

**Экономика общественного сектора**

# Состояние и перспективы развития конкуренции в сфере государственных социальных услуг

**Анна Борисовна Золотарева**

*ORCID 0000-0003-4908-528X*

Кандидат юридических наук, заместитель заведующего лабораторией исследований бюджетной политики, Институт прикладных экономических исследований, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РФ, 119571, Москва, пр. Вернадского, 84)  
E-mail: zolot@ier.ru

## **Аннотация**

Статья посвящена анализу правового регулирования и практики привлечения частных поставщиков к оказанию государственных социальных услуг в России. В частности, рассматриваются этапы развития законодательства о внедрении конкурентных способов оказания государственных услуг, нормативные стимулы и ограничения для доступа частных поставщиков на рынок госуслуг и фактические масштабы их присутствия на нем, преимущества и риски расширения доступа негосударственных организаций к бюджетному финансированию. Общий вывод заключается в том, что привлечение частных поставщиков к оказанию госуслуг целесообразно, но не должно быть самоцелью. Необходимо учитывать последствия этой политики для бюджета, бюджетной сети и потребителей. В рамках этой логики сформулированы предложения о совершенствовании законодательства, в том числе направленные на устранение искусственных стимулов к наращиванию доли частных поставщиков на рынке госуслуг, сохранение государственного контроля над объемами финансирования бюджетной сети во избежание ее деградации. В статье проведен анализ введенной в 2015 году в России системы независимой оценки качества госуслуг (НОК) и ее пригодности для сравнения качества услуг государственных и частных поставщиков. Автор приходит к выводу, что несовершенство существующей методики НОК ведет к искусственному завышению общего уровня оценок, что лишает поставщиков стимулов к повышению качества услуг и снижает доверие населения к результатам НОК. По результатам анализа внесены предложения о совершенствовании методологии НОК в целях повышения объективности и практической значимости ее результатов.

**Ключевые слова:** социальный заказ, рынок социальных услуг, государственные учреждения, бюджетные учреждения.

**JEL:** H5, H51, H52, H53, H75, I13.

**Economics of the Social Sector**

# Prospects for Encouraging Competition in the Public Social Services Market

**Anna B. Zolotareva**

*ORCID 0000-0003-4908-528X*

Cand. Sci. (Law), Deputy Chief of the Budget Policy Research Laboratory,  
Institute of Applied Economic Research RANEPA,<sup>a</sup> e-mail: zolot@iep.ru

<sup>a</sup> 84, pr. Vernadskogo, Moscow, 119571, Russian Federation

## **Abstract**

The article examines the practice of engaging private providers to deliver public social services in Russia, as well as the legal regulation applicable to those activities. In addition, it outlines the evolution of the legislation and incentives affecting the access of private providers to the public services market, what their actual share in this market is, and the benefits and risks from expanding it. The author's overall conclusion is that involving private providers to deliver public services is advisable, but it should not be an end in itself. The consequences of this policy for the state budget, public infrastructure, and consumers should be considered. In keeping with this recommendation, the author suggests legislative amendments designed to eliminate artificial incentives for expanding the share of private providers in the public services market while maintaining state control over the volume of financing of the public infrastructure in order to prevent its degradation. The article also analyzes the Russian system for independent assessment of the quality of public services (IQA) which began in 2015 and assesses its suitability for comparing the quality of services from public and private providers. The author finds shortcomings in the IQA methodology, which artificially inflate the overall level of assessments. This becomes a disincentive for providers to improve the quality of their services and also reduces public confidence in the results of IQA. This analysis of IQA is used to generate proposals for improving its methodology by making its results more objective.

**Keywords:** social order, social services market, government agencies, budgetary institutions.

**JEL:** H5, H51, H52, H53, H75, I13.

---

## **Acknowledgements**

This article was prepared under the RANEPA State Commission for 2023.

## Введение

**П**роведенная в начале 1990-х годов приватизация государственного сектора практически не затронула учреждения, предоставляющие медицинские, образовательные, культурные и другие социальные услуги. Эти учреждения остались в государственной собственности и продолжали финансироваться из бюджета по смете. Вследствие этого в социальной сфере надолго сохранились и отчасти поныне сохраняются изъяны, присущие социалистической модели организации производства, основным из которых является отсутствие стимулов к росту производительности. В ситуации, когда бюджет учреждения определяется фактически сложившимся уровнем его финансирования и отношениями с учредителем и не зависит от объема и качества предоставляемых им услуг, оно слабо заинтересовано улучшать количественные и качественные показатели своей деятельности. Решение этой проблемы усматривалось в развитии конкуренции в сфере государственных услуг, которая повышает заинтересованность поставщиков в привлечении потребителя, а значит — стимулирует повышение качества услуг, более полно обеспечивает право потребителя на выбор поставщиков и позволяет сэкономить бюджетные средства на создание и содержание бюджетной сети [Лавров, 2005; Рудник и др., 1996; Чернец и др., 2003].

### 1. Эволюция законодательства о развитии конкуренции в социальной сфере

Внедрить конкуренцию в сферу государственных услуг пытались прежде всего путем реорганизации государственных учреждений. В 2006 году был принят закон, предоставляющий государственным учреждениям право преобразования в автономные, которые обладали бы большей хозяйственной самостоятельностью, но при этом получали бюджетное финансирование не по смете, а в форме субсидий на выполнение государственного задания, рассчитываемых по единым нормативам затрат на единицу услуг<sup>1</sup>. Однако на практике правом реорганизации воспользовались лишь единичные учреждения. Тогда было решено в принудительном порядке преобразовать все существующие учреждения в бюджетные (финансируемые в форме субсидий на выполнение государственного задания) и казенные (остающиеся на сметном финансировании)<sup>2</sup>. Статус казенных сохранили лишь за учрежде-

<sup>1</sup> Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

<sup>2</sup> Федеральный закон от 08.05.2020 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

ниями, которые в силу специфики деятельности заведомо не могли рассчитывать на самофинансирование (в частности, за тюрьмами, психиатрическими больницами специализированного типа, лепрозориями и т. п.). Перевод большинства государственных учреждений на финансирование по единым нормативам затрат на единицу услуг означал внедрение конкурентных принципов распределения бюджетных средств («деньги следуют за потребителем»), но только внутри государственного сектора.

Помимо реорганизации и изменения принципов финансирования государственных учреждений предпосылки для развития конкуренции в сфере социальных услуг усматривались в привлечении в эту сферу частного сектора. Хотя возможность участия негосударственных поставщиков в предоставлении услуг в рамках обязательного медицинского страхования (далее — ОМС) предусматривал еще Закон о медицинском страховании 1991 года<sup>3</sup>, механизм их привлечения в систему ОМС был прописан только в Федеральном законе от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (часть 10 статьи 36). Согласно статье 15 этого закона индивидуальные предприниматели и организации любой формы собственности, имеющие лицензию на осуществление медицинской деятельности, включаются в реестр организаций, осуществляющих деятельность в сфере ОМС, в заявительном порядке. А в соответствии с пунктами 9 и 10 статьи 36 того же закона объемы предоставления и финансового обеспечения медицинской помощи, установленные территориальной программой ОМС, распределяются между медицинскими организациями, включенными в такой реестр, по решению комиссии, в состав которой на паритетных началах входят представители как властей, так и медицинских организаций, осуществляющих деятельность на территории субъекта Российской Федерации. При оказании услуг в рамках ОМС частные организации не вправе взимать доплаты с потребителей.

В 2012 году в законодательство были внесены поправки, декларирующие частным поставщикам в сфере образования доступ к бюджетному финансированию на равных с государственными учреждениями условиях. При этом в дошкольном и общем образовании право частных образовательных организаций в случае их выбора потребителем на доступ к бюджетному финансированию реализуется посредством выделения им субсидий в размере нормативных затрат на образование в аналогичных государственных

<sup>3</sup> Ст. 20 Закона РСФСР от 28.06.1991 № 1499-1 «О медицинском страховании граждан в РСФСР».

