, оказываемых государственными образовательными учреждениями Пензенской области, подведомственными Министерству здравоохранения и социального развития Пензенской области». Однако такое наименование перечня лишено смысла, поскольку отраслевые и ведомственные перечни выполняют различные функции и в соответствии с этим, как правило, различаются по составу услуг и работ. Аналогичное замечание может быть высказано в адрес Республики Башкортостан, где Министерством здравоохранения утвержден «Ведомственный (отраслевой) перечень работ, выполняемых государственными бюджетными и автономными учреждениями, подведомственными Министерству здравоохранения Республики Башкортостан».

Здесь же следует отметить тот факт, что в Краснодарском крае и Республике Алтай состав услуг (работ) отраслевого и ведомственного перечней совпадают.

4. В Ярославской области постановлением правительства области утвержден «Сводный отраслевой перечень государственных и муниципальных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) государственными и муниципальными учреждениями области за счет бюджетных средств». Указанный перечень включает четыре раздела:

- государственные услуги, оказываемые государственными учреждениями в рамках федеральных полномочий, переданных на уровень Ярославской области;
- государственные услуги, оказываемые государственными учреждениями в рамках полномочий Ярославской области;
- государственные услуги, оказываемые муниципальными учреждениями в рамках полномочий Ярославской области, переданных на уровень муниципальных образований Ярославской области;
- муниципальные услуги, оказываемые муниципальными учреждениями.

Подразделение перечня на указанные разделы представляется полезным, однако вызывает сомнение правомерность включения в перечень муниципальных услуг.

5. В Республике Башкортостан, помимо нумерации услуг, в немаркированном перечне указан номер расходного обязательства по Реестру расходных обязательств Республики Башкортостан.

Перечни утверждались в разное время (рис. 3). Пик активности приходится на декабрь 2011 г. (10 перечней). Работа по утверждению и совершенствованию перечней продолжалась и в последнее время — в четырех субъектах РФ в апреле 2012 г. и в одном в мае 2012 г. в перечни были внесены изменения. Вместе с тем есть перечни, утвержденные до принятия Закона № 83-ФЗ и до настоящего времени оставшиеся без изменений (в Кабардино-Балкарской Республике, Республике Северная Осетия — Алания, Московской и Смоленской областях).

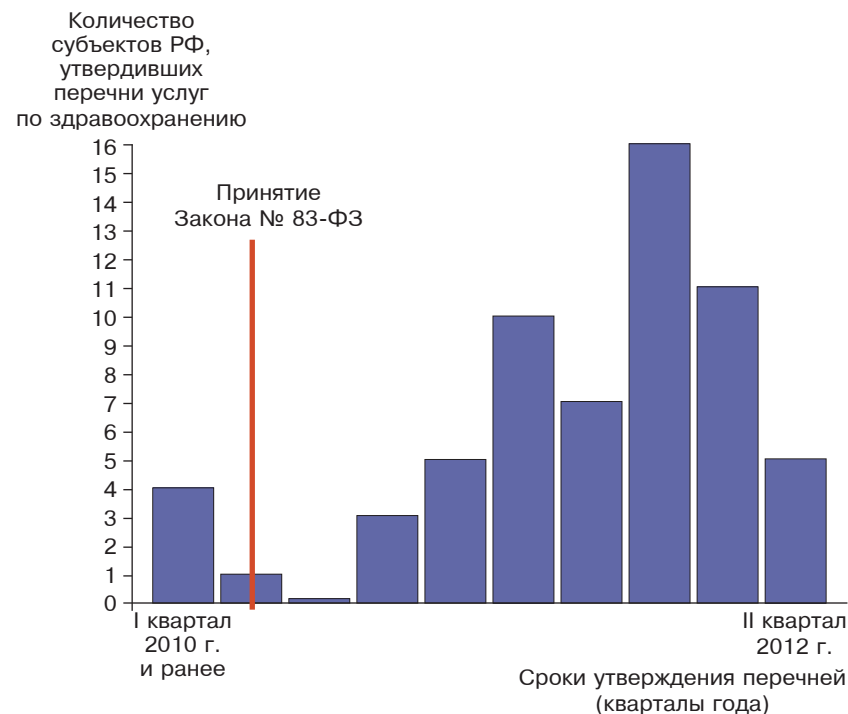


Рис. 3. Сроки утверждения (с учетом последних изменений) региональных перечней услуг в сфере здравоохранения⁹

Услуги, работы перечней

Пять отраслевых перечней содержат от 10 до 19 услуг и работ, четыре — от 20 до 29 (рис. 4). Большая часть ведомственных перечней содержит более 30 услуг и работ (17 перечней из 30).

Максимальное количество услуг и работ зафиксировано в ведомственных перечнях Москвы (249) и Волгоградской

⁹ На рис. 3 не отражена информация о тех перечнях, сроки утверждения которых отсутствуют в открытых публикациях.

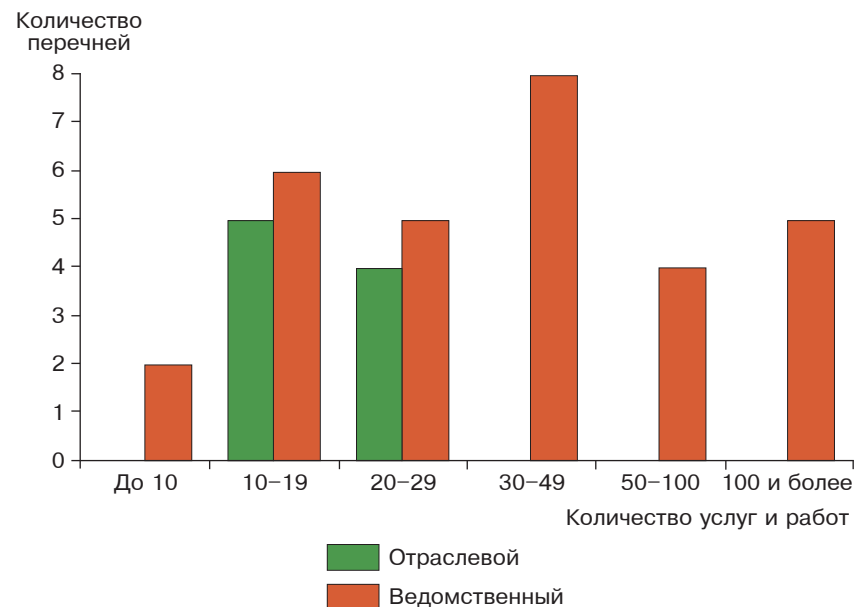


Рис. 4. Распределение перечней в зависимости от числа услуг и работ в них

области (117). В этих перечнях услуги и работы детализированы:

- по виду оказываемых услуг (специализированная медицинская помощь, специализированная высокотехнологичная помощь, первичная медико-санитарная помощь, реабилитация и санаторное лечение и т.д.);
- по условиям оказания помощи (в амбулаторных условиях, в условиях дневных стационаров, в стационарных условиях);
- по основным профилям услуг специализированной медицинской помощи, специализированной высокотехнологичной помощи, первичной медико-санитарной помощи (педиатрия, терапия, неврология, хирургия и т.д.).

В таких регионах, как республики Алтай и Мордовия, Красноярский край, Архангельская и Калининградская области, количество услуг и работ в ведомственных перечнях значительно ниже, чем в других регионах, что связано с отсутствием детализации по профилям медицинской помощи. Наименьшее количество услуг и работ, оказываемых государственными учреждениями, представлено в ведомственном перечне Ненецкого автономного округа, который утвержден в составе четырех услуг: «оказание амбулаторной медицинской помощи», «оказание стационарной медицинской помощи», «оказание медицинской помощи в дневных стационарах всех типов» и «оказание скорой медицинской помощи».

В соответствии с Рекомендациями формирование перечней осуществляется по вопросам, отнесенным к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ. В статье 16 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее — Закон № 323-ФЗ) установлены следующие полномочия органов государственной власти субъектов РФ в части предоставления услуг в сфере здравоохранения:

— организация оказания населению субъекта РФ первичной медико-санитарной помощи, специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи, скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи и паллиативной медицинской помощи в медицинских организациях субъекта РФ;

— организация безвозмездного обеспечения донорской кровью и (или) ее компонентами, а также организация обеспечения лекарственными препаратами, специализированными продуктами лечебного питания, медицинскими изделиями, средствами для дезинфекции, дезинсекции и дератизации при оказании медицинской помощи;

— организация осуществления мероприятий по профилактике заболеваний и формированию здорового образа жизни у граждан, проживающих на территории субъекта РФ;

— организация обеспечения граждан лекарственными препаратами для лечения заболеваний, включенных в перечень жизнеугрожающих и хронических прогрессирующих редких (орфанных) заболеваний, приводящих к сокращению продолжительности жизни гражданина или инвалидности;

— реализация мероприятий, направленных на спасение жизни и сохранение здоровья людей при чрезвычайных ситуациях, ликвидацию медико-санитарных последствий чрезвычайных ситуаций, информирование населения о медико-санитарной обстановке в зоне чрезвычайной ситуации и о принимаемых мерах;

— установление мер социальной поддержки по организации оказания медицинской помощи лицам, страдающим социально значимыми заболеваниями и заболеваниями, представляющими опасность для окружающих, и по организации обеспечения указанных лиц лекарственными препаратами.

В большинстве регионов в перечнях не нашло прямого отражения полномочие по обеспечению граждан лекарственными препаратами для лечения заболеваний, включенных в перечень жизнеугрожающих и хронических прогрессирующих редких (орфанных) заболеваний, приводящих к сокращению продолжительности жизни гражданина или инвалидности. Только несколько регионов отразили данное полномочие: например, в Оренбургской области в перечень включена услуга «Прием лекарственных средств от поставщика, хранение, отпуск лекарственных средств и изделий медицинского назначения аптечным организациям, участвующим в реализации мер социальной поддержки по бесплатному лекарственному обеспечению граждан, страдающих социально значимыми заболеваниями,

при амбулаторном лечении данных заболеваний», в Липецкой области — «Услуга по предоставлению отдельным группам населения мер социальной поддержки и лекарственного обеспечения», в Мурманской области — «Оказание отдельным категориям граждан государственной социальной помощи по обеспечению лекарственными средствами, изделиями медицинского назначения, а также специализированными продуктами лечебного питания для детей-инвалидов», в Ямало-Ненецком автономном округе — «Льготное лекарственное обеспечение отдельных категорий граждан».

В половине регионов, в том числе в Республике Мордовия, Амурской, Архангельской, Астраханской, Воронежской областях и др., не нашло отражения в перечне полномочие по осуществлению мероприятий по профилактике заболеваний и формированию здорового образа жизни у граждан, проживающих на территории соответствующего субъекта РФ. В то же время указанное полномочие отражено, например:

- в Иркутской области — «Услуги по контролю за физическим воспитанием населения и лечебной физкультуре»;
- в Липецкой области — «Услуга по организации физкультурно-оздоровительных мероприятий, оказываемых детскими и молодежными физкультурно-оздоровительными центрами и лагерями», «Услуга по организации отдыха детей и подростков»;
- в Мурманской области — «Мероприятия, направленные на формирование здорового образа жизни у граждан Российской Федерации, включая сокращение потребления алкоголя и табака»;
- в Тульской области — «Гигиеническое воспитание и обучение населения, пропаганда здорового образа жизни».

