

ПОВЫШЕНИЕ КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ И ПУТИ ОПТИМИЗАЦИИ СЕТИ УЧРЕЖДЕНИЙ, ОКАЗЫВАЮЩИХ ИХ*

Александр Сергеевич ЧУЛКОВ

кандидат экономических наук, доцент кафедры экономического анализа, статистики и финансов,
Кубанский государственный университет (КубГУ), Краснодар, Российская Федерация
achulkov@mail.ru
ORCID: отсутствует
SPIN-код: 1647-0630

История статьи:

Рег. № 1374/2016
Получена 23.11.2016
Получена в доработанном
виде 07.12.2016
Одобрена 26.12.2016
Доступна онлайн
16.01.2020

УДК 336.5

JEL: H50, R51, R58

Аннотация

Предмет. В настоящее время в связи с кризисными явлениями в отечественной экономике, секторе государственного управления и местного самоуправления остро стоит вопрос повышения эффективности бюджетных расходов при одновременном совершенствовании качества государственных (муниципальных) услуг. Предметом исследования является определение существующих проблем повышения эффективности бюджетных расходов в сети бюджетных и автономных учреждений в субъектах Российской Федерации.

Цели. Целью выступает формирование практических предложений по совершенствованию механизма финансового обеспечения государственного (муниципального) задания. Особое внимание уделено вопросам развития конкуренции при оказании государственных (муниципальных) услуг (выполнении работ), реструктуризации учреждений и совершенствования нормативно-правовой базы, используемой при формировании государственного (муниципального) задания.

Методология. Проанализированы основные проблемы, связанные с качеством оказания государственных (муниципальных) услуг в регионах Российской Федерации, и предложен авторский подход к группировке проблем. Кроме того, выявлены основные группы путей решения проблем и повышения эффективности финансового обеспечения реализации государственного (муниципального) задания.

Результаты. Для наиболее эффективного практического повышения качества оказания государственных и муниципальных услуг в субъектах Российской Федерации на основе государственного (муниципального) задания необходимо проводить комплекс мероприятий, связанных с разработкой и применением нормативов финансовых затрат.

Область применения. Проведенный анализ может быть полезен при дальнейшем практическом внедрении инструментов повышения эффективности бюджетных расходов на государственном и муниципальном уровнях.

Выводы. Дальнейшее развитие сети учреждений, оказывающих государственные (муниципальные) услуги, обладает исключительно положительными чертами для социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и особенно актуально в условиях необходимости повышения эффективности расходов бюджетов.

Ключевые слова:

региональные финансы,
государственные услуги,
бюджетные учреждения

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2016

Для цитирования: Чулков А.С. Повышение качества государственных и муниципальных услуг и пути оптимизации сети учреждений, оказывающих их // Региональная экономика: теория и практика. – 2020. – Т. 18, № 1. – С. 67 – 83.
<https://doi.org/10.24891/re.18.1.67>

Во всем мире социальная сфера представляет собой обширную, трудноуправляемую сеть государственных и муниципальных учреждений, в целом не имеющую достаточных стимулов для повышения доступности и качества государственных и муниципальных услуг, а также эффективного использования бюджетных средств. В связи с этим реформы в данной сфере – это необходимость, продиктованная принципами эффективности расходования бюджетных ресурсов.

Кроме того, бюджетная сфера зачастую является крупнейшим работодателем в государстве. Например, доля работников в бюджетном секторе в Российской Федерации составляет 17,7% (не включая работников органов государственной власти, госкомпаний, военнослужащих), что на 2 п.п. выше среднего по странам Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). При этом производительность труда указанных работников ниже, чем в странах ОЭСР. Так, в Российской Федерации число учителей на 1 тыс. учеников в средней школе (111,1 чел.) и число врачей на 10 тыс. населения (43,1 чел.) в 1,6 раза превышает среднее значение по странам ОЭСР, при том что за последние 15 лет общие расходы бюджетной системы на социальную сферу в номинальном выражении выросли в 28 раз, а в реальном выражении – в 5,1 раза, но это не привело к соответствующему росту объема, доступности и качества государственных и муниципальных услуг в социальной сфере.

Несмотря на увеличение бюджетных расходов в отдельных сферах бюджетного сектора, Российская Федерация отстает по ряду ключевых параметров качества государственных услуг от стран с сопоставимым уровнем социально-экономического развития, причем разрыв в динамике не сокращается. Например, по показателю «продолжительность жизни», хотя рост расходов на здравоохранение по

отношению к ВВП есть, наблюдается недостаточная динамика.

По данным информационного агентства Bloomberg, по итогам 2015 г. Россия заняла 51 место в рейтинге стран мира по эффективности системы здравоохранения. Бюджетные расходы на одного ученика общеобразовательной школы с 2000 по 2014 г. в реальном выражении выросли в 4,6 раза. При этом согласно рейтингу ОЭСР в 2000 г. Россия занимала по различным видам грамотности (математическая, естественнонаучная, читательская) места с 22 по 27 среди 31 страны – участника рейтинга, в 2012 г. – 31–38 места среди 65 стран.

При росте бюджетных расходов на одного студента в реальном выражении в 5,4 раза за период с 2000 по 2014 г. из 950 российских вузов (548 – государственные и муниципальные, 402 – частные) только 7 входят в 500 лучших вузов мира по рейтингу британского консалтингового агентства Quacquarelli Symonds World University Rankings и только один – в 100 лучших вузов по рейтингу Academic Ranking of World Universities. При этом менее 45% выпускников российских высших учебных заведений работают по специальности, а качество подготовки во многих вузах (в основном в негосударственном секторе и в ряде филиалов государственных) не соответствует минимальным стандартам.