организациях без ограничения размера доплат с родителей<sup>4</sup>. В сфере профессионального образования (как среднего, так и высшего) частные образовательные организации вправе осуществлять обучение за счет бюджетных средств без доплат со стороны потребителей в пределах так называемых контрольных цифр приема на обучение, которые распределяются по результатам публичного конкурса<sup>5</sup>, порядок проведения которого определяется органами власти, финансирующими обучение.

Новый импульс реформе дало послание президента Федеральному собранию от 12 декабря 2013 года, в котором была поставлена задача расширения доступа негосударственных организаций к оказанию госуслуг. В порядке реализации этой задачи был принят ряд мер, в частности в 2016 году в законодательстве появилось понятие социально ориентированных некоммерческих организаций (далее — СОНКО), которые обрели право на получение бюджетной поддержки, в том числе в виде субсидий на оказание госуслуг. В 2020 году принят Федеральный закон № 189-ФЗ «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» (далее — 189-ФЗ), который дал начало проведению в 2020–2025 годах в 38 субъектах Федерации<sup>6</sup> эксперимента по внедрению конкурентных способов распределения социального заказа (то есть финансируемого из бюджета объема услуг в ряде отраслей) между организациями государственного и частного секторов. К конкурентным способам распределения соцзаказа относятся конкурс (к участию в котором допускаются государственные и частные организации, а победителей определяет уполномоченный орган власти по установленным им критериям) и социальный сертификат (при использовании которого поставщика выбирает потребитель из числа организаций, допущенных к оказанию услуг при условии соблюдения минимальных квалификационных требований).

По сравнению с первоначальными проектами принятая редакция 189-ФЗ значительно более взвешенная и осторожная. Это выражается прежде всего в том, что внедрение социального заказа рассматривается не как общероссийская кампания, а как эксперимент, имеющий ограниченные по территориальному и отраслевому признакам сферу действия и сроки реализации, причем участие в нем регионов носит добровольный характер.

---

<sup>4</sup> П. 6 ч. 1 ст. 8 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

<sup>5</sup> Ст. 100 того же Федерального закона.

<sup>6</sup> Перечень регионов — участников эксперимента определен Распоряжением Правительства РФ от 07.10.2020 № 2579-р «Об утверждении перечня субъектов Российской Федерации, в которых вступает в силу Федеральный закон “О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере”».

Эксперимент проводится в отраслях, в которых у государства нет четких обязательств по предоставлению потребителям бесплатных услуг: социальном обслуживании (кроме стационарного), санаторно-курортном лечении, паллиативной медицинской помощи, туристических услугах, физкультурно-оздоровительных услугах и спортивной подготовке, содействии занятости населения, дополнительном образовании. В этих отраслях потребность в бюджетной сети заведомо ниже и уровень ее развития в регионах существенно различается, а потому привлечение частного сектора не должно повлечь резких колебаний финансирования госучреждений. Еще более важно, что регионы вправе самостоятельно определять соотношение госзадания и конкурентных способов отбора поставщиков, то есть регулировать максимальную долю бюджета отрасли, которая может достаться частному сектору. Для сравнения можно отметить, что в одной из первых версий соответствующего законопроекта внедрение социального заказа предусматривалось в обязательном порядке во всех отраслях, причем регионам устанавливались минимальные доли привлечения частных поставщиков.

Изменения, которые претерпел законопроект «О государственном (муниципальном) социальном заказе...» за время его рассмотрения, снизили его регулятивное значение, поскольку региональные власти и прежде могли привлекать частный сектор к оказанию госуслуг (помимо медицинских и образовательных, доступ частных поставщиков к оказанию которых ранее был открыт федеральным законодательством) с использованием различных механизмов. Для этого они могли воспользоваться прежде всего Законом «О федеральной контрактной системе» № 44-ФЗ, который позволял закупать услуги на конкурсе с участием любых организаций независимо от формы собственности. Большинство регионов проводили такие конкурсы (например, для закупки санаторно-курортных услуг, услуг по организации культурно-массовых мероприятий) задолго до принятия 189-ФЗ. Наиболее значимое отличие, которое внес этот закон в порядок проведения конкурсов, по сравнению с 44-ФЗ состоит в том, что отныне регион вправе вовсе не использовать ценовой критерий. Однако, поскольку и по Закону № 44-ФЗ решающий вес при конкурсном отборе поставщика социальных услуг имеют качественно-квалификационные критерии, это отличие не столь существенно. Кроме того, многие регионы до принятия 189-ФЗ выпускали социальные сертификаты на предоставление социальных услуг (например, надомного социального обслуживания или дополнительного образования), самостоятельно регулируя порядок их использования в отсутствие федеральной нормативной базы. Третьим до-

ступным механизмом привлечения частного сектора к оказанию социальных услуг было государственно-частное партнерство (далее — ГЧП), регулируемое федеральным законодательством<sup>7</sup>. Однако по сравнению с закупками в рамках 44-ФЗ и сертификатами ГЧП имеет более узкую сферу применения, так как предполагает осуществление частным партнером инвестиций и последующую эксплуатацию объектов, которые со временем подлежат передаче в госсобственность. Поэтому сфера применения ГЧП ограничена случаями, когда государственная инфраструктура для предоставления социальных услуг отсутствует, а следовательно, ГЧП реже порождает конкуренцию между государственным и частным секторами. На практике некоторые регионы использовали ГЧП для реконструкции (реже — для строительства) социальных объектов, например больниц и детских садов.

Таким образом, при наличии желания привлекать частных поставщиков к оказанию госуслуг регионы имели для этого реальные возможности и до принятия 189-ФЗ. Изначальной целью разработки этого закона было превращение права регионов привлекать частных поставщиков в обязанность. Почему же от этого отказались? Думается, это обусловлено тем, что к моменту принятия 189-ФЗ стало ясно, что конкуренция между государственным и частным секторами за доступ к бюджетному финансированию помимо очевидных плюсов несет в себе определенные риски.

Уже переход на финансирование по единым нормативам затрат на единицу услуг, сопряженный с перераспределением средств внутри бюджетного сектора, обнаружил некоторые проблемы, поскольку учреждение могло столкнуться с дефицитом средств для покрытия условно постоянных затрат не только по причине недостаточного спроса на его услуги, но и потому, что единые нормативы не всегда учитывали, да и не могли учесть всех объективных различий в уровне затрат учреждений. В статье о последствиях применения в высшем образовании единых нормативов затрат на студента по специальностям отмечается, что это дискриминирует сильные вузы: «При установлении единого норматива бюджетного финансирования государство мыслит образовательную услугу как совершенно одинаковую... Вместе с тем одинаковость услуги должна пониматься как услуга одного и того же качества, потребляемая в одних и тех же условиях, то есть это стандартная услуга, оказываемая в стандартных же условиях» [Клячко и др., 2012]. На деле же вузы, обучающие по одинаковым специальностям, действуют в разных условиях и принимают на обучение разных

---

<sup>7</sup> Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

по способностям и знаниям студентов. Прежде всего, у вузов могут существенно различаться условно постоянные расходы (исторически сложившийся имущественный комплекс, разные тарифы на коммунальные услуги в разных регионах). Разница в качестве образования предполагает, что заработная плата профессорско-преподавательского состава в сильных и слабых вузах, тем более расположенных в разных регионах, может различаться в разы.