В рамках полномочия по предупреждению чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий и ликвидации их последствий большинство регионов включили в перечень соответствующие

услуги (работы): например, в Костромской области — «Проведение организационных и контрольных мероприятий по предотвращению ЧС и оказанию медицинской помощи пострадавшим в чрезвычайных ситуациях и ДТП», в Липецкой области — «Услуги, направленные на спасение жизни людей и защиту их здоровья при чрезвычайных ситуациях», в Нижегородской области — «Выполнение мероприятий, направленных на спасение жизни людей и защиту их здоровья при чрезвычайных ситуациях», в Новосибирской области — «Оказание медицинской помощи при чрезвычайных ситуациях», в Омской области — «Осуществление мероприятий, направленных на спасение жизни людей и защиту их здоровья при чрезвычайных ситуациях». Вместе с тем имеются регионы, не отразившие в перечнях данное полномочие, например, Амурская и Курганская области.

Полномочие органов государственной власти субъектов РФ по организации безвозмездного обеспечения донорской кровью и (или) ее компонентами отражено в перечнях почти всех регионов (за исключением Ненецкого автономного округа). Как правило, оно представлено в перечнях как работа по заготовке, переработке, хранению и обеспечению безопасности донорской крови и ее компонентов.

В сфере здравоохранения следует отметить ряд существенных особенностей, которые определены не только Законом № 323-ФЗ, но и Федеральным законом от 26.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (далее — Закон № 326-ФЗ).

В соответствии с частью 5 статьи 15 Закона № 326-ФЗ медицинская организация, оказывающая услуги в рамках обязательного медицинского страхования (далее — ОМС), осуществляет свою деятельность в сфере ОМС на основании договора на оказание и оплату медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию и не вправе отказать застрахованным лицам в оказании медицинской помощи в соответствии

с территориальной программой обязательного медицинского страхования. При этом указанная территориальная программа — это составная часть территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, определяющая права застрахованных лиц на бесплатное оказание им медицинской помощи на территории субъекта РФ и соответствующая единым требованиям базовой программы обязательного медицинского страхования.

Важно заметить, что в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования оказываются первичная медико-санитарная помощь включая профилактическую помощь, скорая медицинская помощь (за исключением специализированной (санитарно-авиационной) скорой медицинской помощи), специализированная (за исключением высокотехнологичной) медицинская помощь, а также осуществляется обеспечение необходимыми лекарственными препаратами в соответствии с законодательством Российской Федерации в случаях, определенных в Программе государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи на 2012 год, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 21.10.2011 № 856.

Таким образом, финансирование большинства услуг в сфере здравоохранения уже в 2012 г. должно быть обеспечено в рамках ОМС. С 2013 г. большая часть услуг в сфере здравоохранения вообще будет оказываться в системе ОМС, а значит, не подлежит финансовому обеспечению из бюджетов субъектов РФ, муниципальных бюджетов и федерального бюджета.

Особенности финансирования в сфере здравоохранения также установлены Законом № 323-ФЗ (глава 11). Так, в соответствии со статьей 83 указанного закона финансовое обеспечение оказания гражданам первичной медико-санитарной, специализированной, скорой медицинской помощи осуществ-

ляется за счет средств обязательного медицинского страхования, а за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, выделяемых на финансовое обеспечение реализации территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, — лишь в части медицинской помощи, не включенной в программы обязательного медицинского страхования, а также расходов, не включенных в структуру тарифов на оплату медицинской помощи, предусмотренную в программах обязательного медицинского страхования. Финансовое обеспечение оказания указанных видов медицинской помощи может быть осуществлено за счет иных источников в соответствии с указанным законом¹⁰.

Категории потребителей государственной услуги (работы)

По результатам мониторинга выявлены регионы, в перечнях которых графа «Категории потребителей государственной услуги (работы)» отсутствует: Кабардино-Балкарская Республика, Воронежская, Ивановская, Новосибирская и Тамбовская области.

Там, где данная графа введена, можно выделить следующие наиболее часто встречающиеся категории потребителей государственных услуг (работ):

- «физические лица»;
- «население субъекта РФ»;
- «учреждения здравоохранения»;
- «судебно-следственные органы»;
- «дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей»;

¹⁰ Анализ перечней позволяет сделать вывод о необходимости специальной проработки вопроса об их месте в ряде документов, обеспечивающих реализацию гарантий гражданам в сфере здравоохранения.

- «юридические лица»;
- «общество в целом» — в ряде регионов применяется формулировка «в интересах общества» (относится к работам).

Статьей 5 Закона № 323-ФЗ установлено, что «государство обеспечивает гражданам охрану здоровья независимо от пола, расы, возраста, национальности, языка, наличия заболеваний, состояний, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и от других обстоятельств». Однако, например, в Пензенской области потребителями услуги «Специализированная медицинская помощь» являются «граждане РФ, постоянно проживающие на территории Пензенской области», в Амурской области потребителями услуги «Амбулаторно-поликлиническая помощь, оказываемая государственными учреждениями здравоохранения» является «население, проживающее на территории Амурской области», что не соответствует указанной статье и может ввести потребителей в заблуждение.

В регионах используются различные определения категорий потребителей применительно к одним и тем же услугам. Например, в Республике Коми потребителями услуги «Специализированная медицинская помощь, за исключением высокотехнологичной медицинской помощи» являются «физические лица — граждане Российской Федерации». В Республике Бурятия та же услуга предназначается детскому населению Республики Бурятия в возрасте от 1 до 18 лет и взрослому населению республики в возрасте от 18 и старше (вероятно, это связано с различными нормативными затратами на оказание услуг для соответствующих групп потребителей); в Липецкой области — населению области; в Республике Тыва — больным, нуждающимся в оказании специализированной медицинской помощи при заболеваниях, требующих специальных методов диагностики, лечения и сложных медицинских технологий;

в Сахалинской области — гражданам, в том числе временно пребывающим на территории Сахалинской области, зарегистрированным, работающим и (или) проживающим на территории Сахалинской области, при предоставлении документа, удостоверяющего личность, и полиса обязательного медицинского страхования; в Рязанской области — «физическим лицам».

Единицы измерения показателя объема (содержания) государственной услуги (работы)

В 10 субъектах РФ (около 16% от принявших перечни) графа «Единицы измерения показателя объема (содержания) государственной услуги (работы)» отсутствует, а в Вологодской, Липецкой, Рязанской, Омской, Самарской, Тульской областях и Хабаровском крае по услугам указанная графа заполнена, а по работам — не заполнена или заполнена частично.

Единицы измерения показателя объема (содержания) услуги (работы) по одним и тем же услугам (работам) по субъектам РФ в большинстве своем по сути не различаются. При этом нередко в соответствующей графе указан и показатель объема.

Наиболее часто в перечнях используются:

по услугам:

1) медицинская помощь:

- в стационарных условиях — количество койко-дней (например, в Амурской, Брянской и Курской областях) или количество пациентов (например, в Москве, Вологодской, Липецкой, Костромской и Курганской областях);

- в амбулаторно-поликлинических условиях — количество посещений (например, в Республике Марий Эл и Тульской области);

- в условиях дневного стационара — количество пациенто-дней (например, в Смоленской области, Ямало-Ненецком автономном округе, Хабаровском крае);

2) высокотехнологичная медицинская помощь — количество пролеченных больных (например, в Республике Карелия и Пензенской области) или количество койко-дней (например, в Архангельской и Смоленской областях, Республике Мордовия);

3) скорая медицинская помощь — количество вызовов (например, в Чувашской Республике, Ленинградской области) или выезд (например, в Карачаево-Черкесской Республике);

4) санаторно-курортное лечение — количество койко-дней (например, в Тульской и Ярославской областях, Республике Алтай);

по работам:

1) судебно-медицинская экспертиза — количество экспертиз (например, в Ямало-Ненецком автономном округе, Республике Алтай) или количество заключений (экспертное заключение) (в Волгоградской области, Краснодарском крае);

2) судебно-психиатрическая экспертиза — количество экспертиз (исследований) (например, в Архангельской и Свердловской областях) или количество заключений (например, в Волгоградской области, Краснодарском крае);

3) заготовка, переработка, хранение и обеспечение безопасности донорской крови и ее компонентов — литры (например, в Архангельской и Ленинградской областях);

4) проведение патологоанатомических исследований — количество исследований (например, в Республике Карелия) или количество заключений (например, в Волгоградской области).

Практически все регионы применяют к работам объемные единицы измерения. Однако, поскольку многие работы носят нестандартный характер, использование для них таких показателей некорректно, необходимо учитывать содержание работ.

Показатели, характеризующие качество государственной услуги

Был выявлен 21 субъект РФ (из 63), в перечнях которых была заполнена графа «Показатели, характеризующие качество государственной услуги». При этом некоторые регионы отдельно утверждали перечни показателей качества государственных услуг, например, Архангельская и Вологодская области, Ставропольский край, Чеченская Республика.

В ряде регионов, например, в Мурманской области, помимо графы «Показатели, характеризующие качество государственной услуги» введена графа «НПА, устанавливающий показатели качества». В Московской области в перечне отсутствуют показатели качества, но при этом указаны реквизиты нормативных правовых актов, устанавливающих требования к объемам, срокам и качеству услуг.

В Рекомендациях указано, что при определении показателей качества медицинских услуг рекомендуется ориентироваться на их соответствие порядкам и стандартам медицинской помощи. В связи с этим наиболее часто встречающийся показатель качества государственных услуг — «Соответствие порядкам и стандартам медицинской помощи».

Нередко качество услуги характеризуется количеством обоснованных жалоб потребителей (например, в Амурской области, Чеченской Республике).

Во многих случаях одна и та же услуга оценивается различными показателями качества. Так, во Владимирской области услуга по предоставлению первичной медико-санитарной помощи в стационарных условиях оценивается тремя показателями качества:

1) средняя длительность лечения;

2) процент обоснованных жалоб потребителей, поступивших в учреждение здравоохранения, по которым приняты меры;

3) процент больных, выписанных с положительным исходом заболевания (выздоровление, улучшение).

В Свердловской области та же услуга оценивается следующими показателями:

1) доля врачей и среднего медицинского персонала, имеющих квалификационную категорию;

2) доля повторных госпитализаций по поводу одного и того же заболевания в течение 3 месяцев;

3) доля пациентов, удовлетворенных качеством и доступностью услуг стационара.

В Москве эта же услуга оценивается одним показателем качества — эффективность койки, или средний показатель длительности пребывания в стационаре.