Сложившиеся к началу 2000-х гг. система и правовой статус бюджетных учреждений не соответствовали новым требованиям. Органы государственной и муниципальной власти осуществляли содержание сети бюджетных учреждений вне зависимости от объема и качества оказываемых ими услуг. Сметное финансирование методом «от достигнутого», то есть исходя из планируемых ассигнований с учетом индексации расходов прошлых лет, отсутствие связи результата деятельности учреждения с его финансированием, высокая степень закрытости управления большинства бюджетных учреждений от потребителей услуг – все это создавало для учреждений слабые стимулы повышения эффективности деятельности.

* Статья публикуется по материалам журнала «Финансы и кредит». 2017. Т. 23. Вып. 3.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/povyshenie-kachestva-gosudarstvennyh-i-munitsipalnyh-uslug-i-puti-optimizatsii-seti-uchrezhdeniy-okazyvayuschih-ih/viewer>

Первые предложения по реформированию оказания государственных и муниципальных услуг были сформулированы в рассмотренной (но не утвержденной) Правительством РФ в 2003 г. Концепции реформирования бюджетного сектора. В документе, в частности, предлагалось преобразовать основную часть бюджетных учреждений в юридические лица отдельных организационно-правовых форм – государственные и муниципальные автономные некоммерческие организации и в специализированные бюджетные учреждения. Нерешенные правовые проблемы не позволили реализовать эти предложения, однако именно тогда были выработаны ключевые идеи дифференциации финансово-правового статуса бюджетных учреждений с расширением их финансово-экономической самостоятельности и переходом от финансирования по смете к субсидиям на оказание определенного объема услуг (выполнения работ).

Частично эти идеи были реализованы в принятом Федеральном законе от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» и в связанных с ним поправках к Гражданскому кодексу. В этих документах впервые в составе одной организационно-правовой формы государственных и муниципальных учреждений были выделены два типа – автономные и бюджетные учреждения. Именно в отношении автономных учреждений были законодательно закреплены такие инструменты, как государственные (муниципальные) задания и субсидии на их выполнение, определены права по использованию имущества.

Несмотря на достаточно четкую финансово-правовую конструкцию, эта реформа в целом также оказалась неудачной. В отдельных субъектах РФ (Республике Татарстан, Тюменской области) было создано достаточно большое число автономных организаций, однако в большинстве регионов предоставленные этими законами возможности не были использованы. На федеральном уровне появилось всего несколько автономных учреждений. Основной причиной несостоявшейся реформы, на наш

взгляд, оказалась чрезмерно сложная процедура преобразования в автономные учреждения при отсутствии явных стимулов для этого и неясности в отношении нового механизма финансового обеспечения их деятельности.

Тем не менее, опираясь на в целом положительный опыт функционирования первых автономных учреждений, правительство приняло Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее – Закон № 83-ФЗ), предусматривающий иной подход к достижению поставленных целей.

В результате достаточно быстро для такой масштабной реформы большинство государственных и муниципальных учреждений стали «новыми» бюджетными учреждениями. В 2012 г. по завершении переходного периода, предусмотренного Законом № 83-ФЗ, из 190 тыс. государственных и муниципальных учреждений 120 тыс. имели статус бюджетных и 13 тыс. – автономных, остальное приходилось на казенные учреждения, финансируемые по бюджетной смете. Процесс создания последних также ускорился в связи с определением механизмов финансового обеспечения их деятельности и большей финансово-экономической самостоятельности, прежде всего в сфере закупок.

В течение последующих нескольких лет проводились мероприятия по «отладке» введенного с 2011 г. механизма оказания и финансового обеспечения государственных и муниципальных услуг. В частности, были установлены единые требования к оказанию услуг и единые правила определения объема финансового обеспечения, а также обязанность органов исполнительной власти, осуществляющих функции и полномочия учредителя, устанавливать требования к качеству услуг и осуществлять контроль за их оказанием. Однако следует отметить, что ряд изменений пока остается формальным и не дал ожидаемого результата.

Логика реформы бюджетной сети, осуществленной на базе Закона № 83-ФЗ, подразумевает, что основная цель существования государственных (муниципальных) учреждений заключается в предоставлении ими услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления. Основным регулятором деятельности бюджетных и автономных учреждений выступают государственные (муниципальные) задания, формируемые для этих организаций соответствующими органами исполнительной государственной власти (органами местного самоуправления), осуществляющими функции и полномочия их учредителей на безальтернативной основе вне конкурентных процедур. При этом законодательство не предусматривает возможности формирования государственных заданий иным юридическим лицам. Таким образом, учитывая административное распределение государственных заданий, учреждения по-прежнему имеют ограниченные стимулы к повышению эффективности своей деятельности.

Реструктуризация бюджетной сети в субъектах Российской Федерации привела к тому, что среди государственных учреждений субъектов Российской Федерации приоритетное положение принадлежит бюджетным учреждениям, доля которых составляет более 60%.

Казенные учреждения наиболее распространены в сфере образования (например, более 80% в Республиках Кабардино-Балкарской, Карачаево-Черкесской, Дагестан, Ингушетия, Кировской области) и культуры (более 80% в Кабардино-Балкарской и Карачаево-Черкесской Республиках, Воронежской, Калужской, Курганской и Курской областях).

Таким образом, принимая во внимание значимость в структуре государственных учреждений отдельных субъектов Российской Федерации казенных учреждений, находящихся на сметном финансировании без

установления государственного задания, мы можем констатировать, что равномерного перехода от содержания учреждений к финансированию оказанных ими услуг в субъектах Российской Федерации не произошло.

Основой для проведения дальнейшего анализа послужил Доклад об основных направлениях эффективности бюджетных расходов в субъектах Российской Федерации, подготовленный Министерством финансов Российской Федерации к расширенному заседанию коллегии Минфина России 20.04.2016.

