

Общий анализ изменений системы независимой оценки качества в социальной сфере

5 декабря был подписан и опубликован федеральный закон (392-ФЗ)¹, вносящий множественные изменения в систему организации и проведения независимой оценки качества условий оказания услуг в социальной сфере. Закон вступит в силу 6 марта 2018 года, но подготовка к новой ситуации началась уже сейчас. Ниже дан общий анализ ключевых изменений системы, которая в нынешнем виде введена в действие федеральным законом (256-ФЗ) в 2014 году². Если про какие-то аспекты системы явно не указаны, это означает, что они не изменились или изменения носят скорее технический характер.

1. Изменилось наименование предмета независимой оценки и перечень сфер. Если раньше это была оценка "качества оказания услуг" организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования", то теперь будет – независимая оценка "качества условий оказания услуг" организациями в сфере культуры, охраны здоровья, образования, социального обслуживания и федеральными учреждениями медико-социальной экспертизы". Акцент на слове "условия", как представляется, не меняет сам подход к предмету независимой оценки, а уточняет и ограничивает его. И в существующей системе оцениваются, прежде всего, условия оказания услуг, а не сами услуги. Но ряд формулировок действующего закона (256-ФЗ) можно было интерпретировать в расширительном ключе. Например, использовался такой "общий" критерий оценки как "удовлетворенность оказанными услугами" ("...качеством оказания услуг"). Теперь формулировка этого критерия изменена на "удовлетворенность **условиями** оказания услуг".

Перечень сфер расширен за счет добавления к "базовым" – культура, охрана здоровья, образование, социальное обслуживание – федеральных учреждений медико-социальной экспертизы, что потребовало внесения изменений и дополнений в профильный федеральный закон³.

2. Критерии независимой оценки. Новации реализованы в двух направлениях: одно скорее техническое и уточняющее, хотя может быть важным; другая новация затрагивает ключевой принцип действующей системы.

Сначала второе. Согласно 256-ФЗ есть два рода критериев: 1) общие критерии, которые установлены федеральным законом в отраслевых законах и 2) "дополнительные" критерии, которые устанавливаются ("при необходимости") общественными советами по проведению независимой оценки "дополнительно к установленным ... общим критериям". Наличие возможности устанавливать дополнительные критерии было важным условием учета регионально-отраслевой специфики и приоритетов (хотя методическое качество их использования в оценке было в среднем не очень высоким). Новый закон (392-ФЗ) не содержит упоминание "дополнительных" критериев среди полномочий общественных советов. Это

¹ Федеральный закон от 05.12.2017 N 392-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования проведения независимой оценки качества условий оказания услуг организациями в сфере культуры, охраны здоровья, образования, социального обслуживания и федеральными учреждениями медико-социальной экспертизы".

² Федеральный закон от 21.07.2014 N 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".

³ Федеральный закон от 24 ноября 1995 года N 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации".

означает, что общественные советы, которые захотят дополнить в исследовании и последующей оценке показатели по общим критериям "своими" показателями (для чего и нужны доп.критерии) столкнутся с сопротивлением отраслевых ОИВ, которые будут аргументировать, что для этого нет нормативных оснований.

В отношении общих критериев принцип остался прежним – они установлены федеральным законом для каждой отрасли отдельно. Изменилась их конфигурация и акценты. Общая новация – добавился критерий "доступность услуг для инвалидов". При этом доступность для всех (ранее была частью отдельного критерия вместе с комфортностью в трех сферах) исчезла. Также исчезла необходимость оценивать "компетентность" работников. "Время ожидания предоставления" услуг будет оцениваться в трех сферах из пяти (за исключением образования и культуры). И как уже было указано выше место "удовлетворенности оказанными услугами" ("...качеством оказания услуг") занял критерий "удовлетворенность условиями оказания услуг". Особо выделены организации культуры, осуществляющие создание, исполнение, показ и интерпретацию произведений литературы и искусства; в их отношении будет применяться только два критерия: 1) открытость и доступность информации об организации культуры, 2) доступность услуг для инвалидов. Сопоставительную таблицу изменения набора общих критериев независимой оценки по сферам см. ниже в Приложении.

3. Формирование советов по проведению независимой оценки качества. Изменился субъект формирования общественных советов. Теперь таковым будут общественные палаты соответствующего уровня (есть отраслевая специфика в отношении муниципальных палат – они "вправе" это делать, но не во всех сферах и при некоторых условиях). Общая схема будет выглядеть следующим образом: 1) органы исполнительной власти направляют обращение в общественную палату своего уровня, 2) она в месячный срок формирует совет и 3) информирует органы исполнительной власти о составе созданных при них советов. Утверждение положения о совете остается в полномочиях соответствующего органа государственной власти или органа местного самоуправления. Региональным органам исполнительной власти (по крайней мере, в некоторых сферах) настоятельно советуют инициировать пересоздание соответствующих советов в первые месяцы 2018 года. Это придется делать, в том числе, из-за изменившихся требований к составу совета.