Следует также обратить внимание, что иногда по одной и той же услуге в учреждениях одинакового типа утверждены количественно различающиеся показатели качества. Например, в Ханты-Мансийском автономном округе применительно к услуге по оказанию амбулаторно-поликлинической помощи для казенного учреждения «Сургутский центр по профилактике и борьбе со СПИД и инфекционными заболеваниями» используются следующие значения показателей:

— коэффициент профилактической активности — не менее 0,55;

— доля аттестованных врачей — не менее 67%;

— доля аттестованных средних медицинских работников — не менее 87%.

В то же время для казенного учреждения «Ханты-Мансийский центр по профилактике и борьбе со СПИД и инфекционными заболеваниями» значения указанных показателей составляют соответственно не менее 0,8; 72 и 90%, а для казенного учреждения «Нижевартовский центр по профилактике и борьбе со СПИД и инфекционными заболеваниями» — не

менее 0,55; 89 и 88% соответственно. Таким образом, допускаются различные уровни качества предоставления потребителю одной и той же услуги.

2.3. Социальное обслуживание

Общая характеристика принятых перечней

Применительно к социальному обслуживанию¹¹ перечни государственных услуг, оказываемых государственными учреждениями, утверждены и опубликованы в 65 субъектах РФ, или в 78% от их общего числа.

В большинстве из упомянутых 65 субъектов РФ вид перечня (ведомственный или отраслевой) не указан, в его наименовании просто отмечается факт, что речь идет о «государственных» либо «социальных» услугах. В ряде регионов утвержден единый перечень услуг для всего сектора государственных учреждений; в иных случаях перечень имеет нестандартное название, поэтому определить, является ли он отраслевым или ведомственным, не представляется возможным. В части регионов утверждены только ведомственные перечни, в иных — только отраслевые. Группировка перечней услуг по их видам применительно к отрасли «Социальное обслуживание» представлена в табл. 7.

Оба вида перечней (и отраслевой, и ведомственный) приняты в двух регионах — Нижегородской и Пензенской областях.

¹¹ Следует отметить, что терминология в отрасли не вполне устоялась; так, в большинстве регионов услуги именуются «социальное обслуживание». При этом, например, в Смоленской области в перечне — 11 услуг по «социальному обслуживанию» и 2 по «социальной сфере», а в Новосибирской области — 13 услуг по «социальному обслуживанию» и 1 по «социальной сфере». В Калужской области, Республике Адыгея и Хабаровском крае используется термин «социальная защита населения», тогда как в Вологодской области — «социальная политика».

Таблица 7

Состав системы перечней

(субъекты РФ, ед.)

Утверждены отраслевые перечни	Утверждены ведомственные перечни	Утверждены отраслевые и ведомственные перечни	Утверждены немаркированные перечни
4	10	2	49

Только отраслевые перечни приняты в Мурманской и Свердловской областях, в Республике Алтай и Кабардино-Балкарской Республике.

Ведомственные перечни утверждены в следующих субъектах РФ:

- Республика Саха (Якутия);
- г. Москва;
- Амурская область;
- Калининградская область;
- Калужская область;
- Новосибирская область;
- Рязанская область;
- Курганская область;
- Хабаровский край;
- Краснодарский край.

В числе 49 регионов, в которых утверждены немаркированные перечни, можно выделить две группы, характеризующиеся определенной спецификой:

— в первой, включающей большинство регионов, не определен вид перечней. Как правило, в этих регионах используются такие наименования, как «перечень государственных услуг (работ), оказываемых государственными учреждениями» или «перечень гарантированных социальных услуг»;

— в регионах второй группы применяется нестандартное название перечня. В Санкт-Петербурге, Иркутской и Ростовской областях, Республике Северная Осетия — Алания, Пермском крае это — «реестр социальных услуг»; в Республике Башкортостан — «перечень государственных услуг (функций)»; в Тульской области — «консолидированный перечень государственных услуг, оказываемых субъектами бюджетного планирования»; в Ямало-Ненецком автономном округе — «реестр государственных услуг (работ)».

Большинство отраслевых и ведомственных перечней соответствует форме, утвержденной Постановлением № 671. Данные о соответствии отраслевых и ведомственных перечней этой форме представлены в табл. 8, 9.

Единственное несоответствие ведомственного перечня форме, утвержденной Постановлением № 671, имеет место в Но-

Таблица 8

Данные о соответствии отраслевых перечней утвержденной форме

(перечни, ед.)

Всего	Соответствует ли форме		Разделение услуг и работ	
	Да	Нет	Разделены	Не разделены
6	6	0	2	4

Таблица 9

Данные о соответствии ведомственных перечней утвержденной форме

(перечни, ед.)

Всего	Соответствует ли форме		Разделение услуг и работ	
	Да	Нет	Разделены	Не разделены
12	11	1	5	7

воибиурской области: утвержденный в этом регионе перечень состоит всего из двух граф — «Наименование государственной услуги (работы)» и «Направления деятельности государственных учреждений в рамках отдельных государственных услуг»¹².

В 6 регионах (Алтайский, Камчатский и Пермский края, Смоленская и Томская области, Республика Калмыкия) формат немаркированных перечней соответствует требованиям Постановления № 671. В остальных 43 из 49 субъектов РФ, где приняты немаркированные перечни, они не соответствуют форме, утвержденной Постановлением № 671. Нередко такие перечни представляют собой просто списки услуг (зачастую очень детальные); в ряде регионов в этих перечнях отсутствуют такие критически важные графы, как категории потребителей услуги, единицы измерения объема и качества услуги.

В Астраханской области ситуация иная — в «Перечень государственных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями Астраханской области» включены все основные графы, однако последовательность формирования перечня не соответствует предполагаемой методике их построения. Перечень начинается с графы «Наименование бюджетного учреждения» и строится в разрезе учреждений, а не услуг, при этом вероятна ситуация, когда отдельные услуги, предусмотренные законодательством, но не оказываемые в настоящее время учреждениями, так и не будут оказываться в будущем, а потребители не узнают о своих правах на эти услуги. Кроме того, такой подход затрудняет для потребителей поиск необходимых услуг и всех возможных мест их оказания.

Отличия от формата, определенного Постановлением № 671, имеют право на существование. Более того, многие

¹² Следует отметить, что формулировки «направлений деятельности государственных учреждений» в неявном виде содержат характеристику потребителей услуг.

решения, предлагаемые в качестве дополнения к указанному формату, могут быть рекомендованы к использованию в других регионах:

— в республиках Башкортостан и Бурятия, в Астраханской, Калужской, Оренбургской и Тамбовской областях и в Ямало-Ненецком автономном округе в перечень государственных услуг (работ) включена информация о реквизитах нормативного акта, определяющего стандарты представления услуги, или реквизиты соответствующего расходного обязательства;

— в республиках Башкортостан и Хакасия, в Ростовской области и в Ямало-Ненецком автономном округе в перечне содержится информация, характеризующая платность/бесплатность оказания услуги;

— в республиках Башкортостан и Хакасия в перечень включена графа «Результат услуги»;

— в Свердловской области «Показатели, характеризующие качество государственной услуги» разделены на три графы: «Наименование показателя», «Единица измерения», «Формула расчета».

Перечни утверждались субъектами РФ в разное время. Большое количество перечней было принято до 2010 г. (из них значительная часть — в 2005 г.). Затем процесс принятия перечней и внесения в них уточнений подстегнуло принятие Закона № 83-ФЗ. Пик этой волны пришелся на декабрь 2011 г. (принято 14 перечней), затем процесс затормозился, хотя и не остановился полностью (рис. 5).

При анализе сроков утверждения (и внесения изменений) перечней обращает на себя внимание следующая тенденция: часть субъектов РФ активно работают с перечнями, внося в них изменения, но 12 регионов, утвердившие перечни услуг до принятия Закона № 83-ФЗ, не внесли в них никаких изменений.

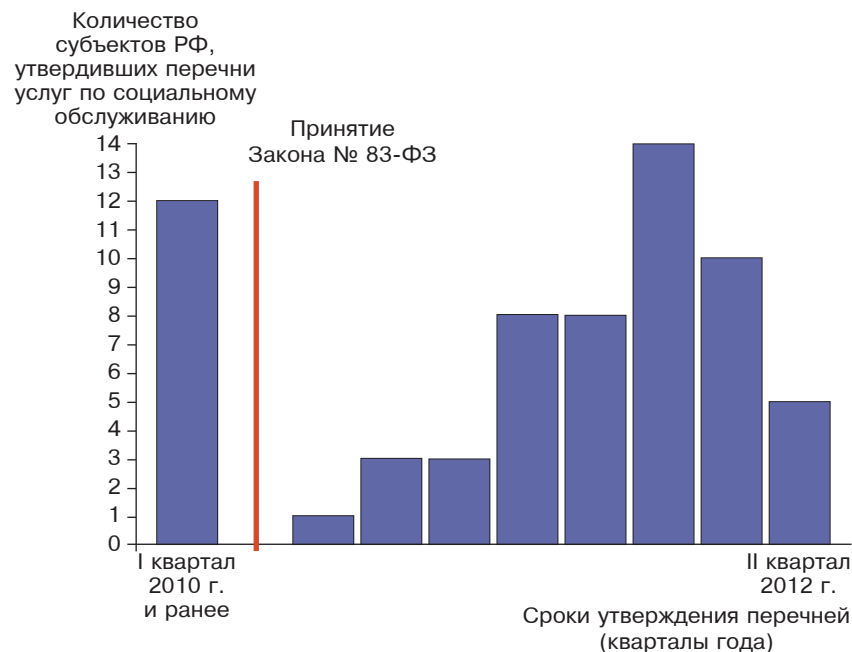


Рис. 5. Сроки утверждения (с учетом последних изменений) региональных перечней в сфере социального обслуживания¹³

Услуги, работы перечней

Перечни услуг (работ), используемые в регионах, включают различное число услуг (работ)¹⁴, о чем свидетельствует рис. 6.

¹³ На рис. 5 не отражена информация о тех перечнях по социальному обслуживанию, сроки утверждения которых отсутствуют в открытых публикациях.

¹⁴ Из 65 региональных перечней работы отдельно от услуг выделены только в 13 субъектах Российской Федерации — в Амурской, Волгоградской, Калужской, Оренбургской, Свердловской, Томской и Мурманской областях, г. Москве, республиках Адыгея, Саха (Якутия) и Татарстан, Алтайском и Хабаровском краях. При этом в целом ряде случаев к услугам отнесены, например, такие работы, как «организация мониторинга качества жизни населения» (Калужская область) или «управление государственным информационным ресурсом “Социальный регистр населения”» (Нижегородская область).