В проанализированных нами источниках называются проблемы в сфере оказания государственных услуг и функционирования сети государственных учреждений, которые могут быть сгруппированы следующим образом.

Невозможность и необоснованность применения единого формализованного подхода к определению нормативов затрат на оказание государственных услуг (выполнение работ), сохранение практики использования индивидуальных выравнивающих коэффициентов для отдельных учреждений, определение нормативных затрат на оказание государственных услуг путем индексации расходов прошлых лет присутствуют в 23 субъектах Российской Федерации.

Кроме того, указанная проблема связана с невозможностью учета в рамках единого подхода таких существенных факторов, влияющих на размер нормативов, как удаленность учреждения, оказывающего услугу, качество коммунальных услуг, тип и возраст здания, в котором оказывается услуга, половозрастной состав населения, проживающего на территории региона, и т.д. Соответственно, стоимость однотипной услуги в различных учреждениях и регионах заметно отличается.

В сложившейся в большинстве субъектов Российской Федерации практике фактически расчет нормативных затрат производится «от обратного», то есть от утвержденного в

бюджете на очередной финансовый год объема расходов, предусмотренного по соответствующим функциональным разделам, и не отражает нормативных затрат, необходимых для оказания государственных услуг в соответствии с порядками, стандартами и иными требованиями нормативных правовых актов.

В связи с поэтапным переходом к расчету нормативных затрат на оказание государственных услуг согласно Общим требованиям к расчету нормативных затрат, утверждаемым федеральными органами исполнительной власти, актуальной проблемой становится корректное определение величины натуральных нормативов, на основе которых рассчитывается стоимость соответствующих услуг.

Несмотря на то что практика предоставления субсидий на выполнение государственных заданий государственным учреждениям в субъектах Российской Федерации получила с 2012 г. широкое применение, планирование заданий, определение объема субсидий осуществляются простой индексацией прошлогодних показателей.

В 20 субъектах отмечаются существенные различия между утвержденными федеральными базовыми (отраслевыми) перечнями государственных услуг (работ) и перечнями государственных услуг (работ), действующими на территории этих субъектов.

В результате нормативы финансирования услуг высшего и среднего профессионального образования необходимо утверждать в разрезе направлений подготовки (специальностей), что, например, в Ленинградской области требует разработки порядка 305 нормативов, которые нужно будет рассчитать, утвердить и использовать в бюджетном процессе.

Кроме того, указанная проблема проявляется в практике включения одинаковых по сути услуг под разными наименованиями и с разными качественными характеристиками в ведомственные перечни государственных услуг (работ).

Все это усложняет работу по формированию государственных заданий на оказание услуг (выполнение работ) для государственных учреждений субъектов Российской Федерации, снижает эффективность контроля за их выполнением, значительно увеличивает расход времени на расчет нормативов финансовых затрат на оказание государственных услуг.

Проблема развития конкуренции при оказании государственных (муниципальных) услуг (выполнении работ) отмечена в 13 субъектах Российской Федерации. Слабое развитие негосударственного сектора оказания услуг и моделей государственно-частного партнерства в социальном обслуживании населения объясняется относительно низкими тарифами на услуги социальной сферы, длительным периодом окупаемости и сложностью возврата инвестиций в отраслях данной сферы, невысоким уровнем платежеспособного спроса населения на социальные услуги, практически полным отсутствием механизмов налогового стимулирования и иных форм государственной поддержки негосударственных организаций.

Незавершенность процессов реструктуризации сети государственных учреждений субъектов Российской Федерации, подведомственных различным региональным органам исполнительной власти, отсутствие критериев для принятия решений по их укрупнению, ликвидации, переводу в другую организационно-правовую форму как проблему выделяют в 8 субъектах Российской Федерации (Москва, Курская и Ленинградская области, Республики Карелия, Северная Осетия – Алания, Татарстан, Чеченская Республика, Еврейская автономная область).

При формировании и исполнении государственных заданий возникают проблемы их изменения в ходе выполнения, а также финансирования при перевыполнении или невыполнении задания.

В семи субъектах Российской Федерации отмечаются проблемы, связанные с отсутствием единых разработанных

стандартов оказания государственных услуг (выполнения работ), низкой активностью и незаинтересованностью населения в создании систем общественного контроля и оценки качества государственных (муниципальных) услуг (Ленинградская и Новосибирская области, Республики Адыгея, Алтай, Карелия, Саха (Якутия), Ханты-Мансийский автономный округ – Югра).

Мероприятия, проводимые субъектами Российской Федерации в целях повышения эффективности деятельности подведомственных государственных учреждений, могут быть сгруппированы следующим образом.

В числе мероприятий по повышению качества государственных услуг (работ) 82 субъекта Российской Федерации (все регионы Российской Федерации, за исключением Астраханской области, Республики Крым, Чувашской Республики), осуществляют самостоятельное формирование ведомственных перечней государственных услуг (работ), уточнение их содержания в соответствии с базовыми (отраслевыми) перечнями услуг (работ), сформированными федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленных сферах деятельности, а также разрабатывают и утверждают нормативные правовые акты, регламентирующие порядок разработки государственных заданий на оказание государственных услуг (выполнение работ) и расчета нормативов финансовых затрат на их оказание (выполнение).

В большинстве субъектов Российской Федерации в 2014–2015 гг. расходы на финансовое обеспечение оказания бюджетными и автономными учреждениями государственных услуг полностью были рассчитаны исходя из нормативов затрат. В среднем по выборке 61 субъекта Российской Федерации доля бюджетных расходов на финансовое обеспечение оказания бюджетными и автономными учреждениями государственных услуг, определенных на основе нормативов затрат, в 2015 г. составила 92,8%.

