

Хабаев Сергей Георгиевич

доктор экономических наук, доцент,
руководитель Центра финансов государственных
и муниципальных учреждений
Научно-исследовательского финансового института
Министерства финансов Российской Федерации

Крадинов Павел Григорьевич

старший научный сотрудник Центра финансов
государственных и муниципальных учреждений
Научно-исследовательского финансового института
Министерства финансов Российской Федерации

ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ ДОСТАТОЧНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) УЧРЕЖДЕНИЙ, ОКАЗЫВАЮЩИХ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ (МУНИЦИПАЛЬНЫЕ) УСЛУГИ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ

Аннотация:

В нижнюю палату Парламента внесен проект федерального закона «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере». Его главная задача – повышение качества оказания и доступности госуслуг путем привлечения к их оказанию негосударственных организаций. При этом каждое публично-правовое образование самостоятельно принимает решение об использовании механизмов, предусмотренных указанным законопроектом. В статье проанализирована отечественная практика оценки потребности в госуслугах на федеральном и региональном уровнях. Раскрыто понятие потенциала государственных (муниципальных) учреждений. Используются показатели уровня обеспеченности персоналом и пропускной способности государственных (муниципальных) учреждений, предложены интерпретации результатов расчета указанных показателей. Представлен подход к оценке достаточности государственных (муниципальных) учреждений, оказывающих госуслуги в социальной сфере.

Ключевые слова:

государственный (муниципальный) социальный заказ, государственные (муниципальные) услуги в социальной сфере, негосударственные организации, качество государственных (муниципальных) услуг, доступность государственных (муниципальных) услуг, государственные (муниципальные) учреждения, оценка потребности, потенциал государственных (муниципальных) учреждений, оценка достаточности государственных (муниципальных) учреждений.

Khabaev Sergei Georgievich

D.Phil. in Economics, Associate Professor,
Head of the Center for State
and Municipal Institutions Finance,
Financial Research Institute of
the Ministry of Finance of the Russian Federation

Kradinov Pavel Grigoryevich

Senior Research Fellow,
Center for State and Municipal Institutions Finance,
Financial Research Institute of
the Ministry of Finance of the Russian Federation

APPROACHES TO ASSESSING THE ADEQUACY OF PUBLIC (MUNICIPAL) INSTITUTIONS PROVIDING PUBLIC (MUNICIPAL) SOCIAL SERVICES

Summary:

The draft of the Federal Law on the Public (Municipal) Social Demand for Rendering Public (Municipal) Social Services was submitted to the lower chamber of the Russian Parliament. Its main task is to improve the quality and availability of public and municipal services by involving non-governmental organizations in their provision. At the same time, every public legal entity is free to decide to use the mechanisms provided for by this bill. The research analyzes the domestic practice of assessing the need for public services at both federal and regional levels. The potential of public (municipal) institutions is defined. The authors apply the indicators of staff sufficiency and capacity of public (municipal) institutions and interpret the results of the analysis of these indicators. An approach is presented to assess the adequacy of public (municipal) institutions that provide public (municipal) social services.

Keywords:

public (municipal) social demand, public (municipal) social services, non-governmental organizations, quality of public (municipal) services, availability of public (municipal) services, public (municipal) institutions, needs assessment, potential of public (municipal) institutions, adequacy assessment of public (municipal) institutions.

В настоящее время в нижнюю палату Парламента внесен проект федерального закона «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» (далее – законопроект) [1]. Его подготовка является одним из элементов бюджетной реформы [2], а главная задача – повышение качества оказания и доступности госуслуг в социальной сфере, в том числе путем привлечения к их оказанию негосударственных организаций. Законопроект предусматривает механизмы, которые позволяют негосударственным

организациям конкурировать с государственными учреждениями за государственный (муниципальный) социальный заказ. Допуск негосударственных организаций на рынок госуслуг в указанной сфере будет являться стимулом для развития предпринимательской деятельности.

Необходимо отметить, что законопроект является рамочным регулированием и оставляет за публично-правовыми образованиями возможность выбора – использовать предлагаемые механизмы или нет в зависимости от сложившейся на соответствующей территории системы оказания госуслуг.

Данный подход обусловлен тем, что населенные пункты различаются между собой. В одних может функционировать разветвленная сеть государственных (муниципальных) учреждений, а в других вовсе могут отсутствовать соответствующие учреждения, оказывающие гарантированные государством услуги.