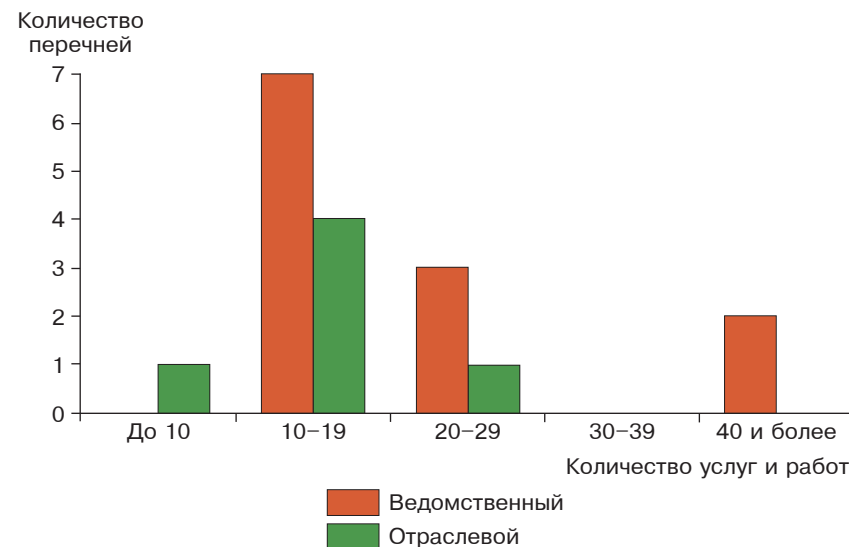


Рис. 6. Число услуг (работ) в перечне по социальному обслуживанию

Большая часть отраслевых перечней содержит от 10 до 19 услуг (работ), в Республике Алтай перечень состоит из 6 услуг, а в Нижегородской области — из 25 услуг (рис. 6).

Большая часть ведомственных перечней содержит от 10 до 19 услуг, только в Новосибирской области в перечне представлены 46 услуг, а в Калининградской — 89 услуг.

Самые большие перечни услуг (не содержащие работ) сформированы в немаркированных перечнях в Санкт-Петербурге (2030 услуг), Тюменской области (431 услуга), Костромской области (382 услуги) и в Ямало-Ненецком автономном округе (289 услуг).

Различный уровень детализации перечней может быть объяснен особенностями законодательства, регулирующего социальное обслуживание.

Обязанности по установлению государственных стандартов социального обслуживания, разработке перечня социальных услуг, отвечающего потребностям населения, проживающего на территории субъекта РФ, были возложены на региональные органы государственной власти Федеральным законом от 10.12.1995 № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 195-ФЗ) и Федеральным законом от 02.08.1995 № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» (далее — Федеральный закон № 122-ФЗ).

В большинстве субъектов РФ во исполнение указанных законов были приняты соответствующие региональные законы и разработаны перечни гарантированных государством социальных услуг, некоторые из них действуют и в настоящее время.

Разработка перечней гарантированных социальных услуг опиралась не столько на учет реальных потребностей населения, сколько:

— на существующие формы социального обслуживания, установленные законодательством (Федеральным законом № 195-ФЗ установлены шесть форм социального обслуживания — социальное обслуживание на дому, стационарное социальное обслуживание в стационарных учреждениях, срочное социальное обслуживание и т.д.);

— фактически сложившуюся номенклатуру типов и видов учреждений социального обслуживания (14 типов учреждений, определены статьей 17 Федерального закона № 195-ФЗ, — комплексные центры социального обслуживания населения, социальные приюты для детей и подростков и т.д.);

— содержание перечня видов социальных услуг, утвержденного в составе Национального стандарта РФ (в Национальном стандарте перечислены услуги 101 вида, которые объединены в шесть так называемых «основных видов» социальных

услуг — социально-бытовые, социально-медицинские, социально-экономические услуги и т.д.)¹⁵.

Информация о формах и видах социального обслуживания, а также о типах учреждений, оказывающих эти услуги, была положена в основу формирования весьма подробных перечней социальных услуг в ряде субъектов РФ.

Закон № 83-ФЗ стал стимулом для разработки новых (или переработки существующих) перечней услуг.

Разработанные Минфином России и Минэкономразвития России во исполнение указанного закона Рекомендации содержат «Рекомендуемый перечень государственных (муниципальных) услуг (работ), оказываемых (выполняемых) государственными учреждениями субъектов Российской Федерации (муниципальными учреждениями) в сфере социального обслуживания». В этот перечень включены 8 услуг, наименования которых содержат указание на условия оказания услуги (стационарное обслуживание, обслуживание на дому и т.д.) и на контингент потребителей услуги (длительно и тяжело болеющие люди, беспризорные дети и т.д.).

Данные мониторинга позволяют предположить, что регионы, в которых перечни включают порядка 10 услуг, ориентировались при разработке перечней на содержание Рекомендаций. Такие отраслевые перечни, как представляется, могут быть недостаточно информативными для потребителей.

В свою очередь, субъекты РФ, сформировавшие и утвердившие ведомственные перечни, включающие 40 и более услуг, детально, вплоть до видов услуг, расшифровывали формы социального обслуживания по каждому из типов учреждений,

¹⁵ Национальный стандарт Российской Федерации «Социальное обслуживание населения. Основные виды социальных услуг. ГОСТ Р 52143 — 2003» утвержден постановлением Госстандарта Российской Федерации от 24.11.2003 № 327-ст.

оказывающих услуги. Такой подход, возможно, более соответствует задачам формирования государственного задания и информирования потребителей.

Состав услуг и работ, касающихся именно социального обслуживания, включенных в перечни, в большинстве регионов не выходит за рамки установленных законодательством полномочий субъекта РФ.

Некоторые регионы включают в отраслевые перечни услуги, отражающие использование новых технологий, улучшающих качество жизни потребителей, например, услуги социального такси (Свердловская область).

Вместе с тем перечни, включающие особенно большое количество услуг, характеризуются излишней детальностью, уместной скорее при разработке государственных стандартов (регламентов) оказания услуг, которые должны устанавливать основные требования к содержанию и качеству социальных услуг, порядку и условиям их предоставления. В ряде регионов (Приморский край, Новгородская и Тюменская области, Республика Коми, Чувашская Республика, Ямало-Ненецкий автономный округ) в перечни включаются даже такие виды услуг, как, например, «поднос дров со двора», «подготовка продуктов питания к приготовлению» и т.д.

Анализ состава принятых в регионах отраслевых перечней показывает наличие в них ряда услуг, оказание которых выходит за пределы собственно сферы социального обслуживания населения:

— в ряд перечней включены «сопутствующие» услуги, обеспечивающие эффективное оказание профильных услуг, которые могут оказываться и организациями других отраслей и форм собственности. К их числу можно отнести, например, «выполнение организационно-методических работ в сфере социального обслуживания» (Свердловская область), «предостав-

ление начального профессионального образования инвалидам», «осуществление перевозки (несовершеннолетних) в пределах области» и «управление государственным информационным ресурсом “Социальный регистр населения”» (Нижегородская область);

— некоторые услуги (работы) не имеют прямого отношения к социальному обслуживанию и, по всей видимости, должны быть исключены из отраслевых перечней: «управление недвижимым имуществом», «управление, распоряжение жилищным фондом» (Нижегородская область).

Используемые в региональных перечнях наименования услуг (работ) достаточно единообразны, поскольку определяются положениями федерального и регионального законодательства о социальном обслуживании.

Категории потребителей государственной услуги (работы)

Основные подходы к определению состава потребителей услуг социального обслуживания заложены федеральными законами № 195-ФЗ и № 122-ФЗ. Потребитель — это «гражданин, находящийся в трудной жизненной ситуации, которому в связи с этим предоставляются социальные услуги»¹⁶. В указанных законах перечислены основные категории таких граждан: это лица пожилого возраста и инвалиды, лица без определенного места жительства и т.д. Помимо этого определено, что «постоянно проживающие в РФ иностранные граждане имеют равные с гражданами РФ права на социальное обслуживание, если иное не установлено международным договором РФ»¹⁷.

Хотя в Рекомендациях в качестве образца для каждой из услуг, включенных в рекомендованный перечень, даны списки

¹⁶ Статья 3 Федерального закона № 195-ФЗ (в ред. от 23.07.2008).

¹⁷ Там же. Статья 7.

из трех—четырёх конкретных групп потребителей, из 65 утвержденных субъектами РФ перечней услуг в 23 (35%) отсутствует в явном виде информация о потребителях услуг. Преимущественно это относится к немаркированным перечням социальных услуг.

В тех 42 перечнях, в которых содержится информация о потребителях услуг социального обслуживания, она в целом соответствует подходам, содержащимся в Рекомендациях.

Можно отметить ряд особенностей в определении категорий потребителей услуг социального обслуживания, проявившихся при формировании перечней в некоторых субъектах Российской Федерации.

Малоинформативным и даже затрудняющим реализацию возложенных на перечни задач представляется использование в них таких групп потребителей, как «физические лица», для услуг.

Ряд перечней включает в состав потребителей услуг такие специфические категории, как, например, «зависимые от химических веществ» (Санкт-Петербург), «военнослужащие, граждане, уволенные с военной службы» (Московская область), «не совершеннолетние девочки, оказавшиеся в тяжелой жизненной ситуации» (Астраханская область), «бывшие воспитанники детских домов, приютов, социально-реабилитационных центров» (Волгоградская область), «граждане, желающие принять в семью сироту», «замещающие семьи» (Калужская область).

Регионы детализируют категории потребителей, включенные в Рекомендации, внося уточнения, важные для определения прав потребителей на обслуживание, уточнения форм и технологий социального обслуживания, формирования государственного задания:

— «граждане пожилого возраста и инвалиды, нуждающиеся в надомных социальных услугах, болеющие туберкулезом (кроме активной формы) и т.д.» (Калужская область);

— «проживающие в семьях, члены которых, обязанные содержать их по действующему законодательству, по объективным причинам не имеют возможности обеспечить им помощь и уход» (Республика Татарстан).

Единицы измерения показателя объема (содержания) государственной услуги (работы)

В Рекомендациях отмечается, что единицы измерения объема (содержания) государственных услуг (работ) должны указываться в натуральном выражении, однако Рекомендации не содержат каких-либо конкретных примеров показателей объема (содержания) государственных услуг (работ). Возможно, поэтому из 65 утвержденных субъектами РФ перечней услуг в 31 (48%) отсутствует в явном виде информация об единицах измерения показателей объема (содержания) государственных услуг (работ). По преимуществу это относится к немаркированным перечням гарантированных социальных услуг.

В тех перечнях, которые содержат в себе информацию о показателях объема (содержания) государственных услуг (работ), эти показатели в целом соответствуют положениям Рекомендаций.

В региональных перечнях отмечены следующие особенности формирования указанных показателей:

— в значительном числе региональных перечней, в том числе и для услуг, оказываемых в полустационарных и стационарных условиях, используются показатели «количество обслуженных (человек)», в ряде регионов — показатели «количество койко-дней», «количество койко-часов». Второй вариант представляется более информативным, позволяющим лучше оценить объем услуги и затраты финансовых и иных ресурсов;

— применительно к работам отмечены случаи использования таких показателей, как «количество мероприятий, программ» (Волгоградская область), «часы» (Оренбургская область), «единицы» (Свердловская область).