4. Состав советов. Выделены две разновидности организаций, из представителей которых должны формироваться общественные советы: "общественные организации, созданные в целях защиты прав и интересов граждан" (без указания на отраслевую специфику) и "общественные объединения инвалидов" (в отношении сферы социального обслуживания дополнительно указаны "общественные организации ветеранов").

Установлен запрет на вхождение в состав советов представителей органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также представителей (руководителей и работников) любых организаций (включая негосударственные), осуществляющих деятельность в соответствующей сфере – формулировки относительно негосударственных организаций несколько отличаются применительно к разным отраслям, нужно уточнять отдельно. Исчезло требование о том, чтобы при формировании совета была исключена возможность возникновения конфликта интересов.

5. Полномочия общественного совета.

Они сократились. Из прежних пяти пунктов остались четыре: исчезла, по крайней мере, формально возможность устанавливать "дополнительные" критерии оценки качества. Другое сокращение касается возможности влиять на цели и условия работы оператора (организации, которая осуществляет сбор и обобщение информации о качестве условий оказания услуг). Общественные советы больше не формируют предложения для разработки технического задания для оператора. Они могут только принимать участие в рассмотрении проектов документации о закупке работ, услуг, а также проектов государственного, муниципального контрактов, заключаемых уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления с оператором.

6. Оператор.

Изменилась формулировка функции оператора. Если раньше он был ответственен за сбор, обобщение и анализ информации, то теперь только за сбор и обобщение информации. По-прежнему выбор оператора по закону должен производиться в рамках контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Появился явный запрет на то, чтобы в качестве оператора выступали "государственные и муниципальные организации, оказывающие гражданам услуги в сфере культуры, охраны здоровья, образования, социального обслуживания, и федеральные учреждения медико-социальной экспертизы, а также негосударственные организации, оказывающие гражданам услуги в указанных сферах за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации".

Однозначно определена схема взаимодействия оператора с другими участниками процесса. Оператор представляет отчет о выполненных работах по сбору и обобщению информации заказчику, с которым заключен государственный, муниципальный контракт. Заказчик (орган государственной власти или местного самоуправления) направляет отчет оператора в созданный при этом органе общественный совет по проведению независимой оценки качества условий оказания услуг.

Важно также, что теперь оператор должен осуществлять сбор и обобщение информации не только в соответствии с показателями, характеризующими общие критерии оценки качества условий оказания услуг (эти показатели, как и прежде, устанавливаются отраслевыми федеральными органами), но и в соответствии с порядком сбора и обобщения информации о качестве условий оказания услуг организациями, который будет утвержден Правительством Российской Федерации.

7. Сроки проведения.

Уточнена формулировка сроков проведения независимой оценки качества – не чаще чем один раз в год и не реже чем один раз в три года в отношении одной и той же организации.

8. Рассмотрение и использование результатов независимой оценки

Общественный совет в течение одного месяца со дня получения отчета оператора формирует на его основе результаты независимой оценки качества (слово "условий" в данном месте в тексте закона опущено или пропущено) оказания услуг организациями, разрабатывает предложения по улучшению их деятельности.

Органы власти, в течение одного месяца со дня получения решения общественного совета доводят его до 1) руководителей организаций, в отношении которых проводилась

независимая оценка качества и 2) иных органов, в ведении которых находятся организации в сфере культуры, охраны здоровья, образования, социального обслуживания.

Далее органы власти в течение первого квартала года, следующего за отчетным:

1) осуществляют подготовку и утверждение соответствующих планов организаций, в отношении которых проводилась независимая оценка качества, по устранению выявленных недостатков,

2) назначают должностных лиц, ответственных за размещение информации о результатах независимой оценки качества на официальном сайте для размещения информации о государственных и муниципальных учреждениях (<http://bus.gov.ru>), а также за достоверность, полноту и своевременность ее размещения, за ведение мониторинга посещений гражданами официального сайта и их отзывов, за организацию работы по устранению выявленных недостатков и информирование на официальном сайте граждан о принятых мерах.

Обязательный публичный отчет о результатах независимой оценки качества условий оказания услуг организациями в сфере культуры, охраны здоровья, образования, социального обслуживания и принимаемых мерах по совершенствованию деятельности указанных организаций ежегодно представляется⁴ в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ. В нем содержится информация о результатах независимой оценки в отношении организаций, которые расположены на территории субъекта РФ и учредителем которых является субъект РФ, а также муниципальные образования этого субъекта РФ. По результатам рассмотрения данного отчета законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ принимается решение, содержащее рекомендации высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) по улучшению организации работы соответствующих организаций. Публичный отчет размещается на официальных сайтах.