Это диктует необходимость оценки достаточности госучреждений, оказывающих госуслуги в социальной сфере [3]. В связи с этим целесообразно провести анализ опыта федерального и регионального уровней по рассматриваемой тематике.

Говоря об опыте федерального уровня, необходимо отметить, что на данный момент федеральными органами исполнительной власти, курирующими соответствующие отрасли социальной сферы, принят ряд документов, содержащих подходы к определению достаточности госучреждений:

- приказ Минспорта России от 21 марта 2018 г. № 244;
- распоряжение Минкультуры России от 2 августа 2017 г. № Р-965;
- приказ Минтруда России от 26 октября 2017 г. № 748н;
- письмо Минобрнауки России от 4 мая 2016 г. № АК-950/02.

В акте Минспорта России в качестве основного показателя для определения нормативной потребности субъектов Российской Федерации в объектах физической культуры и спорта рекомендуется использовать усредненный норматив единовременной пропускной способности объекта спорта (ЕПС) – 122 человека на 1000 населения.

Степень обеспечения соответствующего региона спортивными сооружениями будет определяться как отношение фактической пропускной способности спортивных сооружений к необходимой. При этом следует отметить, что решение о конкретных видах возводимых объектов в сфере спорта должно приниматься органами исполнительной власти регионов и муниципалитетов самостоятельно.

В акте Минкультуры России определены рекомендации по обеспеченности населения услугами учреждений культуры соответствующего направления.

В основе подхода Минкультуры России лежит определение необходимого количества организаций культуры на уровне регионов и муниципалитетов на основе: численности населения, норматива численности жителей на организацию культуры различного вида, транспортной доступности организаций.

В письме Минобрнауки России определены следующие критерии доступности для образования (дошкольного и общего), психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи:

- обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение образования – по нему устанавливаются значения таких показателей, как число мест в образовательных учреждениях, и т. д.;
- территориальная и транспортная доступность – по нему устанавливаются значения таких показателей, как нормируемый (средний) радиус обслуживания населения, и т. д.;
- условия для получения образования лицами с ограниченными возможностями здоровья и инвалидами – по нему устанавливаются значения таких показателей, как удельный вес числа образовательных организаций различного вида, в которых создана соответствующая универсальная безбарьерная среда, и т. д.

Представленный подход основан в первую очередь на достижении показателей охвата той или иной категории потребителей услуг в сфере образования без уточнения состава и объема госуслуг.

Приказом Минтруда России определены нормативы доступности госуслуг в области содействия занятости населения. Данные нормы определяются в основном как отношение численности граждан, получивших госуслугу, к численности зарегистрированных в отчетном периоде безработных граждан. Необходимо отметить, что подход Минтруда России существенно отличается от вышерассмотренных, так как в нем идет речь о конкретных госуслугах, а не в целом о количестве соответствующих учреждений и их пропускной способности [4].

На основе анализа документов федерального уровня можно сделать вывод, что оценка достаточности учреждений основывается на уровне охвата потребителей госуслуг, нормативе в зависимости от численности жителей, территориальной доступности. При этом представленные подходы не учитывают состав и объем предоставляемых госуслуг, за исключением подхода Минтруда России.

В ряде регионов и муниципальных образований приняты акты, регламентирующие осуществление мониторинга и прогноза потребности в предоставлении госуслуг. В основном в них определен перечень факторов, которые необходимо учитывать при прогнозировании. Например, в Мурманской области [5] в качестве таких факторов выделены:

- реализация осуществляемых и планируемых к завершению в плановом периоде мероприятий, ведущих к изменению мощностных и (или) бюджетных возможностей при предоставлении госуслуги;
- изменение социально-экономической ситуации в регионе;
- целевые установки по привлечению негосударственных организаций к оказанию госуслуг;
- изменение спроса, потребительского поведения контингента получателей услуг;
- нормативные требования к объемам госуслуги, например в зависимости от численности контингента, населения и т. д.

В Ярославской области [6] прогнозирование потребности в услугах может осуществляться следующими способами:

- последовательной корректировки показателей, достигнутых в базовом году (1);
- нормативного счета относительно прогнозной базы (2);
- продления сложившейся тенденции (3);
- экспертной оценки тенденций изменения показателей на прогнозный период (4).

Ниже рассмотрены указанные подходы. Прогнозные факторы, учитываемые в рамках первого способа, почти идентичны тем, которые определены в методике Мурманской области.