Показатели, характеризующие качество государственной услуги

В тексте Рекомендаций большое внимание уделено формированию показателей качества государственных услуг; они увязываются с процессом и результатами оказания услуги.

Рекомендации обращают внимание на то, что основными факторами, влияющими на качество социальных услуг, предоставляемых населению учреждениями, являются:

- наличие у специалистов учреждения квалификации, соответствующей установленным требованиям;
- техническое оснащение учреждения (оборудование, приборы, аппаратура и т.д.);
- состояние информации об учреждении, порядке и правилах предоставления услуг потребителям;
- наличие собственной и внешней систем (служб) контроля деятельности учреждения.

При формировании показателей качества услуги Рекомендации предлагают использовать следующие критерии:

- полнота предоставления услуги в соответствии с установленными стандартами их оказания, а также своевременность предоставления услуг;
- результативность (эффективность) предоставления услуги.

Оценка качества услуг в соответствии с Рекомендациями должна проводиться с использованием следующих методов:

- мониторинг соответствия качества фактически предоставляемых услуг стандартам качества государственных услуг;
- социологические опросы потребителей о качестве предоставляемых услуг;
- ведение журнала звонков, полученных от населения по «горячей линии», организованной органом исполнительной власти;
- ведение учреждением книги обращений с заявлениями, жалобами и предложениями;

— контрольные мероприятия по проверке соответствия качества фактически предоставляемых услуг стандартам качества государственных услуг (выездная проверка, камеральная проверка).

Таким образом, Рекомендации содержат несколько разнонаправленных подходов к формированию показателей, характеризующих качество услуг, без уточнений того, в каких случаях оптимален тот или иной подход, а также без расшифровки того, как «взвешивать» многочисленные показатели качества услуг.

Возможно, в силу указанных причин определение показателей качества услуг оказалось для регионов непростой задачей. В итоге в 45 перечнях (69% от общего количества) показатели, характеризующие качество государственных услуг, либо просто отсутствуют, либо, как в г. Москве, заменены наименованиями НПА, из которых можно получить информацию о показателях качества услуг.

Остальные 20 перечней в целом соответствуют подходам, содержащимся в Рекомендациях. Анализ этих показателей качества услуг позволил отметить следующие особенности их формирования и использования:

- большая часть показателей представляет собой достаточно сбалансированные системы из трех—четырёх показателей, в основном состоящие из таких показателей, как «удовлетворенность потребителей качеством и доступностью полученных услуг»¹⁸, «отсутствие жалоб», «укомплектованность кадрами»;
- в регионах используются и другие показатели, содержащиеся в Рекомендациях — «наличие и состояние документации, в соответствии с которой функционирует учреждение», «наличие информации об учреждении, порядке и правилах предоставления государственных услуг», — без расшифровки того,

¹⁸ Стоит отметить важное уточнение, предложенное в Волгоградской области, где долю потребителей, удовлетворенных качеством и доступностью полученных услуг, предлагается корректировать (для страдающих психическими расстройствами) с учетом дееспособности респондентов.

в каком формате и на каких носителях должна наличествовать информация (Краснодарский край, Смоленская область). При этом в Смоленской области качество каждой услуги предлагается оценивать по семи параметрам (без присвоения каждому показателю соответствующего веса), что может быть излишне трудоемким и затратным подходом;

— в Вологодской и Пензенской областях, Республике Алтай в число показателей качества услуг включены показатели результатов оказания услуг;

— в Астраханской и Курганской областях оценка качества услуг сводится к соответствию утвержденным стандартам;

— в Республике Саха (Якутия) в число показателей качества услуг (работ) ведомственного перечня применительно к «работе по предоставлению мер социальной поддержки населения» включен такой показатель, как «отсутствие кредиторской задолженности»;

— для работ предлагается использовать такой содержательный показатель, как своевременность их выполнения (Волгоградская область).

Использование показателей результатов оказания услуг может привести к негативным результатам — в тех случаях, когда учреждения могут влиять на значения показателей (например, процент бездомных граждан, обратившихся в учреждение, которым предоставлены необходимые социальные услуги), или тогда, когда результаты определяются не сразу по завершении оказания услуги, а через некоторое время (например, доля несовершеннолетних, возвращенных в родные семьи).

Для получения оценки качества по ряду перечисленных выше показателей — удовлетворенность потребителей, отсутствие жалоб, соответствие услуг утвержденным стандартам, наличие информации об учреждении — необходима разработка соответствующих методик и проведение дорогостоящих и трудоемких работ, в связи с чем возникают сомнения в эффективности таких показателей.

2.4. Культура

Общая характеристика принятых перечней

Перечни утверждены в 63 субъектах РФ из 83 (76%). При этом в большинстве случаев принят только один перечень: немаркированный (не имеющий в своем названии слов «отраслевой», «базовый» или «ведомственный») или ведомственный (табл. 10).

Таблица 10

Состав системы перечней

(субъекты РФ, ед.)

Утверждены отраслевые перечни	Утверждены ведомственные перечни	Утверждены отраслевые и ведомственные перечни	Утверждены немаркированные перечни	Утверждены немаркированные и ведомственные перечни
6	15	8	31	3

Большинство отраслевых (9 из 14) и ведомственных (23 из 26) перечней соответствуют форме, утвержденной Постановлением № 671. В то же время 5 отраслевых перечней и 3 ведомственных ей не соответствуют (табл. 11).

Таблица 11

Данные о соответствии перечней утвержденной форме

(перечни, ед.)

Вид перечня	Всего	Соответствует ли форме		Разделение услуг и работ	
		Да	Нет	Разделены	Не разделены
Отраслевой	14	9	5	12	2
Ведомственный	26	23	3	22	4

Чаще всего несоответствие проявляется в отсутствии следующих граф:

- «Показатели, характеризующие качество государственной услуги»;
- «Единицы измерения показателя объема (содержания) государственной услуги (работы)»;
- «Наименования государственных учреждений, оказывающих государственную услугу (выполняющих работу)».

Так, в отраслевом перечне Санкт-Петербурга отсутствуют все перечисленные графы. В отраслевых перечнях Нижегородской и Ярославской областей и в ведомственных перечнях Архангельской и Тамбовской областей отсутствует графа, отражающая показатели качества государственных услуг (работ), а в отраслевом перечне Иркутской области также отсутствует графа «Единицы измерения показателя объема (содержания) государственной услуги (работы)». В отраслевом перечне Мурманской области и ведомственном перечне Республики Башкортостан отсутствует графа, отражающая наименование государственных учреждений, оказывающих государственную услугу (выполняющих работу).

Кроме того, в перечнях некоторых регионов (например, в отраслевом перечне Санкт-Петербурга, ведомственном перечне Республики Башкортостан) присутствует графа, отражающая форму предоставления услуги потребителю (платная, бесплатная).

Практически во всех отраслевых (12 из 14) и ведомственных (22 из 26) перечнях услуги и работы разделены (табл. 11).

Можно отметить следующие особенности отдельных перечней, принятых в разных субъектах РФ:

- перечень охватывает несколько отраслей экономики (например, в республиках Адыгея и Татарстан, Ставропольском крае, Воронежской и Ярославской областях, Ямало-Ненецком автономном округе);

— перечни имеют нетипичные названия: «Реестр государственных услуг» (Республика Саха (Якутия), Удмуртская Республика, Ямало-Ненецкий автономный округ), «Консолидированный перечень государственных услуг (работ)» (Забайкальский край), «Сводный отраслевой перечень государственных и муниципальных услуг (работ)» (Ярославская область);

— в Республике Башкортостан помимо нумерации услуг в немаркированном перечне указан номер расходного обязательства по Реестру расходных обязательств Республики Башкортостан;

— перечень помимо государственных услуг включает муниципальные услуги (Свердловская и Ярославская области).

Перечни утверждались в разное время. На рис. 7 представлены сроки их утверждения с учетом последних изменений, где

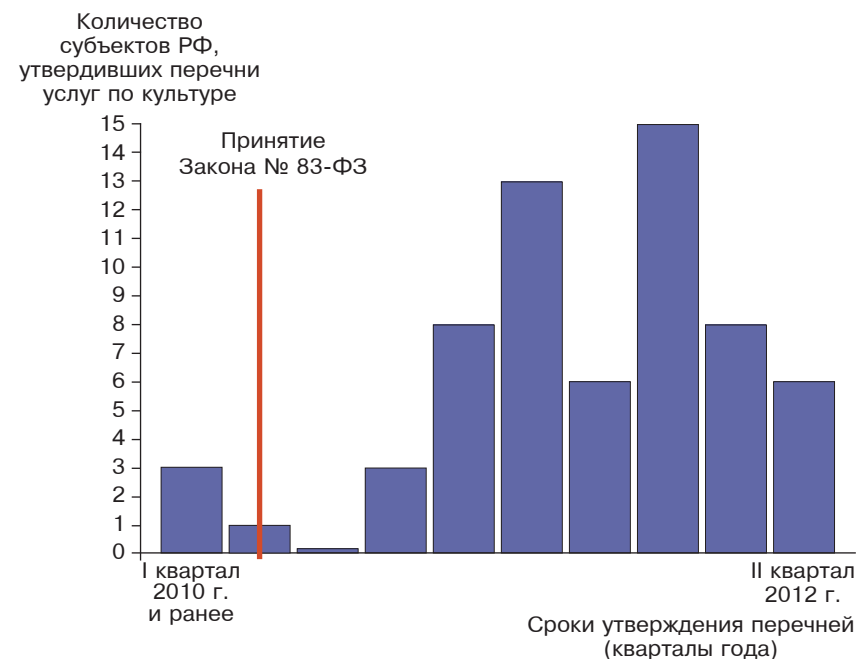


Рис. 7. Сроки утверждения перечней

видны два пика активности: II и IV кварталы 2011 г. При этом работа по совершенствованию перечней продолжалась в последнее время — во II квартале 2012 г. регионы вносили изменения в свои перечни. Например, в Республике Бурятия немаркированный перечень был утвержден в апреле 2009 г. (до принятия Закона № 83-ФЗ), а последние изменения в него были внесены в апреле 2012 г. Вместе с тем некоторые перечни были утверждены до принятия Закона № 83-ФЗ и до настоящего времени изменения в них не вносились (Кабардино-Балкарская и Удмуртская республики, Республика Саха (Якутия), Саратовская область).

Услуги, работы перечней

Утвержденные в регионах перечни включают разное количество услуг и работ (рис. 8).

Наиболее часто в отраслевых перечнях содержится от 10 до 19 услуг и работ, а в ведомственных — от 20 до 29. Максимальное количество услуг и работ содержится в отраслевом перечне Санкт-Петербурга (261), а минимальное — в Пензенской и Тульской областях, где ведомственные перечни содержат менее 10 услуг и работ (7 и 6 соответственно).