В 18 субъектах осуществляется реструктуризация учреждений для исключения дублирующих структур, в том числе путем слияния нескольких подразделений, централизации функций по организации закупок, ведению бухгалтерского учета, техническому обслуживанию зданий, оборудования и т.п.

Например, в Смоленской области оптимизация сети муниципальных учреждений предусматривает:

- оценку наличия учреждений исходя из необходимости удовлетворения потребностей в муниципальных услугах;
- размещение муниципальных учреждений только в зданиях, находящихся в муниципальной собственности;
- сокращение административных расходов путем уменьшения количества юридических лиц (присоединение отдельных учреждений (объединение нескольких) к другим учреждениям или их ликвидация);
- оптимизацию штатной численности работников учреждений;
- оптимизацию расходов на закупку товаров, работ, услуг для муниципальных нужд путем закрепления функций уполномоченных на размещение заказа для подведомственных муниципальных учреждений за структурным подразделением администрации муниципального района;
- перепрофилирование муниципальных бюджетных учреждений.

В 17 исследованных субъектах Федерации осуществляется вывод непрофильных функций государственных учреждений на аутсорсинг. В частности, на аутсорсинг передают, как правило, работы по лабораторным исследованиям, обслуживанию автотранспортных средств, а также услуги питания, охраны, стирки белья, техническому обслуживанию оборудования и др. В Тюменской области осуществляется передача частным организациям на аутсорсинг таких непрофильных функций учреждений,

как установка и обслуживание систем охранной и пожарной сигнализации, кондиционирования, вентиляции, водоснабжения, канализации; управление системами связи, интернет-, радио- и телекоммуникаций, сервисными и аварийными системами, системами доступа; обслуживание, содержание и ремонт зданий, сооружений. В Удмуртской Республике кроме того на аутсорсинг передано юридическое сопровождение деятельности, бухгалтерский учет, делопроизводство.

В целях повышения эффективности деятельности государственных учреждений в Амурской области проведена работа в части пересмотра количества закрепленных за министерствами и управлениями области автомобилей с водителями, некоторое число автомобилей переведено в режим дежурных, а также осуществлен пересмотр квадратуры уборки помещений в административных зданиях, находящихся в оперативном управлении учреждения, что привело к сокращению ставок уборщиков помещений.

Десять субъектов Российской Федерации (Еврейская автономная, Архангельская, Белгородская, Кировская и Омская области, Республики Калмыкия, Карелия, Коми, Санкт-Петербург, Чукотский автономный округ) осуществляют оптимизацию численности персонала государственных учреждений на основе перераспределения функциональных обязанностей и нагрузки на сотрудников. Например, в целях оптимизации штатной численности и расходов на административно-управленческий и вспомогательный персонал в государственных учреждениях Архангельской области вводятся положения о нормировании труда, в Омской области проведены мероприятия по пересмотру нормативов штатной численности по отдельным должностям и предельной штатной численности в государственных учреждениях, что позволило сократить штатную численность работников государственных учреждений на 894 штатные единицы (7% от общей штатной численности отрасли на 01.01.2016).

Ряд субъектов Российской Федерации осуществляет перевод государственных (муниципальных) услуг в электронную форму. Например, в Москве для обеспечения возможности получения гражданами государственных и муниципальных услуг в электронной форме создан Портал государственных и муниципальных услуг (функций), который обеспечивает предоставление государственных услуг и сервисов в электронном виде, свободный доступ юридических и физических лиц к документам и информации об услугах, предоставляемых органами исполнительной власти Москвы и подведомственными организациями, автоматизированный учет обращений граждан, помогающий улучшить работу органов исполнительной власти. С его помощью жители Москвы могут получить государственные услуги в сфере социальной защиты, жилищно-коммунального хозяйства, жилищной политики, а также обратиться в управы, ЗАГС, префектуры административных округов города, ГИБДД, Росреестр, Пенсионный фонд Российской Федерации, все департаменты Правительства Москвы и т.д.

Средняя доля государственных услуг, предоставляемых в соответствии с Федеральным законом от 27.06.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» в электронной форме, в общем числе государственных услуг, предоставляемых государственными учреждениями, по выборке в 46 субъектах Российской Федерации в 2014 г. составила 35,7%. При этом в Республике Калмыкия, Краснодарском, Ставропольском и Хабаровском краях, Брянской, Иркутской, Омской областях этот показатель превышает 70%.

В 55 субъектах Российской Федерации реализуются мероприятия по повышению эффективности управления государственным имуществом (в том числе путем реорганизации, ликвидации учреждений, передачи части площадей в аренду, консервации свободных площадей).

Работа по оптимизации сети государственных учреждений проводится на основе анализа эффективности их деятельности, по результатам которого формируются рейтинги эффективности учреждений и принимаются решения о ликвидации либо реорганизации неэффективных учреждений. При этом разрабатываются и утверждаются программы реструктуризации бюджетной сети (по отраслям), предусматривающие концепцию развития и организационную схему управления учреждениями, а также план реструктуризации бюджетной сети, включая изменение типа существующих государственных учреждений, перепрофилирование, присоединение, ликвидацию отдельных учреждений.

В рамках данного направления осуществляются:

- 1) инвентаризация имущества, находящегося в государственной собственности, в целях выявления неиспользуемых основных фондов государственных учреждений и принятия мер по их продаже или сдаче в аренду, а также проводится анализ возможности изъятия из оперативного управления учреждений для последующей приватизации арендуемых объектов недвижимого имущества, невостребованного для уставной деятельности учреждения;
- 2) мероприятия по консервации неиспользуемых объектов основных средств;
- 3) слияние мелких учреждений с загруженностью менее чем на 50% от своей мощности с более крупными, а также объединение учреждений, у которых наблюдается дублирование (или существенное пересечение) состава и содержания оказываемых услуг (выполняемых работ). Это обеспечивает снижение административных издержек на оказание государственных услуг при сохранении их доступности и качества.