Еще бóльшие проблемы способна породить необходимость перераспределения фиксированного бюджета социальной сферы в пользу частных поставщиков. В литературе [Баткибеков и др., 2003; Золотарева, 2018; Клячко и др., 2012] среди таковых чаще всего упоминаются следующие:

- при высокой конкуренции со стороны частного сектора перераспределение бюджетных средств в его пользу повлечет дефицит ресурсов бюджетной сети;
- недофинансирование бюджетной сети может привести к росту ее кредиторской задолженности, которую придется покрывать государству;
- медленное угасание отдельных учреждений вследствие недофинансирования противоречит принципам рационального использования государственного имущества, так как ведет к его постепенному разрушению или превращению руководства учреждений в рантье, существующих на доходы от сдачи в аренду государственного имущества. Эффективная реструктуризация бюджетной сети требует индивидуального подхода к решению судьбы каждого учреждения, при этом диапазон возможных решений весьма широк: от ликвидации неэффективных учреждений, потребность в которых отсутствует, до смены руководства и увеличения вложений в те из них, которые будет признано необходимым сохранить независимо от уровня спроса на их услуги;
- резкое сокращение бюджетной сети может повлечь непредсказуемый рост расходов на финансирование соцзаказа, так как частные поставщики в отличие от государственных не обязаны выполнять его по ценам, устанавливаемым государством в одностороннем порядке;
- нестабильный характер финансирования соцзаказа при недостатке частного платежеспособного спроса создает проблемы и для частных поставщиков, жизнеспособность которых в этом случае не обеспечена, а значит, при использовании конкурентных принципов распределения соцзаказа замещение бюджетной сети частным сектором не гарантировано.

Международный опыт показывает, что в сферах, где у государства существуют обязательства по предоставлению бесплатных услуг (прежде всего в общем и среднем образовании), оно предпочитает содержать собственную сеть учреждений ради сохранения административного контроля за стоимостью услуг [Баткибеков и др., 2005]. Не случайно подавляющее большинство школьников в странах Организации экономического сотрудничества и развития (далее — ОЭСР) учатся в бюджетных школах, а в 15 из 37 стран ОЭСР доля этих школ близка к 100% [Public and Private Schools..., 2012]. В некоторых странах ОЭСР, как и в России, при переходе ученика в частную школу она получает право на государственное финансирование в том же объеме, что и государственная. Однако эта практика имеет недостатки, отмечающиеся экспертами [Шаталов, 2018; Boeskens, 2016]:

- бюджетное финансирование частных школ может вести к неэффективности бюджетной сети из-за сокращения среднего размера школы и класса, что увеличивает фиксированные расходы на одного учащегося;
- финансирование частных и бюджетных школ по одинаковым нормативам дискриминирует бюджетные, так как образование неблагополучных учащихся, остающихся в бюджетных школах, обходится дороже;
- исследования ОЭСР не подтверждают более высокого качества образования в частных школах. Хотя в среднем по странам ОЭСР ученики бюджетных школ набирали меньше баллов, чем ученики частных, после поправки на социально-экономический статус наблюдается противоположная ситуация: рейтинг учеников бюджетных школ в среднем по ОЭСР выше, чем частных [Policies and Practices..., 2016]. Иными словами, лучшая успеваемость в частных школах обусловлена не столько качеством их услуг, сколько отбором детей из благополучных семей.

Даже в высшем образовании, где обучение может быть платным и в государственных вузах, на их долю в странах ОЭСР приходится более 90% студентов [Лукичев и др., 2008]. В здравоохранении развитых стран доля частных поставщиков, участвующих в предоставлении услуг за счет бюджета и ОМС, выше [Омельяновский и др., 2014], однако там ко второй половине XX века, когда государство приняло на себя основную долю расходов по финансированию здравоохранения, в этой сфере не существовало столь развитой бюджетной сети, какая сложилась в России.

При учете неоднозначных последствий привлечения частных поставщиков к оказанию госуслуг парадокс действующего законодательства заключается в том, что в отраслях, подпадающих под действие 189-ФЗ, где государство не связано обязательствами по предоставлению бесплатных услуг, частные поставщики привлекаются куда более осторожно, чем в наиболее значимых отраслях, в которых государство связано такими обязательствами. Но оправдана ли такая осторожность 189-ФЗ, если в образовании и здравоохранении, где привлечение частных поставщиков началось значительно раньше и не сопровождалось формальными ограничениями, оно не привело к развалу бюджетной сети?

Думается, что да, поскольку на практике естественные и искусственные ограничения для участия частных поставщиков в конкуренции за бюджет образования и здравоохранения существовали и продолжают существовать, и некоторые из них являются весьма значимыми. Так, в дошкольном и общем образовании естественным ограничением служит необходимость существенных доплат потребителя при выборе частных поставщиков. В высшем образовании распределение контрольных цифр приема на обучение за счет бюджета между государственными и частными вузами осуществляется по результатам конкурсов, критерии отбора в которых ориентированы на предоставление приоритета крупным государственным вузам, обычно имеющим более высокий образовательный потенциал. В здравоохранении ограничениями являются необходимость приписки гражданина к одному амбулаторному учреждению не менее чем на год (а поскольку госучреждения обычно имеют более широкий штат специалистов, граждане, как правило, выбирают их) и непрозрачность процедуры распределения объемов специализированной медицинской помощи [Степанов, 2023]. Кроме того, заинтересованность частных поставщиков в конкуренции за доступ к бюджетному финансированию во всех отраслях снижает то обстоятельство, что существующие нормативы финансовых затрат на оказание услуг не покрывают расходов на аренду помещения и капитальных вложений (так как госучреждениям помещения предоставляются на безвозмездной основе, а капитальные вложения финансируются по другим каналам)<sup>8</sup>. Вследствие этого нормативы затрат на ока-

---

<sup>8</sup> Хотя Постановление Правительства РФ от 26.06.2015 № 640 «О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания» предусматривает включение в нормативы затрат на аренду помещения, значения норматива таких затрат устанавливаются на основе показателей деятельности госучреждений, которые этих затрат не несут. В отношении капвложений редакция рассматриваемого постановления от 06.10.2016 предусматривала включение в норматив затрат на формирование резерва на полное восстановление состава объектов особо ценного движимого имущества (пп. б(1) п. 19), однако постановлением от 16.05.2023 № 764 этот пункт исключен.

зание госуслуг, и без того невысокие, для частных поставщиков оказываются еще ниже, чем для государственных. Впрочем, это обстоятельство не исключает полностью заинтересованности частных поставщиков в оказании госуслуг, поскольку в отношении некоторых их видов предельные издержки (то есть издержки на производство дополнительной единицы продукта) невысоки и могут оказаться сопоставимы с нормативами затрат на оказание госуслуг.

## **2. Масштабы присутствия частных поставщиков на рынке госуслуг**

Принимая во внимание противоречивые факторы, поощряющие и ограничивающие доступ частных поставщиков на рынок госуслуг, важно знать фактические масштабы их присутствия на этом рынке в настоящий момент. Однако полноценная статистика на этот счет отсутствует. Минэкономразвития ежегодно готовит доклад о реализации мер по обеспечению поэтапного доступа негосударственных организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам. Но в нем содержатся только сведения о численности и объемах бюджетной поддержки СОНКО, социальных предприятий и субъектов малого и среднего предпринимательства, которые составляют лишь часть негосударственных поставщиков, участвующих в предоставлении госуслуг. По данным Минэкономразвития, сферой, где СОНКО наиболее широко представлены, является социобслуживание, на которое приходится почти 30% общего объема средств региональных бюджетов, фактически передаваемых негосударственным поставщикам на оказание услуг по отраслям<sup>9</sup>. Однако удельный вес негосударственных организаций социобслуживания в их общем количестве неизвестен, хотя необходимость сбора соответствующей статистики предусматривалась еще в 2021 году<sup>10</sup>.

Фрагментарную информацию об участии частных поставщиков в предоставлении других госуслуг можно почерпнуть на сайте Росстата и из иных источников. Так, по данным Росстата,

---

<sup>9</sup> Доклад о реализации мер по обеспечению поэтапного доступа негосударственных организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению, за 2022 год. С. 3. [https://www.economy.gov.ru/material/file/7fea69b15b52d19ba027283a638a0ee6/doklad\\_2022.pdf](https://www.economy.gov.ru/material/file/7fea69b15b52d19ba027283a638a0ee6/doklad_2022.pdf).

<sup>10</sup> Приказ Минтруда РФ от 14.09.21 № 627 «О внесении изменений в методику расчета показателя «Удельный вес негосударственных организаций социального обслуживания в общем количестве организаций социального обслуживания всех форм собственности» федерального проекта «Старшее поколение» национального проекта «Демография», утвержденную Приказом Минтруда РФ от 23.03.21 № 145.