В 61 субъекте РФ из 63 (97%) основанием для детализации услуг (работ) в перечне является сфера деятельности учреждений культуры (библиотечное, музейное, театральное, концертное обслуживание, культурно-досуговая деятельность, охрана объектов культурного наследия и т.п.), в двух субъектах РФ детализация представлена по конкретным учреждениям. Так, в Еврейской автономной области услуги (работы) детализируются по следующим учреждениям: областной краеведческий музей, Музей современного искусства Еврейской автономной области, Биробиджанская областная универсальная научная библиотека им. Шолом-Алейхема, Биробиджанская областная

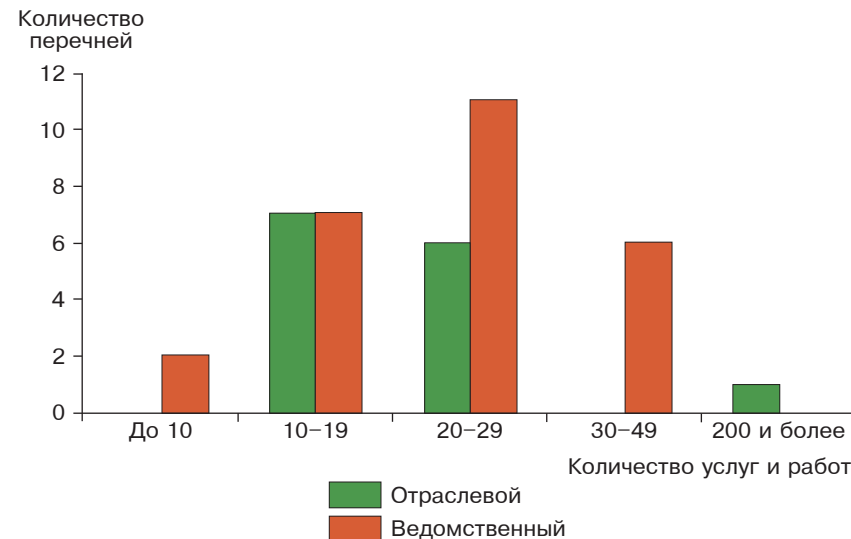


Рис. 8. Распределение перечней в зависимости от количества услуг и работ в них

филармония и т.д. В Астраханской же области это — АУК АО¹⁹ «Астраханский драматический театр», ОГБУК²⁰ «Астраханский государственный объединенный историко-архитектурный музей-заповедник», ОГБУК «Астраханская юношеская библиотека им. Б. Шаховского» и т.д.

В то же время в некоторых субъектах РФ применяется более глубокая детализация услуг (работ). Так, например, в Санкт-Петербурге используется до четырех критериев детализации услуг (работ), в том числе по сферам деятельности учреждений культуры, каждая из которых делится на создание нового художественного продукта, распространение художественного про-

¹⁹ АУК АО — автономное учреждение культуры Астраханской области.

²⁰ ОГБУК — областное государственное бюджетное учреждение культуры.

дукта и сохранение культурных ценностей. Например, в составе «Услуги в сфере театрально-зрелищного, киноvideозрелищного и концертного обслуживания» выделяются несколько разделов, в том числе «Создание нового художественного продукта». В этом разделе выделяются услуги по созданию спектаклей, детализируемые по жанрам (опера, балет, мюзикл и т.п.). В свою очередь они также делятся в зависимости от специфики, например, услуга по созданию спектакля в жанре балета подразделяется на многоактные и одноактные произведения, а услуга по созданию спектакля в жанре мюзикла — на крупную и камерную формы.

В Республике Бурятия выделяются, например, услуги в сфере театрально-концертного обслуживания, которые детализируются по виду искусства (оперное, балетное, драматическое, кукольное) и языку, на котором представляется спектакль (русский, бурятский). В Московской области услуга по показу спектаклей делится в перечне на «Показ спектаклей на основной сцене для взрослых по социальному заказу» и «Показ спектаклей на основной сцене для детей и юношества».

Заметим, что в ряде отраслевых перечней помимо профильных услуг и работ содержатся услуги и работы иной отраслевой принадлежности. Так, в 8 регионах из 14, где утверждены отраслевые перечни, в них присутствуют услуги по предоставлению дополнительного образования для детей и услуги по реализации профессиональных образовательных программ. Также присутствуют:

— «Услуги по предоставлению прочих коммунальных мест проживания» (Иркутская область);

— «Услуги по предоставлению автотранспортных услуг учреждениям культуры» (Республика Коми);

— «Работа по организации мероприятий по проведению капитального ремонта зданий и сооружений, закрепленных за учреждениями на праве оперативного управления, а также для организации в рамках целевых республиканских программ ме-

роприятий по ремонту и реставрации объектов культурного наследия, находящихся в собственности Кабардино-Балкарской Республики»; и др.

В соответствии со статьей 39 Закона РФ «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» (далее — «Основы законодательства о культуре») и статьей 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в части предоставления услуг культуры относятся:

1) сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности субъекта РФ, государственная охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) регионального значения;

2) организация библиотечного обслуживания населения библиотеками субъектов РФ;

3) создание и поддержка государственных музеев (за исключением федеральных государственных музеев, перечень которых утверждается Правительством РФ);

4) организация и поддержка учреждений культуры и искусства (за исключением федеральных учреждений культуры и искусства, перечень которых утверждается уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти);

5) поддержка народных художественных промыслов (за исключением организаций народных художественных промыслов, перечень которых утверждается уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти);

6) поддержка региональных и местных национально-культурных автономий, поддержка изучения в образовательных учреждениях национальных языков и иных предметов этнокультурной направленности.

Следует отметить, что формулировки отдельных полномочий звучат расплывчато и направлены в основном на поддержку учреждений культуры, а не на предоставление услуг гражданам. Кроме того, в отличие от других отраслей социально-культурной сферы, в культуре практически отсутствуют — за исключением услуг общедоступных библиотек²¹ и права на бесплатное посещение музеев один раз в месяц лицам, не достигшим 18 лет²², — законодательно установленные гарантии гражданам, обеспечиваемые за счет бюджетных средств.

Полномочие по сохранению, использованию и популяризации объектов культурного наследия находит свое отражение в том или ином виде примерно в 60% региональных перечней. При этом наименования услуг (работ) могут различаться, например:

- «Работа по организации мероприятий по строительству, капитальному ремонту, реконструкции и реставрации объектов культурного наследия» (Республика Марий Эл);
- «Работа по обеспечению сохранности объектов культурного наследия» (Чувашская Республика);
- «Работа по инвентаризации, учету, сохранению объектов историко-культурного наследия» (Республика Калмыкия);
- «Работа по организации мероприятий по охране, сохранению и популяризации объектов культурного наследия Хабаровского края»;
- «Работа по организации и проведению мероприятий по строительству, капитальному ремонту, реконструкции и реставрации объектов культурного наследия Хабаровского края»;

²¹ Статья 30 «Основ законодательства о культуре» и статья 5 Федерального закона «О библиотечном деле».

²² Статья 12 «Основ законодательства о культуре» и пункт 1 Постановления Правительства РФ от 12.11.1999 № 1242 «О порядке бесплатного посещения музеев лицами, не достигшими восемнадцати лет».

— «Работа по обеспечению объектов культурного наследия научной и учетной документацией»; «Работа по обследованию объектов культурного наследия в целях определения его состояния»; «Работа по популяризации объектов культурного наследия» (Республика Бурятия);

— «Сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия» (Забайкальский край, Липецкая область).

Полномочие по организации библиотечного обслуживания населения библиотеками субъектов РФ отражено во всех региональных перечнях. Наиболее распространенным наименованием услуг в данной сфере является «Услуга по осуществлению библиотечного, библиографического и информационного обслуживания пользователей библиотеки». При этом в некоторых субъектах РФ используются более общие (укрупненные) формулировки, например, «Предоставление библиотечных услуг» (Республика Алтай), что, как представляется, снижает эффективность использования перечней в целях как формирования заданий, так и информирования потребителей.

Полномочие по созданию и поддержке государственных музеев наиболее часто отражается в перечнях как «Услуга по публикации музейных предметов, музейных коллекций путем публичного показа, воспроизведения в печатных изданиях, на электронных и других видах носителей». Используются и другие формулировки, например:

- «Предоставление доступа к экспозициям музеев и выставок» (Карачаево-Черкесская Республика);
- «Услуги по обеспечению доступа к музейным ценностям» (Республика Адыгея);
- «Обеспечение права граждан на доступ к культурным ценностям (организация доступа граждан к музейным ценностям, организация музейных студий)» (Ямало-Ненецкий автономный округ).

Полномочие по организации и поддержке учреждений культуры и искусства трактуется достаточно широко. Оно может включать, например, услуги по показу спектаклей, концертов и концертных программ, иных зрелищных программ; работы по созданию спектаклей, концертов и концертных программ, иных зрелищных программ; проведение фестивалей, выставок, смотров, конкурсов, конференций и иных программных мероприятий, которые присутствуют в том или ином виде во всех региональных перечнях. Некоторые регионы используют следующие наименования:

— «Театральное обслуживание в государственных театрах Московской области»;

— «Услуги в сфере театрально-зрелищного, киноvideозрелищного и концертного обслуживания» (Санкт-Петербург);

— «Предоставление театрального обслуживания» и «Предоставление концертного обслуживания» (Карачаево-Черкесская Республика);

— «Создание спектаклей, концертов и других видов представлений как собственными силами, так и с помощью приглашенных специалистов» и «Прокат спектаклей, концертов и концертных программ и иных зрелищных программ по месту нахождения учреждения, а также на гастролях и выездах» (Архангельская область).

Полномочие по поддержке народных художественных промыслов нашло отражение не во всех перечнях. Соответствующие услуги отражены как:

— «Организация поддержки народных художественных промыслов, ремесел и декоративно-прикладного искусства» (Удмуртская Республика);

— «Поддержка народных художественных промыслов» (Республика Алтай);

— «Услуга по проведению культурно-досуговых и массовых мероприятий в области традиционной народной культуры и народных художественных промыслов, работа по сохранению

нематериального культурного наследия народов Российской Федерации в области традиционной народной культуры и народных художественных промыслов» (Республика Бурятия);

— «Оказание практических, методических услуг в сфере тувинской²³ традиционной культуры и ремесел» (Республика Тыва);

— «Сохранение, использование и популяризация объектов нематериального культурного наследия Чеченской Республики и поддержка народных художественных промыслов».

В некоторых регионах данное полномочие, равно как и полномочие по поддержке региональных и местных национально-культурных автономий, отражено в перечнях как «Сохранение нематериального культурного наследия народов Российской Федерации в области традиционной народной культуры», поскольку в соответствии с Концепцией сохранения и развития нематериального культурного наследия народов Российской Федерации на 2009–2015 гг.²⁴ к областям проявления нематериального культурного наследия народов Российской Федерации относятся:

— устные традиции и формы выражения включая язык в качестве носителя нематериального культурного наследия;

— исполнительские искусства;

— обычаи, обряды, празднества;

— знания и обычаи, относящиеся к природе и вселенной;

— знания и навыки, связанные с традиционными ремеслами.