Например, в Волгоградской области в целях повышения эффективности использования государственного имущества ежегодно

проводятся мероприятия по контролю за его использованием по назначению, распоряжением им и его сохранностью, если такое имущество закреплено за государственными учреждениями области, в том числе осуществляется надзор за эффективностью и целевым использованием земельных участков. Контроль организован в виде выездных проверок и обследований.

В Иркутской области в рамках повышения эффективности управления имуществом различные региональные органы исполнительной власти совместно с государственными учреждениями проводят следующие мероприятия:

- инвентаризацию объектов областного имущества в целях сокращения налогооблагаемой базы и затрат, не связанных с основными видами деятельности государственных учреждений;
- анализ эффективности использования казенными, бюджетными и автономными учреждениями объектов недвижимости;
- выработку предложений, направленных на повышение доходов областного бюджета от использования имущества, находящегося в государственной собственности, включая его продажу.

В 43 субъектах Российской Федерации осуществляется деятельность по развитию государственно-частного партнерства в социальной сфере, расширению практики привлечения негосударственных организаций для оказания государственных (муниципальных) услуг. В Ленинградской области сформирован реестр поставщиков социальных услуг, в который включены государственные и муниципальные организации социального обслуживания, негосударственные (коммерческие и некоммерческие) организации социального обслуживания, социально ориентированные некоммерческие организации, индивидуальные предприниматели, предоставляющие социальные услуги. Так, на 01.07.2016 в реестре поставщиков зарегистрированы 72 организации социального обслуживания, в том числе 21 негосударственная организация.

В Республике Башкортостан реализуется пилотный проект по организации оказания услуг в сфере социального обслуживания населения на дому двумя негосударственными автономными некоммерческими организациями. По итогам первого полугодия 2016 г. увеличено число получателей данных услуг в среднем на 7,9% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года.

Наибольшее развитие конкурентных начал при оказании государственных услуг в субъектах Российской Федерации характерно для сферы образования. Так, в Иркутской области оказывают подобные услуги порядка 250 индивидуальных предпринимателей, 27 частных образовательных организаций, имеющих лицензию на ведение образовательной деятельности. Сетью действующих частных образовательных организаций, оказывающих услуги в сфере дошкольного образования, охвачено 8 074 ребенка.

В Кемеровской области в рамках государственно-частного партнерства функционируют три отделения для оказания специализированной медицинской помощи больным с терминальной стадией хронической почечной недостаточности – в городах Кемерово, Новокузнецк, Белово. Планируется открыть отделение гемодиализа на 24 диализных места в Прокопьевске на базе городской больницы. За счет средств Кемеровского филиала медицинского частного учреждения дополнительного профессионального образования «Нефросовет» проводится обучение врачебного и сестринского медицинского персонала.

В целях реализации проектов государственно-частного партнерства на территории Калужской области создан Центр государственно-частного партнерства государственного автономного учреждения «Агентство регионального развития Калужской области», который является единым оператором в сфере государственно-частного партнерства, обеспечивающим взаимодействие региональных органов исполнительной власти субъекта Федерации,

органов местного самоуправления и частных инвесторов. В компетенцию центра входят:

- организация взаимодействия участников партнерства;
- разработка и реализация мероприятий, необходимых для развития государственно-частного партнерства в Калужской области;
- разработка методических материалов и рекомендаций, а также подготовка конкурсной документации, проектов концессионных соглашений и организационно-техническое сопровождение инвестиционных проектов и программ, реализуемых на принципах государственно-частного партнерства.

В рамках мероприятий по повышению ответственности руководителей учреждений за невыполнение государственного задания в 17 субъектах Российской Федерации проводится внедрение системы эффективных контрактов, предусматривающей конкретизацию должностных обязанностей работников, условий оплаты труда, показателей и критериев оценки эффективности деятельности учреждения в целом для назначения стимулирующих выплат сотрудникам.

В Санкт-Петербурге для определения эффективности деятельности руководителей государственных учреждений разработана балльная система оценки их деятельности. Выполнение государственного задания – один из показателей эффективности деятельности руководителей государственных учреждений, от степени выполнения зависит размер выплат стимулирующего характера.

В Калужской области премирование руководителей государственных учреждений за качество и результативность выполняемых работ также осуществляется по результатам балльной оценки итогов работы соответствующего государственного учреждения за отчетный период в части выполнения целевых показателей эффективности деятельности и критериев оценки эффективности работы руководителей. Критерии оценки утверждены

соответствующими приказами региональных органов исполнительной власти. В случае выполнения государственного задания менее чем на 90% премирование за качество и результативность выполняемых работ руководителей государственных учреждений не осуществляется.

Субъектами Российской Федерации проводится на постоянной основе инвентаризация расходных обязательств в целях выявления государственных услуг, не соответствующих законодательству о разграничении полномочий между публично-правовыми образованиями.

Проведение мониторинга выполнения государственного задания и качества оказания государственных услуг (выполнения работ) осуществляют 35 субъектов Российской Федерации. В среднем доля государственных услуг, в отношении которых установлены требования к качеству их оказания, в 2014 г. по выборке из 59 регионов составляет 94,5%. В сфере здравоохранения целевые значения критериев доступности и качества медицинской помощи устанавливаются территориальными программами государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в субъекте Российской Федерации. В сфере общего образования используется федеральный государственный образовательный стандарт. В сфере социального обслуживания в отдельных субъектах Российской Федерации утверждены требования к стандартам и стандарты социальных услуг по видам и формам социального обслуживания.