в 2022 году в частных детсадах обучалось 1,5%<sup>11</sup>, а в частных общеобразовательных организациях — 1%<sup>12</sup> общей численности учащихся. В среднем и высшем образовании доля потребителей услуг частных поставщиков выше (на начало 2022/23 учебного года — 13 и 9,3% соответственно<sup>13</sup>), однако большинство этих студентов учатся исключительно на платной основе без доплат со стороны государства.

Наиболее высоко представительство частных поставщиков в здравоохранении. По данным Федерального фонда обязательно-го медицинского страхования, в 2022 году доля частных организаций, участвующих в программах ОМС, составила 37,4%<sup>14</sup>. Однако доля приходящегося на них финансирования из фондов ОМС, вероятно (официальная статистика отсутствует), значительно меньше, поскольку среди частных поставщиков преобладают индивидуальные предприниматели и субъекты малого бизнеса.

### **3. Законодательные стимулы к наращиванию доли частного сектора на рынке госуслуг**

Не располагая полными сведениями о фактических масштабах участия частного сектора в предоставлении госуслуг, федеральные власти тем не менее стимулируют регионы всячески эти масштабы наращивать. Так, наряду с ежегодной отчетностью о реализации мер по обеспечению поэтапного доступа негосударственных организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам с 2021 года Минэкономразвития ежегодно составляет рейтинг субъектов Российской Федерации по итогам реализации механизмов поддержки СОНКО и социального предпринимательства<sup>15</sup>, показатели которого определены правительством<sup>16</sup>. Большинство из этих двадцати показателей, на взгляд автора настоящей статьи, не являются значимыми и (или) не поддаются верификации, в частности:

- показатели количества СОНКО и социальных предприятий на 10 тыс. населения легко фальсифицировать путем реги-

<sup>11</sup> Основные показатели в сфере дошкольного образования по Российской Федерации. <https://rosstat.gov.ru/statistics/education>.

<sup>12</sup> Регионы России. Социально-экономические показатели. 2023. Табл. 5.3. [https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Region\\_Pokaz\\_2023.pdf](https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Region_Pokaz_2023.pdf).

<sup>13</sup> Там же. Табл. 5.10 и 5.15.

<sup>14</sup> Отчет о результатах деятельности Федерального фонда обязательного медицинского страхования в 2022 году. С. 70. [https://www.ffoms.gov.ru/upload/docs/2023/ОТЧЕТ\\_2022\\_18.05.\\_2023.pdf](https://www.ffoms.gov.ru/upload/docs/2023/ОТЧЕТ_2022_18.05._2023.pdf).

<sup>15</sup> См., например, Рейтинг субъектов Российской Федерации по итогам реализации механизмов поддержки СОНКО и социального предпринимательства за 2021 год. <https://nko.economy.gov.ru/Public/NewsPage/Details?id=190>.

<sup>16</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29.10.2021 № 3054-р.

страции заведомо фиктивных организаций, которые не будут осуществлять никакой деятельности;

- показатель доли выпадающих доходов регионального бюджета в связи с применением СОНКО пониженных налоговых ставок и льгот стимулирует налоговые расходы без обоснованных прогнозов роста налоговых поступлений в будущем;
- показатели доли муниципалитетов, реализующих программы по поддержке СОНКО и социального предпринимательства, сугубо формальны, так как не учитывают ни объемов финансирования, ни результативности соответствующих программ;
- совершенно необъяснимым выглядит включение в раздел «Обеспечение доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере» такого показателя, как доля негосударственных организаций, предоставляющих услуги в сфере популяризации мер по профилактике заболеваний и сохранению здоровья граждан, расположенных в объектах социальной инфраструктуры, построенных в рамках привлечения внебюджетных инвестиций, в том числе ГЧП, в общем количестве зарегистрированных СОНКО и социальных предприятий. При этом в данном разделе нет аналогичных показателей по другим видам социальных услуг. Не понятно, почему из всего многообразия таких услуг выбраны именно услуги в сфере популяризации мер по профилактике заболеваний и сохранению здоровья граждан, содержание которых к тому же весьма туманно.

По мнению автора, наиболее адекватными показателями рейтинга являются те, которые отражают долю частных организаций в общей численности поставщиков различных социальных услуг, но и тут не всё благополучно. Например, среди этих показателей фигурирует удельный вес воспитанников частных организаций в общей численности воспитанников организаций дошкольного образования. Между тем плата за содержание детей в частных дошкольных организациях обычно многократно превышает плату в аналогичных государственных, поэтому рост доли воспитанников частных детсадов не только не может быть поставлен в заслугу региональным властям, а, напротив, может свидетельствовать о ненадлежащем выполнении ими своих обязанностей по обеспечению бесплатного дошкольного образования. Аналогичное замечание можно отнести и к такому показателю, как удельный вес учреждений соцобслуживания, основанных на негосударственных формах собственности, в общем количестве таких учреж-

дений. Корректнее было бы говорить об удельном весе частных поставщиков в общей численности организаций, участвующих в выполнении государственного социального заказа. При существующей же формулировке рост данного показателя может отражать не расширение доступа частных поставщиков к бюджетному финансированию, а дефицит государственных услуг соцобслуживания, покрываемый за счет вытеснения потребителей в сферу платных услуг. Третий из четырех показателей этого раздела — доля негосударственных организаций в общем числе организаций, проводивших культурно-массовые и просветительские мероприятия за счет средств регионального бюджета, — относится к нестандартизируемым услугам, количественное сопоставление которых может дать неадекватную картину (например, едва ли уместно в целях статистического учета приравнивать друг к другу такие мероприятия, как организация дня города и лекция для аудитории в десять-двадцать человек).

Искусственные стимулы для наращивания доли частных поставщиков на рынке госуслуг для регионов создают не только показатели рейтинга по итогам реализации механизмов поддержки СОНКО и социального предпринимательства, но и утвержденные федеральным правительством Правила формирования государственных социальных заказов в соответствии с 189-ФЗ, определяющие логику их распределения между государственным и частным секторами<sup>17</sup>. Хотя формально эти правила обязательны только для федеральных органов власти, практика показывает, что большинство регионов при разработке собственных нормативных актов ориентируется на федеральные акты в соответствующей сфере.

Согласно этим правилам при значительном количестве частных поставщиков, оказывающих услуги, на которые формируется соцзаказ, весь его объем должен распределяться на конкурентной основе (то есть посредством конкурса или сертификата) безотносительно к степени доступности аналогичных услуг государственных учреждений. Таким образом, при значительном количестве частных поставщиков федеральные органы власти (в отличие от регионов) не вправе регулировать соотношение задания для подведомственных учреждений и конкурентных способов отбора поставщиков.

Формирование госзадания в целях исполнения соцзаказа (то есть его размещение только среди государственных учреждений) предусмотрено правилами в двух случаях:

---

<sup>17</sup> Правила формирования государственных социальных заказов на оказание государственных услуг в социальной сфере, отнесенных к полномочиям федеральных органов государственной власти (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 19.11.2020 № 1891).

- при низкой для потребителей доступности услуг, оказываемых госучреждениями, и незначительном количестве частных поставщиков аналогичных услуг;
- при высокой доступности услуг, оказываемых госучреждениями, и незначительном количестве частных поставщиков аналогичных услуг, если независимая оценка качества условий оказания госуслуг не проводится, а также если такая оценка проводится и по ее итогам уровень удовлетворенности потребителей превышает 50% (о порядке проведения независимой оценки качества условий оказания государственных услуг в социальной сфере см. ниже).

На усмотрение уполномоченных федеральных органов отводятся случаи, когда количество частных поставщиков услуг незначительно, а количество государственных — достаточно, если по итогам независимой оценки качества условий оказания госуслуг уровень удовлетворенности потребителей менее 50%. В таких случаях привлечение частных поставщиков возможно, но не обязательно.

Анализ этих норм приводит к выводу, что определяющим критерием для выбора способа распределения социального заказа является количество частных поставщиков соответствующих услуг. Такие критерии, как доступность и качество услуг, оказываемых госучреждениями, носят подчиненный характер.