При использовании способа (2) в качестве прогнозной базы выступают показатели, отражающие общую величину объекта предоставления услуги, а также иные показатели, имеющие высокую статистическую зависимость с общей величиной объекта предоставления услуги и поддающиеся прогнозированию.

При применении способа (3) прогнозное значение рассчитывается на основе данных о средних темпах роста показателя за предыдущие три года и показателя в базовом году.

Способ (4) применяется при невозможности применения подходов, изложенных выше.

При этом при прогнозировании потребности в услугах не исключается возможность одновременного применения вышерассмотренных способов.

Определение потребности в госуслугах является одним из важнейших этапов в оценке достаточности госучреждений, оказывающих госуслуги. Она должна основываться на сопоставлении необходимого потенциала для оказания запланированного объема госуслуг (определенного на основе потребности) с существующим потенциалом учреждений.

Под потенциалом госучреждений, по нашему мнению, в данном случае следует понимать:

- наличие работников, занятых в непосредственном оказании госуслуги;
- пропускную способность учреждений.

Для осуществления рассматриваемого сопоставления необходима определенная информационная база. Применительно к персоналу, непосредственно оказывающему госуслуги, это будут:

- натуральные нормы по сотрудникам, используемые при расчете нормативных затрат;
- штатные расписания госучреждений.

Существуют различные классификации госучреждений, в том числе и по их видам. Каждому виду учреждений характерен свой перечень госуслуг. Соответственно, оценку достаточности учреждений целесообразно проводить в разрезе их видов.

На наш взгляд, первым этапом оценки достаточности госучреждений, оказывающих конкретные госуслуги, в рамках публично-правового образования должно быть формирование перечня:

- существующих видов учреждений в конкретной социальной сфере;
- госуслуг, оказываемых тем или иным видом учреждений.

В рамках второго этапа определяется потребность в персонале, непосредственно оказывающем госуслуги, для предоставления запланированного объема госуслуг, характерного для того или иного вида учреждения.

Потребность следует определять в разрезе профессионально-квалификационных групп. Расчет потребности по каждой должности следует осуществлять по следующей формуле:

$$TP_{gv} = \sum_{i=1}^m I_{gi} \times (Q_i \times K_i),$$

где TP_{gv} – количество человеко-часов по g -й должности для v -го вида учреждения, необходимое для оказания запланированного объема госуслуг;

I_{gi} – натуральный норматив в человеко-часах для g -й должности по i -й госуслуге;

Q_i – количество физических лиц, которым запланировано оказание i -й госуслуги на год;

K_i – понижающий коэффициент в случае оказания i -й госуслуги не индивидуально, а в группе.

Следующим шагом будет являться расчет количества человеко-часов по g -й должности для v -го вида учреждения на основе штатных расписаний данных учреждений по формуле:

$$TF_{gvi} = \sum_{i=1}^m Q_{gvi} \times Td_{gvi} \times Ty_{gvi},$$

где TF_{gv} – количество человеко-часов по g -й должности для v -го вида учреждения, рассчитанное на основе штатных расписаний;

Q_{gvi} – количество человек по g -й должности в штатных расписаниях i -го учреждения, относящегося к v -му виду;

Td_{gvi} – продолжительность рабочего дня по g -й должности в i -м учреждении, относящемся к v -му виду;

Tu_{gvi} – количество рабочих дней в году по g -й должности в i -м учреждении, относящемся к v -му виду.

На основе сопоставления показателей TP_{gv} и TF_{gv} следует определять уровень обеспеченности персоналом g -й должности для v -го вида учреждения. Расчет следует осуществлять по формуле:

$$L_{gv} = TF_{gv} / TP_{gv},$$

где L_{gv} – уровень обеспеченности персоналом g -й должности для v -го вида учреждения.

В таблице 1 представлена интерпретация результатов расчета показателя уровня обеспеченности персоналом.

Таблица 1 – Интерпретация результатов расчета показателя, оценивающего уровень обеспеченности персоналом g -й должности для v -го вида учреждения [7]

Значение показателя	Уровень обеспеченности персоналом
от 0,9 до 1	высокий
от 0,8 до 0,9	умеренный
от 0,7 до 0,8	средний
менее 0,7	низкий

Учет пропускной способности госучреждений следует осуществлять в отношении госуслуг, оказание которых предусматривает пребывание в учреждении, по формуле:

$$L_{gv} = F_{gv} / P_{gv},$$

где F_{gv} – фактическая пропускная способность в год v -го вида учреждения;

P_{gv} – необходимая пропускная способность в год v -го вида учреждения для оказания запланированного объема госуслуг.