При проведении мониторинга решаются следующие задачи:

- оценка потребности в государственных услугах (работах);
- установление причин низкого уровня такой потребности;
- определение мероприятий по предупреждению или устранению низкого уровня потребности;

- прогнозирование процессов предоставления государственных услуг (выполнения работ);
- определение контингента потенциальных потребителей государственных услуг (работ).

По итогам мониторинга может приниматься решение о возврате части субсидии на выполнение государственного задания в региональный бюджет.

В Калининградской области в целях выявления и предупреждения нарушений требований и условий, установленных в государственном задании, министерствами области ежеквартально осуществляется мониторинг выполнения государственных заданий подведомственными учреждениями, в том числе путем проверки соответствующих отчетов, а также внеплановых выездных проверок. Контроль выполнения государственного задания осуществляется по следующим вопросам: объем, состав (содержание) оказанных государственных услуг (выполненных работ), качество оказанных государственных услуг (выполненных работ), полнота и эффективность использования средств областного бюджета на выполнение государственного задания, степень удовлетворенности потребителей качеством государственных услуг.

В Новгородской области региональными органами исполнительной власти организовано проведение регулярной оценки гражданами качества услуг учреждений культуры путем размещения на сайтах учреждений и официальном портале «Культура Новгородской области» электронных анкет. Сводные отчеты оценки качества ежемесячно и ежеквартально представляются в Департамент культуры и туризма Новгородской области для принятия мер учредителем. В целях повышения ответственности за невыполнение государственного задания при подведении итогов работы за очередной квартал уделяется особое внимание степени выполнения государственного задания, что влияет на

размер материального стимулирования руководителя учреждения.

В рамках мониторинга качества оказания государственных услуг при региональных органах исполнительной власти Пензенской области функционируют общественные советы, основной задачей которых является независимая оценка качества работы организаций, оказывающих услуги населению. В состав советов входят представители общественных организаций, союзов и некоммерческих партнерств. Всего независимой системой оценки качества услуг охвачено 79 учреждений различных отраслей. Порядок работы советов предусматривает проведение оценки качества работы учреждений с участием и на основе мнения общественных организаций, профессиональных сообществ, средств массовой информации в целях повышения качества и доступности услуг населения.

Например, в Волгоградской области по результатам мониторинга на основе показателей эффективности функционирования сети государственных учреждений были выделены наименее эффективные учреждения с разделением на те, неэффективность которых обусловлена объективными факторами, и те, которые имеют недостатки организации деятельности. Таким образом, были выявлены имеющиеся резервы для повышения эффективности государственных учреждений различной отраслевой принадлежности, разработаны основные подходы и критерии оптимизации.

Для решения проблем, возникающих при оптимизации сети государственных учреждений и оказании государственных услуг в субъектах Российской Федерации, необходимо внести ряд изменений в действующее законодательство.

Возможным представляется внести изменения, позволяющие субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям при формировании ведомственных перечней государственных (муниципальных) услуг (работ) предусматривать услуги (работы), не

включенные в базовые (отраслевые) перечни, но осуществляемые в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации или решениями органов местного самоуправления в рамках их предметов ведения.

Необходимо детально проработать и нормативно закрепить механизм возврата субсидии на выполнение государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) в случае невыполнения (некачественного выполнения), а также регламентировать порядок финансирования учреждения в случае перевыполнения задания.

Также необходимо разработать и принять на федеральном уровне правовые нормы для перехода субъектов Российской Федерации к оказанию государственных услуг (выполнения работ) на конкурентной основе и формированию рыночных механизмов оказания этих услуг.

Возможно установить санкции, которые могут применяться учредителем в отношении учреждения (его руководителя) в случае оказания услуг ненадлежащего качества, фактического исполнения задания в меньшем объеме, чем это было предусмотрено, неустранения нарушений, выявленных в результате контрольных мероприятий.

Необходимо ввести в законодательство норму, устанавливающую обязанность учреждения согласовывать с органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, цели расходования остатков субсидии на государственное (муниципальное) задание, не использованные учреждением в текущем финансовом году, и оказывать в рамках государственного задания только бесплатные услуги.

Логичным представляется внести изменения в правовые акты, регулирующие порядок взимания платы за предоставление услуг многофункциональных центров в части распределения платы между федеральными органами исполнительной власти и

организацией субъекта Российской Федерации, созданной в организационно-правовой форме государственного учреждения, уполномоченной на организацию предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе в электронной форме, по принципу одного окна.

Можно констатировать, что реформа сети государственных учреждений в субъектах Российской Федерации в настоящий момент не в полной мере привела к существенным изменениям в обеспечении роста доступности и качества государственных услуг, повышению эффективности расходов региональных бюджетов на их оказание.

В большинстве регионов существует недостаточность и недоработанность нормативно-методического сопровождения вопросов формирования базовых (отраслевых) и ведомственных перечней государственных услуг (работ), нормативов финансовых затрат на их оказание со стороны федеральных органов исполнительной власти, сложности утверждения ведомственных перечней государственных услуг (работ) в системе «Электронный бюджет».

Также регионами недостаточно проработаны вопросы финансирования государственных заданий на оказание государственных услуг (выполнение работ) по нормативам финансовых затрат, рассчитанным в рамках

общих требований, установленных на федеральном уровне, невозможность и нецелесообразность применения единого формализованного подхода к определению нормативов финансовых затрат на оказание государственных услуг (выполнение работ), использование индивидуальных выравнивающих коэффициентов для отдельных учреждений.

На текущем этапе реформы регионы нуждаются в методологической помощи федеральных органов исполнительной власти в виде рекомендаций и своевременного принятия необходимых нормативных правовых актов. В то же время для решения проблемы недостаточного финансирования государственных услуг, оказываемых на территории региона, субъектами Российской Федерации уже принимаются меры по развитию некоммерческих форм государственно-частного партнерства.