С этой логикой трудно согласиться по следующим причинам. Во-первых, при высокой доступности услуг госучреждений и высоком уровне удовлетворенности потребителей их качеством привлечение частных поставщиков к оказанию этих услуг при неизменном объеме бюджетных расходов неизбежно влечет сокращение задания для госучреждений, что негативно сказывается на их финансовом положении, а следовательно, и на качестве оказываемых ими услуг. Об обоснованности таких потерь еще можно было бы рассуждать, в случае если бы решение о привлечении частных поставщиков основывалось на результатах предварительной оценки качества их услуг. Но, как было сказано ранее, в расчет принимается только численность частных поставщиков. Этот показатель плох не только потому, что он игнорирует качественные характеристики услуг, но и потому, что количество частных поставщиков не всегда правильно отражает их долю в производстве соответствующих услуг. Корректнее сопоставлять не количество, а мощность (пропускную способность) государственных и частных поставщиков. Без учета различий в их мощностях можно статистически приравнять, например, государственную

стоматологическую поликлинику с несколькими десятками врачей к частному стоматологическому кабинету.

Во-вторых, вопреки общей логике комментируемого документа, направленной на наращивание доли частных поставщиков на рынке госуслуг, при незначительном количестве таких поставщиков от их привлечения отказываются, даже если услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, недостаточно. Между тем, казалось бы, именно в таких случаях привлечение частного сектора наиболее целесообразно, поскольку позволяет хотя бы частично восполнить дефицит услуг с меньшими затратами, чем требуются для создания новых государственных учреждений.

Можно констатировать, что действующее федеральное законодательство, формально оставляя решение вопроса об оптимальном соотношении государственного и частного секторов на рынке государственных социальных услуг на усмотрение регионов, фактически рассматривает наращивание доли частных поставщиков на этом рынке как самоцель, безотносительно к последствиям такой политики для бюджета, государственных учреждений, а в конечном счете — для потребителей. Между тем негативные последствия такой политики для потребителей могут выражаться не только в снижении качества услуг госучреждений вследствие их недофинансирования — проблема заключается также в том, что на сегодня нет убедительных оснований утверждать, что качество услуг частных поставщиков выше, чем государственных.

#### 4. Независимая оценка качества госуслуг

Официальная статистика, как говорилось ранее, не содержит даже оценки доли бюджетного финансирования, приходящейся на частных поставщиков социальных услуг. Тем более она не содержит сравнительной оценки качества услуг государственных и частных поставщиков, хотя едва ли не главной целью привлечения последних к оказанию госуслуг является повышение их качества. Причем некоторые данные для такой оценки есть.

С 2015 года внедрена обязательная независимая оценка качества госуслуг (далее — НОК)<sup>18</sup>, которая проводится общественными советами при органах власти без участия госслужащих. Для сбора и обобщения информации, необходимой для проведения НОК, на контрактной основе привлекается оператор. На протяжении каждого трехлетнего периода такой оценкой должны

---

<sup>18</sup> Федеральный закон от 21.07.2014 № 256-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования».

быть охвачены 100% поставщиков госуслуг. Общие критерии НОК разнообразны и затрагивают такие стороны деятельности поставщиков, как открытость и доступность информации о них, комфортность условий предоставления услуг, доступность услуг для инвалидов, время ожидания предоставления услуг, доброжелательность, вежливость, компетентность работников организации, удовлетворенность качеством услуг. Причем оценка по всем этим критериям предполагает обязательное проведение опросов потребителей.

На первый взгляд система НОК достаточно совершенна, однако изучение ее результатов сразу отрезвляет. Согласно наиболее актуальной информации на официальном сайте для размещения информации о государственных и муниципальных учреждениях за 2018–2020 годы более 80% поставщиков госуслуг во всех регионах и отраслях получили интегральную оценку по всем критериям свыше 80 баллов, что соответствует показателю «отлично»<sup>19</sup>. Очевидно, что система, позволяющая большинству поставщиков набирать отличные оценки с учетом мнения потребителей, едва ли может быть объективной. Попробуем разобраться, в чем же кроются изъяны этой системы.

Главным из них представляется недостаточность регламентации порядка проведения опросов потребителей. По этому вопросу принято два нормативных акта: Правила сбора и обобщения информации о качестве условий оказания услуг организациями в сфере культуры, охраны здоровья, образования, социального обслуживания и федеральными учреждениями медико-социальной экспертизы (утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 31.05.2018 № 638) и Методика выявления и обобщения мнения граждан о качестве условий оказания услуг организациями в сфере культуры, охраны здоровья, образования, социального обслуживания и федеральными учреждениями медико-социальной экспертизы (утверждена Приказом Минтруда РФ от 30.10.2018 № 675н). Однако ни один из этих актов не содержит норм, которые могли бы обеспечить репрезентативность, а главное — достоверность результатов опросов. Постановление № 638 почти бессодержательно. В пункте 4 приказа 675н содержится важное положение о том, что «рекомендуемый объем выборочной совокупности респондентов» должен составлять 40% общей численности получателей услуг в данной организации в течение года, но не более 600 респондентов. Однако, поскольку эта норма не носит обязательного характера, в контрактах с операторами

---

<sup>19</sup> Итоговая оценка качества условий оказания услуг по организациям за 2018–2020 годы. <https://bus.gov.ru/top-organizations-second>.

регионы могут установить и более низкие требования к выборке респондентов. Кроме того, в рассматриваемых актах не предусмотрены никакие способы сокращения риска непредумышленной или намеренной фальсификации результатов опросов. Например, допуская одновременное использование разных форм опроса (по анкете, размещенной на сайте, путем интервьюирования и телефонного опроса получателей услуг), эти акты не исключают одновременного участия одного лица в разных формах опроса применительно к услугам одной организации. Нет запрета на принятие в обработку нескольких анкет, направленных с одного и того же IP-адреса. Нет требования об обязательной анонимности опроса, которая принципиально важна в случае зависимости потребителей от руководства организации, являющейся объектом НОК (как это характерно, например, для образовательных организаций или социальных стационаров). А главное — нет норм, регламентирующих порядок контроля со стороны государственного заказчика или контролирующих органов за достоверностью сведений, предоставляемых оператором НОК, и даже сама обязательность осуществления такого контроля не предусмотрена.

Если перечисленные пробелы федерального законодательства не восполняются в контрактах, заключаемых региональными уполномоченными органами с операторами НОК, последние имеют широчайшие возможности для фальсификации опросов потребителей, что существенно упрощает операторам исполнение этой наиболее трудоемкой части контракта. А вероятность восполнения этих пробелов в контрактах, заключаемых региональными уполномоченными органами с операторами НОК, довольно низка, учитывая, что заинтересованность заказчиков в получении достоверных результатов опросов также ограничена, при условии что эти результаты будут обеспечивать регионам высокий рейтинг.

Существенные недостатки присущи и нормативным актам, регламентирующим состав показателей НОК и методику их расчета. Основным из них является Приказ Минтруда России от 31.05.2018 № 344н «Об утверждении единого порядка расчета показателей, характеризующих общие критерии оценки качества условий оказания услуг организациями в сфере культуры, охраны здоровья, образования, социального обслуживания и федеральными учреждениями медико-социальной экспертизы» (далее — Приказ 344н). Как отмечалось выше, таких общих показателей пять и все они имеют равный удельный вес. Это положение Приказа 344н небесспорно, поскольку уравнивает значимость таких показателей, как доступность информации об организации и удовлетворенность потребителей ее услугами. Однако пока достоверность опросов потребителей о степени их удовлетворенности услугами

не очевидна, с таким положением можно мириться. Рассмотрим подробнее содержание и методику расчета показателей НОК.

Наибольшие вопросы вызывают показатели, раскрывающие критерий «комфортность условий предоставления услуг». К ним отнесены:

- наличие комфортной зоны отдыха (ожидания), оборудованной соответствующей мебелью;
- наличие и понятность навигации внутри организации;
- наличие и доступность питьевой воды;
- наличие и доступность санитарно-гигиенических помещений;
- санитарное состояние помещений организации.