9. Ответственность.

Вводится ответственность руководителей организаций, в отношении которых проводилась независимая оценка качества, за непринятие мер по устранению недостатков, выявленных в ходе независимой оценки, в соответствии с трудовым законодательством. В трудовых договорах с руководителями данных организаций в показатели эффективности работы руководителей включаются результаты независимой оценки качества условий оказания услуг и выполнения плана по устранению недостатков, выявленных в ходе такой оценки.

Кроме того, результаты независимой оценки качества условий оказания услуг учитываются при оценке эффективности деятельности руководителя уполномоченного федерального органа исполнительной власти, высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и руководителей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, руководителей органов местного самоуправления.

10 Нормативное и методическое обеспечение.

Для того чтобы новая система заработала задуманным законодателем образом, должны, как минимум, появиться:

1) форма обязательного публичного отчета высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации) о результатах независимой оценки качества условий оказания услуг организациями в социальной сфере,

⁴ Высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

представляемого в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ – утверждается Правительством Российской Федерации;

2) форма плана по устранению недостатков, выявленных в ходе независимой оценки качества условий оказания услуг организациями в социальной сфере – утверждается Правительством Российской Федерации;

3) порядок сбора и обобщения информации о качестве условий оказания услуг организациями в социальной сфере – утверждается Правительством Российской Федерации;

4) единый порядок расчета показателей, характеризующих общие критерии оценки качества условий оказания услуг организациями в социальной сфере – установит Минтруд России.

Приложение Трансформация набора общих критериев независимой оценки

Независимая оценка качества *условий* оказания услуг организациями соответствующей отрасли предусматривает оценку условий оказания услуг по таким общим критериям, как:

		Было – N 256-ФЗ	Стало – N 392-ФЗ
1.	Социальное обслуживание	<ul style="list-style-type: none"> открытость и доступность информации об учреждении и о предприятии социального обслуживания; комфортность условий предоставления социальных услуг и доступность их получения; время ожидания предоставления социальной услуги; доброжелательность, вежливость, компетентность работников учреждения и предприятия социального обслуживания; удовлетворенность качеством оказания услуг 	<ul style="list-style-type: none"> открытость и доступность информации об организации социального обслуживания; комфортность условий предоставления социальных услуг, в том числе время ожидания предоставления услуг; доброжелательность, вежливость работников организации социального обслуживания; удовлетворенность качеством условий оказания услуг, а также доступность услуг для инвалидов
2.	Здравоохранение	<ul style="list-style-type: none"> открытость и доступность информации о медицинской организации; комфортность условий предоставления медицинских услуг и доступность их получения; время ожидания предоставления медицинской услуги; доброжелательность, вежливость, компетентность работников медицинской организации; удовлетворенность оказанными услугами 	<ul style="list-style-type: none"> открытость и доступность информации о медицинской организации; комфортность условий предоставления медицинских услуг, в том числе время ожидания предоставления медицинской услуги; доброжелательность, вежливость работников медицинской организации; удовлетворенность условиями оказания услуг, а также доступность медицинских услуг для инвалидов.
3.	Образование	<ul style="list-style-type: none"> открытость и доступность информации об организациях, осуществляющих образовательную деятельность; комфортность условий, в которых осуществляется образовательная деятельность; доброжелательность, вежливость, компетентность работников; удовлетворенность качеством 	<ul style="list-style-type: none"> открытость и доступность информации об организациях, осуществляющих образовательную деятельность; комфортность условий, в которых осуществляется образовательная деятельность; доброжелательность, вежливость работников; удовлетворенность условиями ведения

		образовательной деятельности организаций	образовательной деятельности организаций, а также <ul style="list-style-type: none"> • доступность услуг для инвалидов.
4.	Культура	<ul style="list-style-type: none"> • открытость и доступность информации об организации культуры; • комфортность условий предоставления услуг и доступность их получения; • время ожидания предоставления услуги; • доброжелательность, вежливость, компетентность работников организации культуры; • удовлетворенность качеством оказания услуг 	<ul style="list-style-type: none"> • открытость и доступность информации об организации культуры; • комфортность условий предоставления услуг; • доброжелательность, вежливость работников организаций культуры; • удовлетворенность условиями оказания услуг, а также • доступность услуг для инвалидов. <p>Для организаций культуры, осуществляющих создание, исполнение, показ и интерпретацию произведений литературы и искусства:</p> <ul style="list-style-type: none"> • открытость и доступность информации об организации культуры, а также • доступность услуг для инвалидов.