²³ Следует отметить особый подход Республики Тыва к трактовке полномочия по поддержке народных художественных промыслов — услуги предполагается оказывать именно тувинской традиционной культуре и ремеслам, а не «народным художественным промыслам» вообще, как в иных регионах.

²⁴ Приказ Минкультуры России от 17.12.2008 № 267 «Об утверждении Концепции сохранения и развития нематериального культурного наследия народов Российской Федерации на 2009–2015 годы».

Некоторые регионы в своих перечнях отдельно выделяют услуги и работы в сфере кинематографии, например:

- «Услуги по обеспечению доступа к произведениям кинематографии» (Республика Адыгея);
- «Услуга по кинопоказу» (Республика Калмыкия);
- «Услуга киновидеопоказа» (Чувашская Республика);
- «Работа по созданию документальных фильмов, хроникальных сюжетов и видеороликов»; «Работа по обеспечению сохранности фильмофонда»; «Услуга по показу фильмов на различных носителях»; «Услуга по прокату фильмов на различных носителях» (Алтайский край);
- «Обеспечение кинообслуживания населения» (Забайкальский край);
- «Работы по организации киновидеообслуживания» (Амурская область);
- «Услуга по прокату киноvideофильмов» (Волгоградская область).

Таким образом, не все полномочия находят свое прямое отражение в перечнях. Следует также отметить, что состав услуг по отдельным полномочиям, их содержание имеют существенные различия.

Категории потребителей государственной услуги (работы)

В соответствии со статьей 12 «Основ законодательства о культуре» «каждый человек имеет право на приобщение к культурным ценностям, на доступ к государственным библиотечным, музейным, архивным фондам, иным собраниям во всех областях культурной деятельности».

Заметим, что в немаркированных перечнях четырех субъектов РФ (Республика Саха (Якутия), Воронежская, Ивановская

и Новосибирская области) отсутствует графа «Категории потребителей государственной услуги (работы)».

Категории потребителей услуг (работ) в сфере культуры практически не варьируются по субъектам РФ. В большинстве региональных перечней (около 75%), как и в федеральных перечнях в сфере культуры, в качестве категории потребителей услуг указываются «физические и юридические лица». По сравнению с упомянутой статьей 12 вызывает вопрос наличие юридических лиц как потребителей услуг в сфере культуры.

В то же время в 15% региональных перечней в качестве потребителей услуг указывается население соответствующего субъекта РФ²⁵, в 10% — граждане Российской Федерации. Использование данных категорий в перечнях не соответствует действующему законодательству и, следовательно, вводит в заблуждение пользователей перечня.

Отдельно можно отметить регионы, где применяется излишняя детализация категорий потребителей услуг. Например, в Новгородской области указаны «Взрослые посетители, дошкольники, школьники и студенты», в Нижегородской — «Жители и гости Нижегородской области: школьники, студенты, пенсионеры, инвалиды, другие категории граждан, российские и иностранные туристы, государственные учреждения и другие юридические лица, музеи и выставочные залы муниципальных районов и округов». При этом во втором случае в список жителей и гостей попали государственные учреждения и другие юридические лица. Также можно упомянуть перечень Архангельской области, в котором категория «Пользователи библиотеки» не отвечает на вопрос, кто может выступать потребителями соответствующих услуг.

²⁵ В Омской области, например, указана категория «население местности, где показываются спектакли, концерты, концертные программы». При этом не ясно, будет ли данная услуга оказываться, например, туристам.

Что касается работ, то в 80% региональных перечней в графе «Категории потребителей государственных услуг (работ)» указывается «общество в целом». В ряде регионов также применяется формулировка «в интересах общества». В остальных регионах в перечнях применяется категория «физические и юридические лица», что в отношении работ представляется не вполне корректным.

Единицы измерения показателя объема (содержания) государственной услуги (работы)

В 7 субъектах РФ из 63 (11%) в перечнях отсутствует графа, отражающая единицы измерения показателя объема (содержания) государственной услуги (работы). При этом в некоторых регионах (например, в Амурской области и Забайкальском крае) данная графа присутствует, но заполнена только в отношении услуг. Наиболее часто в перечнях используются следующие единицы измерения²⁶.

1. Театральное и концертное обслуживание:

услуги:

— количество публичных показов спектаклей, концертных программ, иных зрелищных программ;

работы:

— количество новых (капитально возобновленных) спектаклей, концертов и концертных программ, иных зрелищных программ²⁷.

²⁶ Нередко указаны не единицы измерения, а показатели объема услуг (работ).

²⁷ Заметим, что применение данного показателя для оценки объема работ по созданию спектаклей, концертов и концертных программ, иных зрелищных программ некорректно, поскольку содержание работ и соответственно затраты на них сильно варьируются.

2. Библиотечное обслуживание:

услуги:

— количество документов, выданных из фонда библиотеки;
— количество выполненных справок и консультаций посетителям библиотеки²⁸;

— количество документов, выданных из фонда библиотеки удаленным пользователям;

— количество выполненных справок и консультаций удаленным пользователям;

— число зарегистрированных пользователей;

работы:

— объем поступлений документов на материальных носителях, ед.;

— объем электронных документов на нематериальных носителях, ед.;

— объем библиотечных фондов (всего), ед.

3. Музейное обслуживание:

услуги:

— количество экспозиций и выставок;

— количество изданий в печатной форме и на электронных носителях;

— количество уникальных посещений сайта и иных автоматизированных систем;

работы:

— количество приобретенных предметов Музейного фонда Российской Федерации;

— количество находящихся в фондах предметов Музейного фонда Российской Федерации.

4. Культурно-досуговое обслуживание:

— количество мероприятий;

— количество участников мероприятий.

²⁸ Вызывает сомнение возможность проверки данного показателя.

5. Киновидеообслуживание:

- количество зрителей;
- количество киносеансов.

6. Методическая работа в установленной сфере деятельности:

- количество мероприятий;
- количество изданий, методик, программ.

Следует отметить, что в большинстве регионов применяются единицы измерения показателя объема услуги (и (или) сам такой показатель), приведенные в Рекомендациях или федеральном перечне, однако количество применяемых показателей может варьироваться в зависимости от региона. Так, например, в Липецкой области «Услуга по осуществлению библиотечного, библиографического и информационного обслуживания пользователей библиотеки, методического обеспечения библиотечно-информационной деятельности» имеет два показателя объема:

1) количество документов, выданных из фонда библиотеки, в том числе удаленным пользователям;

2) количество выполненных библиографических справок и консультаций по информационным запросам посетителям библиотеки, в том числе удаленным пользователям библиотеки, предоставляемых в виртуальном режиме.

В Сахалинской области объем той же услуги измеряется четырьмя показателями:

1) количество документов, выданных из фонда библиотеки, тыс. ед.;

2) количество документов, предоставленных удаленным пользователям библиотеки, тыс. ед.;

3) количество выданных справок и консультаций посетителям библиотеки, ед.;

4) количество выполненных справок и консультаций удаленным пользователям библиотеки, предоставляемых в виртуальном режиме, ед.

Некоторые регионы отступили от положений Рекомендаций и ввели свои показатели объема, например:

— в Карачаево-Черкесской Республике объем услуг «Предоставление театрального обслуживания» и «Предоставление концертного обслуживания» измеряется соответственно числом зрителей и слушателей (человек);

— в Республике Коми для измерения объема работы «по формированию и учету фондов библиотеки» введен дополнительный показатель «Количество автоматизированных рабочих мест пользователей с доступом к ресурсам Интернет».

В качестве показателя объема услуг в рамках музейного обслуживания в некоторых регионах используется показатель «Число посещений» (например, республики Башкортостан и Алтай) или «Количество посетителей» (например, Республика Калмыкия, Карачаево-Черкесская Республика).

Применительно к работам отметим, что показатели их содержания в региональных перечнях отсутствуют. В сфере культуры, как в Рекомендациях, так и в федеральных перечнях и, как следствие, в региональных перечнях, работы, равно как и услуги, характеризуются показателями объема, измеряемыми в натуральных величинах. Например, в Алтайском крае в рамках работ по охране объектов культурного наследия в качестве показателя объема применяется показатель «Количество работ (мероприятий) по сохранению объектов культурного наследия». Применение данного показателя некорректно, поскольку работы могут серьезно различаться по составу и затратам. Было бы правильнее применять в подобных случаях не показатели объема работ, а характеристики их содержания.

Показатели, характеризующие качество государственной услуги

В 24 субъектах РФ из 63 (38%) перечни не содержат соответствующей графы. При этом нередко, например, в Алтайском крае и в Новгородской области, такие показатели указаны для услуг, а для работ они отсутствуют.

Наиболее часто встречаются следующие показатели качества государственных услуг (работ) по основным сферам деятельности учреждений культуры.

1. Театральное и концертное обслуживание:

- средняя заполняемость зала;
- динамика количества зрителей к предыдущему отчетному периоду;
- доля зрителей, удовлетворенных качеством услуги, от общего числа опрошенных зрителей;
- обновляемость репертуара, %;
- доля новых (капитально-возобновляемых) постановок в текущем репертуаре.

2. Библиотечное обслуживание:

- динамика количества зарегистрированных пользователей по сравнению с предыдущим годом;
- динамика количества посещений по сравнению с предыдущим годом;
- доля пользователей, удовлетворенных качеством услуг библиотеки, от общего числа опрошенных пользователей;
- доля удовлетворенных запросов пользователей от общего числа запросов;
- динамика объема фонда (всего) по сравнению с предыдущим годом;
- динамика количества полнотекстовых цифровых документов, создаваемых библиотекой (электронная библиотека);

— доля библиотечного фонда, переведенного в электронную форму, от общего объема фонда;

— динамика количества оцифрованных документов по сравнению с предыдущим годом.

3. Музейное обслуживание:

- динамика числа посетителей постоянных экспозиций по сравнению с предыдущим годом;
- динамика числа посетителей временных выставок по сравнению с предыдущим годом;
- доля экспонируемых музейных предметов за год от общего количества предметов музейного фонда;
- доля учетных записей музейных предметов, переведенных в электронный вид за отчетный период, от общего музейного фонда;
- доля оцифрованных музейных предметов за отчетный период от общего музейного фонда.

4. Культурно-досуговое обслуживание:

- число зрителей (посещаемость)²⁹;
- динамика количества участников мероприятий по сравнению с предыдущим годом;
- доля зрителей, удовлетворенных качеством услуги, от общего числа опрошенных зрителей.

5. Киновидеообслуживание:

— динамика количества зрителей к предыдущему периоду.

6. Методическая работа:

- динамика количества участников мероприятий по сравнению с предыдущим годом;
- динамика количества мероприятий по сравнению с предыдущим годом;
- динамика количества изданных методических материалов по сравнению с предыдущим годом.