Из пяти перечисленных показателей два почти не имеют смысла ни в одной из отраслей соцсферы. Так, зона отдыха или ожидания, «оборудованная соответствующей мебелью» (строго необходимыми с точки зрения соответствия являются, пожалуй, только стулья, причем никто не требует, чтобы их хватало на всех посетителей), присутствует в любом учреждении, а вопрос о степени комфортности этой зоны отдан на усмотрение оценщиков. Ценность показателя «наличие и доступность санитарно-гигиенических помещений» также вызывает сомнения, поскольку учреждений, не имеющих хоть какого-то туалета, просто не существует, а критерии для оценки степени их доступности отсутствуют. Три оставшихся показателя более осмысленны, однако для целей практического использования также требуют конкретизации. Например, считается ли вода доступной в случае, если в организации существует буфет, в ассортименте которого имеется вода, или необходимо наличие бесплатных кулеров на каждом этаже? Или каковы требования к санитарному состоянию помещений? Без ответа на эти вопросы оценка по показателям комфортности условий предоставления услуг является крайне субъективной.

Но даже если бы Приказ 344н давал исчерпывающие ответы на перечисленные выше вопросы, приведенные в нем показатели комфортности совершенно не пригодны для организаций, рассчитанных на круглосуточное пребывание потребителей, таких, например, как социальные стационары или учреждения для детей-сирот. Причем этот пробел не восполняет и утвержденный другим приказом Минтруда (от 23.05.2018 № 317н) перечень показателей комфортности условий предоставления услуг организациями соцобслуживания и федеральными учреждениями медико-социальной экспертизы. Общие пять показателей комфортности дополнены в этом приказе еще двумя: транспортная доступность

и доступность записи на получение услуги. Однако эти показатели не имеют никакого отношения к жизненным нуждам потребителей услуг социальных стационаров, которым не нужно ни ожидать помещения в эти стационары, ни добираться до них, но которых заботят, например, такие вопросы, как: сколько человек располагается в одной комнате и какова площадь, приходящаяся на каждого из них, есть ли в комнате душ, туалет, телевизор и холодильник, когда делали ремонт и т. д.

Сомнения вызывает и предложенная в Приказе 344н методика оценки своевременности предоставления услуг, для которой уполномоченные органы вправе выбирать между такими показателями, как «своевременность предоставления услуги по результатам опросов потребителей» и «среднее время ожидания предоставления услуги», либо использовать эти показатели совместно. При этом методика расчета показателя «среднее время ожидания предоставления услуги» не определена. Говорится лишь, что в сфере охраны здоровья нормативные сроки ожидания установлены Программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, но не дается пояснений, какими актами установлены сроки ожидания в других отраслях. Кроме того, понятия «нормативный срок ожидания» и «среднее время ожидания» не синонимичны. Для использования показателя «среднее время ожидания» при проведении НОК нужно знать, за какой период и на какой выборке потребителей он исчисляется, да и вообще — существует ли верифицируемая статистика, необходимая для расчета этого показателя? С учетом сказанного первый показатель — «своевременность предоставления услуги по результатам опроса потребителей» — более объективен, хотя и основан на субъективных представлениях участников опроса. Однако, как отмечалось выше, уполномоченным органам предоставлено право выбора любого из этих двух показателей, что сводит к минимуму вероятность ориентации на мнение потребителей.

В наибольшей степени отвечает запросам потребителей такой критерий НОК, как «доступность услуг для инвалидов» (не случайно оценки поставщиков по этому критерию обычно самые низкие). Однако и он не лишен изъянов. Во-первых, методика оценки по нему уравнивает вес таких не сопоставимых по объему требуемых вложений показателей, как, например, наличие специализированных лифтов и надписей шрифтом Брайля. Во-вторых, опросы потребителей по этому критерию проводятся среди инвалидов, пользовавшихся услугами организации. Таким образом, не учитывается мнение проживающих на территории, обслуживаемой оцениваемыми организациями, инвалидов, которые не участвуют в опросах именно в силу отсутствия возможности

воспользоваться их услугами. По этой причине организация, не имеющая никаких приспособлений для обеспечения доступа лиц, передвигающихся на коляске, может получить отличные оценки по результатам опросов инвалидов III группы, в таких приспособлениях не нуждающихся.

Наконец, пятый, наиболее важный критерий НОК — «удовлетворенность условиями оказания услуг» — рассчитывается исключительно по итогам опросов потребителей, что призвано обеспечить его максимальную объективность. Однако показатели, составляющие данный критерий (доля потребителей, готовых рекомендовать организацию родственникам и знакомым; доля потребителей, удовлетворенных организационными условиями предоставления услуг; доля потребителей, удовлетворенных в целом условиями оказания услуг), недостаточно продуманы и могут сбить потребителей с толку.

Так, в методике не поясняется, что понимается под «организационными условиями предоставления услуг» или как разграничить первый и третий показатели? Может ли, например, считаться корректной анкета, в которой потребитель, «не удовлетворенный в целом условиями оказания услуг в организации», готов рекомендовать ее своим близким? Или, наоборот, как расценивать ситуацию, при которой потребитель, «удовлетворенный в целом условиями оказания услуг в организации», не готов ее рекомендовать?

Таким образом, несовершенство существующей методики НОК ведет к искусственному завышению общего уровня оценок, что лишает поставщиков стимулов к повышению качества услуг и снижает доверие населения к результатам НОК. В то же время недостатки этой методики в равной мере распространяются на все подлежащие оценке организации, что позволяет использовать результаты НОК для условного сравнения качества услуг государственных и частных поставщиков. Однако в настоящее время официально такие исследования не проводятся, а их неофициальное проведение осложняется труднодоступностью данных. Согласно законодательству результаты НОК публикуются на официальном сайте для размещения информации о государственных и муниципальных учреждениях ([bus.gov.ru](http://bus.gov.ru)), а уполномоченными органами субъектов Российской Федерации — также на своих официальных сайтах. Однако содержащаяся на сайте [bus.gov.ru](http://bus.gov.ru) информация о результатах НОК не отличается ни полнотой, ни актуальностью. Так, итоговая оценка по всем регионам и отраслям доступна только за 2018–2020 годы, причем дана в виде таблицы Excel по отдельным организациям. В аналитической форме сводные результаты НОК по регионам и отраслям не представлены. Хуже всего, что

законодательством не предусмотрена необходимость отдельного отображения результатов НОК по государственным и частным поставщикам. Исследователю приходится вычленять из общего рейтинга поставщиков частные организации (что затруднительно как ввиду многочисленности поставщиков, так и потому, что форму собственности некоторых из них нельзя определить по названию), а затем вручную подсчитывать средний балл по государственным и частным поставщикам<sup>20</sup>.

Несмотря на указанные трудности, автор настоящей статьи провел сравнительный анализ качества услуг государственных и частных поставщиков по результатам НОК за три года (2020–2022) в 38 пилотных регионах, где реализуется Закон 189-ФЗ, в трех наиболее значимых отраслях социальной сферы (образовании, здравоохранении и соцобслуживании). Выяснилось, что примерно треть пилотных регионов не выполняет требование законодательства о публикации на своих сайтах отчетов о результатах НОК, а потому исследование положения дел в них было невозможно. Еще примерно в трети пилотных регионов НОК проводилась только в отношении государственных поставщиков либо число частных было ничтожно мало. Таким образом, материал для сравнения в каждой отрасли дают лишь 10–14 из 38 пилотных регионов. С учетом упомянутых ограничений можно сделать следующие выводы.

1. Во всех трех отраслях по общему правилу средняя оценка частных поставщиков несколько ниже, чем государственных, но при этом превышает 80 из 100 возможных баллов. Как уже говорилось, на взгляд автора, это отражает не столько высокое качество услуг, предоставляемых и государственными, и частными поставщиками, сколько несовершенство существующей методики НОК.