Дальнейшие мероприятия по повышению качества оказания государственных (муниципальных) услуг в регионах России должны осуществляться в сфере оптимизации сети учреждений (в том числе сокращение административно-управленческого персонала, присоединение учреждений, оптимизация численности учреждений) и развития некоммерческих форм государственно-частного партнерства в целях повышения доступности государственных услуг.

Список литературы

1. Зайцева О.П. Проблемы оптимизации сети учреждений здравоохранения // Инфраструктурные отрасли экономики: проблемы и перспективы развития. 2015. № 10. С. 179–183.
2. Горбачева О.Ю. Направления оптимизации сети и численности работников государственных (муниципальных) учреждений (на примере образовательных учреждений) // Образование и право. 2015. № 11. С. 214–221.
3. Лашук А.Д. Оптимизация сети учреждений профессионального образования продолжается // Профессиональное образование. 2013. № 1. С. 3–6.
4. Татьянкин В.М., Тей Д.О., Карминская Т.Д. Формирование контрольных цифр приема как инструмент оптимизации структуры региональных учреждений профессионального образования // Научное обозрение. 2015. № 20. С. 412–415.

5. Чулков А.С. Особенности внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, в субъектах и муниципальных образованиях Российской Федерации // *Экономика устойчивого развития*. 2011. № 5. С. 96–99.
6. Жилина Е.А., Качанова Е.А. Опыт реализации реформы бюджетного сектора на территории Уральского федерального округа // *Вопросы управления*. 2013. № 4. С. 128–132.
7. Чулков А.С. «Бюджет для граждан» как метод повышения прозрачности бюджетной системы // *Финансы*. 2015. № 7. С. 18–22.
8. Холодкова К.С. Формирование системы комплексной оценки эффективности деятельности учреждений культурно-досугового типа // *Петербургский экономический журнал*. 2016. № 2. С. 167–178.
9. Шапхаев Б.С., Найданова Э.Б. Анализ управления государственными и муниципальными услугами в регионе на примере республики Бурятия // *Современные научные исследования и инновации*. 2016. № 2. С. 455–457.
10. Медведь Т.И. Актуальные проблемы развития образования // *Концепт*. 2015. Т. 33. С. 36–40.
11. Грибова О.В. Модернизация публичного управления государственными услугами в Ростовской области // *Государственное и муниципальное управление*. 2016. № 1. С. 187–194.
12. Востропятова М.В. Организационные аспекты функционирования системы здравоохранения в Центральном федеральном округе: проблемы и перспективы // *Медицина и образование в Сибири*. 2014. № 3. С. 4–5.
13. Лейман Н.И. Оптимизация не значит сокращение // *Советник бухгалтера государственного и муниципального учреждения*. 2014. № 12. С. 27–31.
14. Каплина С.Е. Результаты анализа региональных сетевых моделей интеграции в различных субъектах Российской Федерации // *Балтийский гуманитарный журнал*. 2015. № 3. С. 44–49.
15. Мызрова К.А., Хаймурзина Н.З. Анализ факторов устойчивого развития сетевого взаимодействия организаций, предприятий, образовательных учреждений // *Прикаспийский журнал: управление и высокие технологии*. 2013. № 4. С. 190–203.
16. Вассель Т.А. Бюджетные платежи за государственные и муниципальные услуги // *Финансы*. 2014. № 4. С. 14–18.
17. Лоскутова М.В. Анализ социально-экономической эффективности моделей и инструментов трансформации системы образования // *Социально-экономические явления и процессы*. 2016. Т. 11. № 1. С. 63–69.
18. Михеева И.В. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации: разрешительные функции и государственные услуги // *Право*. 2013. № 3. С. 49–60.
19. Беспарточный Б.Д., Левин А.И. Инновационная спортивно-образовательная политика на местах как императив экономического развития регионов // *Фундаментальные исследования*. 2014. № 9-8. С. 1781–1785.
20. Гаврилова Л.А. Многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг: преимущества и проблемы создания // *Сервис Plus*. 2015. Т. 9. № 1. С. 26–33. URL: <http://dx.doi.org/10.12737/7579>

Информация о конфликте интересов

Я, автор данной статьи, со всей ответственностью заявляю о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

**IMPROVING THE QUALITY OF STATE AND MUNICIPAL SERVICES
AND THE WAYS TO OPTIMIZE THE NETWORK OF PROVIDER INSTITUTIONS****Aleksandr S. CHULKOV**Kuban State University (KubSU), Krasnodar, Russian Federation
achulkov@mail.ru
ORCID: not available**Article history:**Article No. 1374/2016
Received 23 November 2016
Received in revised form
7 December 2016
Accepted 26 December 2016
Available online
16 January 2020**JEL classification:** H50, R51,
R58**Keywords:** regional finance,
public services, State-financed
institution, budget-funded
entity**Abstract****Subject** The article identifies problems related to an increase in the efficiency of budget spending in network of State-financed and autonomous institutions in the constituent entities of the Russian Federation.**Objectives** The study aims to formulate practical proposals for improving the mechanism of financial support to State (municipal) jobs. Particular focus is on competition development in public (municipal) service (work) delivery, restructuring of institutions, and improving the regulatory framework used in the formation of State (municipal) job.**Methods** I analyzed main problems associated with the quality of public (municipal) service delivery in Russian regions, and offer my own approach to grouping them. The grouping identified major possible solutions.**Results** The findings show that to increase the quality of public and municipal services in the constituent entities of the Russian Federation on the basis of State (municipal) jobs it is necessary to hold activities for development and application of norms of financial expenses. The analysis of experience and reform of public (municipal) service delivery may be useful for future practical implementation of tools to increase the efficiency of budget spending at the State and municipal levels.**Conclusions** Further development of the network of institutions providing State (municipal) services has extremely positive features for socio-economic development of the subjects of the Russian Federation, and is especially important under improving the efficiency of budget expenditures.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2016