²⁹ Заметим, что это скорее показатель объема, а не качества услуг.

В перечнях используются и другие показатели качества. Так, например, в Республике Коми для оценки качества работы по формированию и учету фондов библиотеки используются шесть показателей, в том числе «Ежегодная обновляемость фондов» и «Количество автоматизированных рабочих мест с обеспечением доступа в Интернет к общему количеству автоматизированных рабочих мест».

В Амурской области для некоторых показателей установлены конкретные значения. Например, для оценки качества работы «по созданию спектаклей» применяются следующие показатели:

- 1) доля новых постановок от количества спектаклей, находящихся в прокате (не менее 15% для драматических спектаклей, не менее 25% для кукольных спектаклей);
- 2) количество показов спектаклей в расчете на 10 000 жителей (2,7 для драматических спектаклей и 2,5 для кукольных);
- 3) доля выездных спектаклей от общего количества спектаклей в год (46,7 для кукольных спектаклей, 22 для драматических);
- 4) общее количество зрителей, посетивших спектакли на 10 000 жителей области;
- 5) доля новых постановок, положительно оцененных художественным советом с первого просмотра³⁰.

Для оценки качества услуги «Библиотечное и информационное обслуживание пользователей» в области используются следующие показатели:

- 1) темп обновления библиотечных фондов;
- 2) число наименований периодических изданий, ежегодно получаемых библиотекой;
- 3) доля отказов от общего числа запросов;

³⁰ Отметим, что первые четыре показателя не отражают качества указанной работы.

4) доступ пользователей к ресурсам Интернета посредством адаптивных аппаратов и программ (не менее трех автоматизированных рабочих мест для лиц с ограниченными возможностями; не менее 12 рабочих мест для взрослого населения; не менее шести рабочих мест для детей).

В Карачаево-Черкесской Республике в качестве показателей качества услуги «Предоставление доступа к экспозициям музеев и выставок» применяются процент выполнения плана по количеству посещений и процент выполнения плана по количеству выставок. При этом непонятно, кто и как устанавливает указанный план.

В Сахалинской области «Услуга по осуществлению библиотечного, библиографического и информационного обслуживания пользователей библиотеки, методического обеспечения библиотечно-информационной деятельности» оценивается следующими показателями качества:

- 1) число привлеченных пользователей на 1000 жителей Сахалинской области;
- 2) доля востребованных документов к общему объему фонда (обращаемость фонда), %;
- 3) динамика количества обращений в библиотеку удаленных пользователей.

В Вологодской области та же услуга оценивается иными показателями качества:

- 1) динамика количества посещений библиотеки по сравнению с аналогичным отчетным периодом предыдущего года;
- 2) динамика количества посещений сайта библиотеки по сравнению с аналогичным отчетным периодом предыдущего года;
- 3) динамика книговыдачи по сравнению с аналогичным отчетным периодом предыдущего года.

Среди всех субъектов РФ своим подходом к оценке качества услуг выделяется Чеченская Республика, где показатели, харак-

теризующие качество услуг, в перечне разделены на три блока: требования к качеству 1) процесса, 2) условий, 3) результатов предоставления услуги. При этом количество показателей качества для оценки одной услуги доходит до 35, что усложняет итоговую оценку качества услуги.

Таким образом, большинство субъектов РФ отражают в своих перечнях показатели качества, указанные в Рекомендациях или федеральном ведомственном перечне услуг (работ) культуры, при этом состав применяемых показателей различается. Кроме того, показатели качества в сфере культуры иногда подменяются показателями объема услуг или показателями, отражающими динамику объемных показателей.

3. Общие итоги

Обобщая результаты мониторинга, отметим следующее.

1. В большей части субъектов РФ — от 54 до 78% (в зависимости от отрасли) — к 1 июля 2012 г. перечни в рассматриваемых отраслях утверждены. При этом состав перечней имеет существенные различия. Так, в части регионов (от 3,2 до 15,5% в зависимости от отрасли¹) утверждены только отраслевые перечни, а в еще большей части (например, по здравоохранению в 17 регионах) — только ведомственные перечни. Также имеют место случаи, когда перечни были сформированы до даты принятия Закона № 83-ФЗ, а изменения в них после этой даты не вносились.

2. В ряд перечней включены весьма полезные дополнительные (по сравнению с федеральной формой) данные, содержащие информацию о форме предоставления потребителям государственных услуг (бесплатная, платная или частично платная)², реквизитах соответствующего расходного обязательства, реквизитах нормативного акта, определяющего стандарты предоставления услуги. В то же время многие перечни не содержат некоторых граф, предусмотренных федеральной формой перечня, или эти графы не заполнены. Так, более чем в 67% перечней по здравоохранению и в 69% перечней по социальному обслуживанию отсутствуют показатели качества государственных услуг (работ); в 48% перечней по социальному

¹ Процент здесь и далее в этом разделе берется от общего числа регионов, утвердивших перечни.

² Напомним, что речь идет о платности (полной или частичной) для потребителя услуг, оказываемых в рамках государственного задания (например, услуг театров).

обслуживанию отсутствуют данные об единицах измерения показателей объема (содержания) государственных услуг (работ).

3. Существенно различается по регионам состав услуг перечней. Иногда это связано с принятыми субъектами РФ дополнительными социальными обязательствами и региональными, в том числе национально-культурными, особенностями. Вместе с тем выявленные различия во многом обусловлены различиями в уровне детализации услуг. При этом нередко перечни включают предельно укрупненные услуги, что снижает эффективность использования перечней как при формировании государственных заданий, так и для информирования потребителей.

Следует отметить и тот факт, что в ряде субъектов РФ перечни сформированы с учетом так называемых «сопутствующих» услуг, обеспечивающих эффективное оказание профильных услуг. В ряде случаев в отраслевые перечни включаются непрофильные услуги или услуги, предоставляемые органами власти в соответствии с Федеральным законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

4. Категории потребителей услуг определены практически во всех перечнях. Однако нередко состав этих категорий необоснованно (вопреки законодательству) расширяется путем использования таких формулировок, как «физические лица», «население». В подобных случаях перечни как бы приобретают правоустанавливающий характер, вводя потребителей в заблуждение. Иногда при определении категории потребителей услуг используется формулировка «в соответствии с действующим законодательством», которая, разумеется, безупречна с правовой точки зрения, однако не дает потребителю необходимой информации.

В разных регионах для одной и той же услуги нередко указываются существенно различающиеся категории потребителей.

5. Единицы измерения объема (содержания) услуг (работ) представлены в 52–89% перечней (в зависимости от отрасли). При этом во многих случаях, что представляется вполне оправданным, перечни содержат не только единицу измерения объема, но и сам показатель объема: «Количество обслуженных (чел.)», «Фактический контингент обучающихся, всего чел.» и т.п.

Важно отметить, что нередко применительно к работам показатели содержания необоснованно подменяются показателями объема: количество мероприятий, количество конкурсов и т.п. Представляется, что этот факт объясняется не столько сложностью задачи различения объема и содержания, сколько неудачной формулировкой названия соответствующего раздела перечня — «Единицы измерения показателя объема (содержания) государственной услуги (работы)», — поскольку содержание не измеряется количественными показателями. Так, содержание фундаментальных НИР определяется тематическим планом и техническим заданием по каждой теме. В связи с этим наименование указанного раздела перечня можно было бы переформулировать в следующем виде: «Показатели и единицы измерения объема (содержания) государственной услуги (работы)».

6. В значительной части перечней (например, в 67% перечней по культуре и в 69% перечней по социальному обслуживанию) не представлены показатели качества услуг (работ). В тех же перечнях, где они присутствуют, зачастую используются показатели, которые, по сути, показателями качества услуг (работ) не являются. Так, в перечнях по культуре это, например, показатели объема услуг или показатели, отражающие динамику объемных показателей.

В ряде перечней, прежде всего в сфере образования и социального обслуживания, используются показатели качества, отражающие результаты оказания услуг. Их использование представляется весьма привлекательным, однако среди них встре-

чаются показатели, значения которых «определяется» самими учреждениями (пример — доля выпускников, получивших диплом с отличием, от общего количества выпускников), а также показатели, характеризующие результаты с «отложенным» сроком оценки, т.е. значения которых определяются не сразу по завершении оказания услуги, а через некоторый период (например, «Трудоустройство в течение года после завершения обучения, % от общего количества выпускников»). Такие показатели не должны включаться в перечни, поскольку первые стимулируют учреждения к искажению реальной ситуации, а вторые не могут использоваться для оценки качества выполнения задания.

Итак, субъектами РФ проведена большая работа по формированию перечней государственных услуг (работ). Перечни применительно к рассматриваемым отраслям приняты в большинстве регионов. Однако эту работу нельзя считать законченной, прежде всего с точки зрения качества. Принятые перечни нуждаются в существенной переработке.

Представляется, что выявленные недостатки перечней во многом обусловлены отсутствием законодательной базы, обеспечивающей правовые условия координации деятельности субъектов РФ (и муниципалитетов) по их формированию. В связи с этим представляется целесообразным внести в федеральное законодательство, регулирующие вопросы создания и функционирования государственных и муниципальных учреждений, изменения, предусматривающие формирование на федеральном уровне отраслевых перечней услуг (работ), используемых на всех уровнях (федеральном, региональном и муниципальном).

В законодательстве следует также предусмотреть нормы, согласно которым на основе единых отраслевых перечней в субъектах РФ и муниципалитетах разрабатываются ведомственные

перечни, а при наличии отдельных региональных (территориальных) особенностей — региональные (территориальные) отраслевые перечни.

При разработке формы единого отраслевого перечня представляется целесообразным, действуя на основе формы, утвержденной Постановлением № 671:

1) ввести в форму разделы, соответствующие федеральным полномочиям, полномочиям субъектов РФ и муниципалитетов в определенной сфере;

2) заменить название графы «Единицы измерения показателя объема (содержания) государственной услуги (работы)» этой формы предложенным выше;

3) дополнить эту форму графами, характеризующими:

— правовое основание оказания услуги (выполнения работы)³;

— форму предоставления услуги потребителям (бесплатная или платная);

— реквизиты нормативного правового акта, определяющего стандарты предоставления услуги.

³ Имеются в виду нормы федерального законодательства.

Научное издание

**Мониторинг
хода реализации Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ
в части формирования перечней услуг (работ),
оказываемых (выполняемых) государственными учреждениями
субъектов Российской Федерации**

Зав. редакцией *Е.А. Бережнова*
Художественный редактор *А.М. Павлов*
Компьютерная верстка и графика: *С.В. Родионова*
Корректор *О.А. Шестопалова*

Подписано в печать 25.09.2012. Формат 60×88/16
Гарнитура NewtonС. Усл. печ. л. 5,21. Уч.-изд. л. 3,53
Тираж 1000 экз. (1-й завод — 100 экз.). Изд. № 1640

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»
101000, Москва, ул. Мясницкая, 20
Тел./факс: (499) 611-15-52