Таблица 2 содержит интерпретацию результатов расчета показателя уровня пропускной способности.

Таблица 2 – Интерпретация результатов расчета показателя, оценивающего уровень пропускной способности v -го вида учреждения

Значение показателя, оценивающего уровень пропускной способности v -го вида учреждения	Уровень пропускной способности v -го вида учреждения
от 0,9 до 1	высокий
от 0,8 до 0,9	умеренный
от 0,7 до 0,8	средний
менее 0,7	низкий

После получения результатов расчетов и интерпретации двух рассмотренных показателей (таблицы 1, 2) осуществляется оценка достаточности государственных (муниципальных) учреждений, оказывающих государственные (муниципальные) услуги в социальной сфере.

Уровень достаточности v -го вида учреждения следует оценивать на основе сопоставления уровня обеспеченности персоналом, непосредственно оказывающим госуслуги, и уровня пропускной способности учреждений.

Таблица 3 содержит предлагаемый авторами подход к проведению указанной оценки.

Таблица 3 – Оценка достаточности v -го вида учреждений

Уровень достаточности учреждений v -го вида	Ресурсы учреждений v -го вида		
	Уровень обеспеченности персоналом g -й должности	Уровень обеспеченности персоналом k -й должности	Уровень пропускной способности v -го вида учреждения
Достаточен	Диапазон значения – только высокий	Диапазон значения – только высокий	Диапазон значения – только высокий
Умеренно достаточен	Диапазон значения – от среднего	Диапазон значения – от среднего	Диапазон значения – от среднего
Недостаточен	Диапазон значения – до среднего	Диапазон значения – до среднего	Диапазон значения – до среднего

Данные предложения позволят оценить достаточность действующей сети государственных (муниципальных) учреждений для оказания гарантированных государством государственных (муниципальных) услуг надлежащего объема и качества.

По нашему мнению, использование представленных в статье подходов поможет публично-правовым образованиям в принятии решения об использовании механизмов, содержащихся в законопроекте.

Ссылки и примечания:

1. О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере [Электронный ресурс] : законопроект № 519530-7 // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/519530-7> (дата обращения: 25.09.2018).
2. Актуальные проблемы бюджетной реформы. Выступление заместителя министра финансов РФ А.М. Лаврова // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2013. № 1 (15). С. 5–8.
3. В рамках реализации законопроекта другим крайне важным вопросом будет вопрос обоснованности расчета цены госуслуги, большое значение будет иметь анализ существующей лучшей практики ее расчета, например, в сфере образования. См.: Ястребова О.К. Развитие нормативного бюджетного финансирования высшего образования // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 1. С. 41–51.
4. Manning N., Parison N. International Public Administration Reform: Implications for the Russian Federation. Washington DC, 2003. 132 p. <https://doi.org/10.1596/0-8213-5572-4>.
5. Об утверждении примерной методики мониторинга и прогноза потребности в предоставлении государственных услуг, оказываемых находящимися в ведении исполнительных органов государственной власти Мурманской области государственными областными учреждениями в качестве основных видов деятельности, и внесении изменений в Положение о формировании государственного задания в отношении областных бюджетных, автономных и казенных учреждений и финансовом обеспечении выполнения государственного задания : постановление Правительства Мурманской области от 25 дек. 2014 г. № 654-ПП.
6. О порядке проведения оценки потребности в государственных (муниципальных) услугах, финансируемых за счет средств областного бюджета : постановление Правительства Ярославской области от 3 дек. 2012 г. № 1365-п.
7. Таблицы 1–3 составлены авторами.

References:

'Current Challenges of the Budget Reform. Speech of A.M. Lavrov, Deputy Minister of Finance of the Russian Federation' 2013, *Nauchno-issledovatel'skiy finansovyy institut. Finansovyy zhurnal*, no. 1 (15), pp. 5-8, (in Russian).

Manning, N & Parison, N 2003, *International Public Administration Reform: Implications for the Russian Federation*, Washington DC, 132 p. <https://doi.org/10.1596/0-8213-5572-4>.

Yastrebova, OK 2015, 'The Development of the Unit Cost Funding of Higher Education', *Nauchno-issledovatel'skiy finansovyy institut. Finansovyy zhurnal*, no. 1, pp. 41-51, (in Russian).