Please cite this article as: Chulkov A.S. Improving the Quality of State and Municipal Services and the Ways to Optimize the Network of Provider Institutions. *Regional Economics: Theory and Practice*, 2020, vol. 18, iss. 1, pp. 67–83.
<https://doi.org/10.24891/re.18.1.67>**Acknowledgments**The article was adapted from the *Finance and Credit* journal, 2017, vol. 23, iss. 3.URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/povyshenie-kachestva-gosudarstvennyh-i-munitsipalnyh-uslug-i-puti-optimizatsii-seti-uchrezhdeniy-okazyvayuschih-ih/viewer>**References**

1. Zaitseva O.P. [Problems of the network of health care institutions optimization]. *Infrastrukturnye otrasli ekonomiki: problemy i perspektivy razvitiya* = *Infrastructure Industries: Problems and Development Prospects*, 2015, no. 10, pp. 179–183. (In Russ.)
2. Gorbacheva O.Yu. [Areas of optimization of the network and the number of employees of public (municipal) institutions (the educational institutions case)]. *Obrazovanie i pravo* = *Education and Law*, 2015, no. 11, pp. 214–221. (In Russ.)

3. Lashuk A.D. [Ongoing optimization of the network of vocational training institutions]. *Professional'noe obrazovanie = Professional Education*, 2013, no. 1, pp. 3–6. (In Russ.)
4. Tat'yankin V.M., Tei D.O., Karminskaya T.D. [Formation of admission quotas as a tool to optimize the structure of regional institutions of vocational education]. *Nauchnoe obozrenie = Scientific Review*, 2015, no. 20, pp. 412–415. (In Russ.)
5. Chulkov A.S. [Specifics of introducing the performance-based budgeting in the subjects and municipalities of the Russian Federation]. *Ekonomika ustoichivogo razvitiya = Economics of Sustainable Development*, 2011, no. 5, pp. 96–99. (In Russ.)
6. Zhilina E.A., Kachanova E.A. [Experience in implementing the reform of the public sector in the Ural Federal District]. *Voprosy upravleniya = Management Issues*, 2013, no. 4, pp. 128–132. (In Russ.)
7. Chulkov A.S. ["Budget for the citizens" as a method to increase the transparency of the budget system]. *Finansy = Finance*, 2015, no. 7, pp. 18–22. (In Russ.)
8. Kholodkova K.S. [Building a system of complex estimation of efficiency of activities of cultural and leisure institutions]. *Peterburgskii ekonomicheskii zhurnal = Petersburg Economic Journal*, 2016, no. 2, pp. 167–178. (In Russ.)
9. Shapkhaev B.S., Naidanova E.B. [Analysis of State and municipal service management in the region: Evidence from the Republic of Buryatia]. *Sovremennye nauchnye issledovaniya i innovatsii = Modern Scientific Research and Innovation*, 2016, no. 2, pp. 455–457. (In Russ.)
10. Medved' T.I. [Urgent problems of education development]. *Kontsept = Concept*, 2015, vol. 33, pp. 36–40. (In Russ.)
11. Gribova O.V. [Modernization of public management of State services in the Rostov Oblast]. *Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie = State and Municipal Management*, 2016, no. 1, pp. 187–194. (In Russ.)
12. Vostropyatova M.V. [Organizational issues of the health system functioning in the Central Federal District: Problems and prospects]. *Meditsina i obrazovanie v Sibiri = Health and Education in Siberia*, 2014, no. 3, pp. 4–5. (In Russ.)
13. Leiman N.I. [Optimization does not mean a redundancy]. *Sovetnik bukhgaltera gosudarstvennogo i munitsipal'nogo uchrezhdeniya = Advisor to Accountant of State and Municipal Institutions*, 2014, no. 12, pp. 27–31. (In Russ.)
14. Kaplina S.E. [Results of analysis of regional grid models of integration in different subjects of the Russian Federation]. *Baltiiskii gumanitarnyi zhurnal = Baltic Humanitarian Journal*, 2015, no. 3, pp. 44–49. (In Russ.)
15. Myzrova K.A., Khaimurzina N.Z. [Analyzing the factors of sustainable development of organizations, businesses, educational institutions networking cooperation]. *Prikaspiiskii zhurnal: upravlenie i vysokie tekhnologii = Caspian Journal: Management and High Technologies*, 2013, no. 4, pp. 190–203. (In Russ.)
16. Vassel' T.A. [Budget payments for State and municipal services]. *Finansy = Finance*, 2014, no. 4, pp. 14–18. (In Russ.)
17. Loskutova M.V. [Analysis of socio-economic performance of models and tools of the educational system transformation]. *Sotsial'no-ekonomicheskie yavleniya i protsessy = Socio-Economic Phenomena and Processes*, 2016, vol. 11, no. 1, pp. 63–69. (In Russ.)

18. Mikheeva I.V. [Executive authorities of subjects of the Russian Federation: Licensing functions and public services]. *Pravo = Law*, 2013, no. 3, pp. 49–60. (In Russ.)
19. Bespartochnyi B.D., Levin A.I. [Innovative sports and educational policy of regions as an imperative of their economic development]. *Fundamental'nye issledovaniya = Fundamental Research*, 2014, no. 9-8, pp. 1781–1785. (In Russ.)
20. Gavrilova L.A. [Multifunctional centers for State and municipal service delivery: Benefits and challenges of creation]. *Servis Plus = Service Plus*, 2015, vol. 9, no. 1, pp. 26–33. (In Russ.)
URL: <http://dx.doi.org/10.12737/7579>

Conflict-of-interest notification

I, the author of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.