2. Неудовлетворительные оценки частных поставщиков во всех трех рассматриваемых сферах встречаются довольно редко, однако среди государственных поставщиков не встречаются вообще.

3. Крайне редки случаи, когда средние оценки частных поставщиков превышают средние оценки государственных, причем такое превосходство исчисляется единицами или десятыми долями балла и наблюдается в ситуации, когда число частных поставщиков, выступающих объектами НОК, в несколько или даже в несколько десятков раз меньше числа государственных. Единственным регионом, где средний балл частных поставщиков чуть превысил средний балл государственных на фоне преобладания частных организаций среди объектов НОК, является Санкт-Петербург: здесь

---

<sup>20</sup> Разделив государственных и частных поставщиков, по обеим группам рассчитывают среднее арифметическое.

в 2020 году средний балл по 53 государственным организациям здравоохранения составил 98,96, а по 114 частным — 99.

При всей ограниченности данных для выводов гипотеза о росте качества услуг при передаче их исполнения в частный сектор пока не подтверждается. Не подтвердили ее и результаты проведенного автором анонимного опроса представителей уполномоченных органов регионов о практике привлечения частных поставщиков к оказанию госуслуг в тех же трех социальных сферах. В опросе участвовали 139 респондентов, 95% из них считают, что качество услуг государственных поставщиков выше или сопоставимо с качеством частных.

## Выводы

Резюмируя изложенные в статье соображения, автор склоняется к выводу, что привлечение частных поставщиков к оказанию госуслуг целесообразно, но не должно быть самоцелью. Необходимо учитывать последствия этой политики для бюджета, бюджетной сети и потребителей. В рамках такой логики можно сформулировать следующие предложения об основных направлениях совершенствования законодательства.

1. Целесообразно продолжить действие 189-ФЗ по истечении срока эксперимента (то есть после 2025 года), поскольку в сферах применения этого закона привлечение частного сектора сопряжено с минимальными рисками и обещает наибольшие выгоды (в силу относительно низкого уровня развития бюджетной сети конкуренция не должна повлечь серьезного недофинансирования госучреждений и может восполнить имеющийся дефицит госуслуг с меньшими затратами, чем требуются на создание бюджетной сети). В то же время, учитывая межрегиональные различия в уровнях развития бюджетной сети в этих отраслях, при продлении действия 189-ФЗ желательно сохранить за регионами право самостоятельно определять соотношение госзадания и конкурентных способов отбора поставщика (то есть ограничивать экспансию частного сектора, если это требуется для сохранения бюджетной сети).

2. В целях устранения стимулов к искусственному наращиванию доли частных поставщиков госуслуг следует пересмотреть большинство показателей, используемых для формирования рейтинга субъектов РФ по итогам внедрения конкурентных способов оказания госуслуг, в частности:

- не использовать показатели доли расходов и выпадающих доходов региональных бюджетов на поддержку СОНКО и социального предпринимательства без оценки эффектив-

ности этих мер (хотя бы с точки зрения жизнеспособности организаций — получателей бюджетной поддержки);

- отказаться от показателя доли муниципалитетов, реализующих программы по поддержке СОНКО и социального предпринимательства, как не учитывающего ни объемов финансирования, ни результативности соответствующих программ;
- исключить показатель удельного веса воспитанников частных детсадов, рост которого отражает не заслуги властей, а дефицит мест в соответствующих муниципальных учреждениях либо наличие в муниципалитете высокообеспеченных групп населения. По тем же причинам удельный вес частных организаций соцобслуживания следует исчислять в процентах не от общего количества организаций этого профиля, а от количества организаций, участвующих в выполнении государственного социального заказа.

3. Целесообразно внести следующие изменения в нормативные акты правительства, определяющие логику распределения социального заказа между государственным и частным секторами:

- предоставить уполномоченным органам право определять соотношение государственного задания и конкурентных способов отбора поставщика при сочетании двух условий: высокой доступности услуг госучреждений и высокого уровня удовлетворенности потребителей качеством их услуг по итогам НОК (с предварительной коррекцией методики НОК для обеспечения ее большей объективности);
- изменить правило, в соответствии с которым при незначительном количестве частных поставщиков от их привлечения отказываются даже при дефиците соответствующих услуг госучреждений. Именно в таких случаях привлечение частного сектора наиболее оправдано;
- при рассмотрении вопроса о целесообразности привлечения частных поставщиков к оказанию госуслуг следует руководствоваться мощностью (пропускной способностью), а не количеством таких поставщиков.

4. Для повышения объективности результатов НОК целесообразно:

- придать обязательный характер требованиям к минимальному объему выборочной совокупности респондентов для проведения опросов потребителей (при этом существующий

рекомендательный минимальный объем такой совокупности в 40% общего числа потребителей услуг можно снизить, но не менее чем до 15–20%);

- дополнить акты, регламентирующие порядок проведения опросов потребителей, нормами, снижающими риски фальсификации их результатов. В частности, ввести запрет на принятие в обработку нескольких анкет, направленных с одного и того же IP-адреса, и требование об обязательном соблюдении анонимности при опросах потребителей в организациях, потребители услуг которых находятся в зависимости от руководства организации;
- возложить на государственных заказчиков и контролирующие органы обязанность осуществлять контроль за достоверностью представляемых операторами НОК сведений о результатах опросов потребителей, закрепить минимальные требования к периодичности и порядку осуществления такого контроля и санкции за выявленные в его ходе нарушения;
- усовершенствовать состав и методику расчета показателей НОК, в том числе:
  - исключить из перечня показателей, характеризующих комфортность условий предоставления услуг, бессодержательные показатели и конкретизировать требования к оборудованию, санитарному состоянию помещений и доступности отдельных видов сервиса;
  - предусмотреть дополнительные условия комфортности для организаций, рассчитанных на круглосуточное пребывание потребителей, в число которых должны войти, в частности, показатели количества потребителей, занимающих одно жилое помещение, и площади на одного потребителя, обеспеченности помещений санитарным оборудованием и бытовой техникой;
  - своевременность предоставления услуги должна оцениваться преимущественно по результатам опросов потребителей. Использование показателя «среднее время ожидания предоставления услуги» допустимо только при наличии нормативной регламентации максимального срока ожидания для разных видов услуг, методики сбора информации для расчета этого показателя и возможности проверки достоверности соответствующих сведений;
  - дифференцировать количество баллов по показателям, входящим в критерий «доступность услуг для инвалидов», с тем чтобы наиболее важные для потребителей и наиболее дорогостоящие для организации показатели

(такие, например, как наличие пандусов, адаптированных лифтов, услуг тифлосурдопереводчика) оценивались более высоко. Предусмотреть проведение опросов проживающих на территории, обслуживаемой организациями — объектами НОК, инвалидов на предмет наличия у них возможности пользоваться услугами этих организаций;

- повысить значимость показателя, отражающего мнение потребителей о доброжелательности и вежливости работников организации, обеспечивающих непосредственное оказание услуги, поскольку именно они выполняют основную функцию;
- для получения более корректных результатов опросов потребителей по критерию «удовлетворенность условиями оказания услуг» следует объединить входящие в этот критерий показатели либо более четко разграничить их содержание;
- при условии повышения объективности результатов опросов потребителей целесообразно повысить значимость критерия «удовлетворенность потребителей качеством услуг» по сравнению с другими критериями НОК.

5. Необходимо актуализировать и усовершенствовать форму подачи результатов НОК на сайте [bus.gov.ru](http://bus.gov.ru), в том числе ввести раздел, представляющий сводные результаты НОК по регионам и отраслям в аналитической форме. Для упрощения сравнительного анализа качества услуг государственных и частных поставщиков следует обеспечить раздельное представление результатов их оценки.

6. Устранение сохраняющихся ограничений для доступа частных поставщиков к бюджетным средствам в отраслях, где у государства существуют обязательства по предоставлению бесплатных услуг (то есть в здравоохранении и образовании), по мнению автора, нецелесообразно, поскольку значительное перераспределение средств в пользу частного сектора и связанные с этим риски деградации бюджетной сети в этих отраслях могут лишить государство административного контроля за стоимостью таких услуг. Более того, можно вернуться к вопросу о целесообразности бюджетного субсидирования частных дошкольных организаций и школ, введившегося ради сохранения за их учащимися права на получение бюджетных средств, которые причитались бы им при выборе государственных образовательных учреждений. В отсутствие дефицита соответствующих услуг, предоставляемых госучреждениями, бюджетные субсидии частным детсадам и шко-

лам, по сути, означают субсидирование предпочтений богатых в ущерб системе образования для всех. Однако при наличии дефицита услуг государственных образовательных учреждений эти субсидии необходимо сохранить (поскольку предпочтение частного поставщика для потребителя может быть вынужденным).

### Литература

1. Баткибеков С., Бесстремьянная Г., Большакова Е., Золотарева А., Шишкин С. Отраслевые, секторальные и региональные особенности реформы бюджетных учреждений в России. М.: ИЭПП, 2005.
2. Баткибеков С., Дежина И., Золотарева А., Рождественская И., Кузык М., Мальгин Г., Радугин А., Синельников-Мурылев С., Симачев Ю. Повышение эффективности бюджетного финансирования государственных учреждений и управления государственными унитарными предприятиями. М.: ИЭПП, 2003.
3. Золотарева А. Б. Риски перехода к рыночному размещению государственного заказа на оказание социальных услуг // Юридические исследования. 2018. № 2. С. 17–26. DOI: 10.25136/2409-7136.2018.2.21562.
4. Клячко Т. Л., Синельников-Мурылев С. Г. О реформировании системы финансирования вузов // Вопросы экономики. 2012. № 7. С. 133–146. DOI: 10.32609/0042-8736-2012-7-133-146.
5. Лавров А. М. Бюджетная реформа в России: от управления затратами к управлению результатами. М.: КомКнига, 2005.
6. Лукичев Г. А., Филиппов В. М. Системы финансирования высшего образования в зарубежных странах. М.: РУДН, 2008.
7. Омеляновский В. В., Максимова Л. В., Татаринов А. П. Зарубежный опыт: модели финансирования и организации систем здравоохранения // Финансовый журнал. 2014. № 3. С. 22–34.
8. Рудник Б. Л., Шишкин С. В., Якобсон Л. И. Приватизация в социально-культурной сфере: проблемы и возможные формы // Вопросы экономики. 1996. № 4. С. 18–32.
9. Степанов И. М. Распределение объемов медицинской помощи в системе ОМС: регулирование и реальные практики // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. № 2. С. 74–102. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-2-74-102.
10. Чернец В. А., Чирикова А. Е., Шишкин С. В., Беляков С. А., Потапчик С. В., Сорочкин Б. Ю., Рубинштейн А. Я. Финансовые аспекты реформирования отраслей социальной сферы. М.: ИЭПП, 2003.
11. Шаталов С. С. Бюджетное финансирование частных школ в странах ОЭСР // Финансовое право. 2018. № 12. С. 44–46.
12. Boeskens L. Regulating Publicly Funded Private Schools: A Literature Review on Equity and Effectiveness. OECD Education Working Papers No 147. 2016. DOI: 10.1787/5jln6jcg80r4-en.
13. Policies and Practices for Successful Schools // PISA 2015 Results (Vol. II). Paris: OECD Publishing, 2016. DOI: 10.1787/9789264267510-en.
14. Public and Private Schools: How Management and Funding Relate to Their Socio-Economic Profile. Paris: OECD Publishing, 2012. DOI: 10.1787/9789264175006-en.

### References

1. Batkibekov S., Besstremyannaya G., Bolshakova E., Zolotareva A., Shishkin S. *Otraslevyye, sektoral'nye i regional'nye osobennosti reformy byudzhetykh uchrezhdeniy v Rossii* [Industrial, Sectoral, and Regional Features of the Reform of Budgetary Institutions in Russia]. Moscow, IEP, 2005. (In Russ.)
2. Batkibekov S., Dezhina I., Zolotareva A., Rozhdestvenskaya I., Kuzyk M., Malginov G., Radygin A., Sinelnikov-Murylev S., Simachev Yu. *Povyshenie effektivnosti byudzhetnogo fi-*

- nansirovaniya gosudarstvennykh uchrezhdeniy i upravleniya gosudarstvennymi unitarnymi predpriyatiyami [Increasing the Efficiency of Budget Financing of Government Institutions and Management of State Unitary Enterprises]. Moscow, IEPP, 2003. (In Russ.)*
3. Zolotareva A. B. Riski perekhoda k rynochnomu razmeshcheniyu gosudarstvennogo zakaza na okazanie sotsial'nykh uslug [Risks of Transitioning to Market Placement of State Orders for the Provision of Social Services]. *Yuridicheskie issledovaniya [Legal Studies]*, 2018, no. 2, pp. 17-26. DOI: 10.25136/2409-7136.2018.2.21562. (In Russ.)
  4. Klyachko T. L., Sinelnikov-Murylev S. G. O reformirovaniy sistemy finansirovaniya vuzov [On Reforming the Financing System for Universities]. *Voprosy ekonomiki*, 2012, no. 7, pp. 133-146. DOI: 10.32609/0042-8736-2012-7-133-146. (In Russ.)
  5. Lavrov A. M. *Byudzhetskaya reforma v Rossii: ot upravleniya zatratami k upravleniyu rezul'tatami [Budget Reform in Russia: From Managing Costs to Managing Results]*. Moscow, KomKniga, 2005. (In Russ.)
  6. Lukichev G. A., Filippov V. M. *Sistemy finansirovaniya vysshego obrazovaniya v zarubezhnykh stranakh [Financing Systems for Higher Education in Foreign Countries]*. Moscow, RUDN, 2008. (In Russ.)
  7. Omelyanovskiy V. V., Maksimova L. V., Tatarinov A. P. Zarubezhnyy opyt: modeli finansirovaniya i organizatsii sistem zdravookhraneniya [International Experience: Models for Financing and Organizing Health Care Systems]. *Finansovyy zhurnal [Financial Journal]*, 2014, no. 3, pp. 22-34. (In Russ.)
  8. Rudnik B. L., Shishkin S. V., Yakobson L. I. Privatizatsiya v sotsial'no-kul'turnoy sfere: problemy i vozmozhnye formy [Privatization in the Socio-Cultural Sphere: Problems and Possible Forms]. *Voprosy ekonomiki*, 1996, no. 4, pp. 18-32. (In Russ.)
  9. Stepanov I. M. Raspredelenie ob'emov meditsinskoy pomoshchi v sisteme OMS: regulirovanie i real'nye praktiki [Distribution of the Amount of Medical Care in the Compulsory Medical Insurance System: Regulation and Actual Practices]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya [Public Administration Issues]*, 2023, no. 2, pp. 74-102. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-2-74-102. (In Russ.)
  10. Chernets V. A., Chirikova A. E., Shishkin S. V., Belyakov S. A., Potapchik S. V., Sorochkin B. Yu., Rubinshteyn A. Ya. *Finansovye aspekty reformirovaniya otrasley sotsial'noy sfery [Financial Aspects of Reforming Sectors in the Social Sphere]*. Moscow, IEPP, 2003. (In Russ.)
  11. Shatalov S. S. Byudzhethnoe finansirovanie chastnykh shkol v stranakh OESR [Budgetary Financing of Private Schools in OECD Countries]. *Finansovoe pravo [Financial Law]*, 2018, no. 12, pp. 44-46. (In Russ.)
  12. Boeskens L. Regulating Publicly Funded Private Schools: A Literature Review on Equity and Effectiveness, *OECD Education Working Papers* no. 147, 2016. DOI: 10.1787/5jln6jcg80r4-en.
  13. Policies and Practices for Successful Schools. In: *PISA 2015: Results (Vol. II)*. Paris, OECD Publishing, 2016. DOI: 10.1787/9789264267510-en.
  14. *Public and Private Schools: How Management and Funding Relate to Their Socio-Economic Profile*. Paris, OECD Publishing, 2012. DOI: 10.1787/9789264175006-en.