

РАЗДЕЛ I. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ТЕОРИЯ

doi 10.17072/1994-9960-2019-1-5-19

УДК 338.467

ББК 65.010.11/823.2

JEL Code P31

**ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА НЕЗАВИСИМОЙ ОЦЕНКИ
КАЧЕСТВА УСЛУГ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ РОССИИ****Маргарита Анатольевна Вахтина^a**ORCID ID: [0000-0003-3618-7957](https://orcid.org/0000-0003-3618-7957), Researcher ID: [F-2214-2016](https://orcid.org/F-2214-2016), e-mail: vahtina@tolgas.ru**Марина Викторовна Симонова^b**ORCID ID: [0000-0001-9662-9820](https://orcid.org/0000-0001-9662-9820), Researcher ID: [S-9691-2018](https://orcid.org/S-9691-2018), e-mail: m.simonova@mail.ru^a Поволжский государственный университет сервиса (Россия, 445677, г. Тольятти, ул. Гагарина, 4)^b Самарский государственный экономический университет (Россия, 443090, г. Самара, ул. Советской Армии, 141)

Институт независимой оценки качества оказания услуг учреждениями образования, культуры, охраны здоровья и социального обслуживания населения начал формироваться в России относительно недавно. Целью независимой оценки качества социальных услуг является установление соответствия предоставляемых услуг потребностям общества, личности и государства со стороны самих потребителей. В России институт независимой оценки качества социальных услуг возник как инициатива «сверху», осваиваемая некоммерческими организациями. Процедура независимой оценки качества социальных услуг регламентирована и закреплена в нормативных правовых актах РФ. Цель статьи – на основе ретроспективного анализа становления института независимой оценки качества социальных услуг в России определить перспективные направления повышения эффективности его функционирования и преобразования в действующий институт системы общественного контроля. Эмпирической базой исследования послужили данные мониторингов, проводимых Общественной палатой РФ, информационно-аналитические материалы о состоянии гражданского общества и практика работы в Общественной палате Самарской области. Несмотря на нормативные преобразования, сложившийся на сегодняшний день механизм оценки качества социальных услуг не позволяет в должной мере реализовать принципы открытости и публичности, независимости мнений граждан, экспертов и общественных объединений, а также добровольности участия. Кроме того, произошла подмена предмета оценки – от качества оказания услуг к условиям ее оказания. Показано, что смены ключевого негосударственного участника и корректировки формальных процедур недостаточно для того, чтобы превратить институт независимой оценки качества социальных услуг из идеальной модели в эффективный реально действующий институциональный порядок. Необходимо заинтересованное участие в оценке самих потребителей услуг, применение эффективных и экономичных способов учета мнения граждан и общественных объединений, использование потенциала коллегиальных органов управления учреждениями социальной сферы и профессиональных ассоциаций. При этом следует учитывать, что институт независимой оценки качества социальных услуг, будучи самостоятельной формой организации общественной деятельности, является элементом единой общественной системы страны. Следовательно, только комплексные демократические преобразования, направленные на развитие гражданского общества, могут привести к повышению степени независимости и сокращению транзакционных издержек оценки качества социальных услуг. В качестве направлений модернизации института независимой оценки качества социальных услуг предложено развивать систему коллегиального управления в государственных и муниципальных учреждениях социальной сферы, расширять перечень поставщиков услуг за счет эффективно действующих некоммерческих организаций и социально ориентированного бизнеса, обеспечивать государственное финансирование отраслей социальной сферы, достаточное для поддержания современных социальных стандартов. Вектор будущих исследований включает изучение на основе уже имеющегося мирового опыта не формальных и инструментальных, а содержательных компонентов института независимой оценки качества социальных услуг, включающих не только структуру взаимодействия между участниками, но и внутренние регуляторы экономического поведения, а также механизмы формирования фактора доверия.

Ключевые слова: институт независимой оценки, качество социальных услуг, учреждения социальной сферы, общественное участие в управлении, общественный контроль, коллегиальные органы управления, негосударственные институты, институты гражданского общества, неэффективность функционирования института.



**DEVELOPMENT ISSUES OF AN INSTITUTE
OF AN INDEPENDENT ASSESSMENT OF SERVICE QUALITY
IN THE SOCIAL SECTOR OF RUSSIA**

Margarita A. Vakhtina^a

ORCID ID: [0000-0003-3618-7957](https://orcid.org/0000-0003-3618-7957), Researcher ID: [F-2214-2016](https://orcid.org/F-2214-2016), e-mail: vahtina@tolgas.ru

Marina V. Simonova^b

ORCID ID: [0000-0001-9662-9820](https://orcid.org/0000-0001-9662-9820), Researcher ID: [S-9691-2018](https://orcid.org/S-9691-2018), e-mail: m.simonova@mail.ru

^aVolga Region State University of Service (4, Gagarina st., Togliatti, 445677, Russia)

^bSamara State University of Economics (141, Sovetskoi Armii st., Samara, 443090, Russia)

The institute of an independent assessment of service quality provided by educational, cultural, healthcare and social services institutions has recently begun developing in Russia. The purpose of an independent assessment is to establish the conformity of the services provided to the needs of society, an individual and the state by the consumers themselves. The institute of an independent assessment of service quality has appeared in Russia as a “top-down” initiative mastered by non-profit organizations. The procedure for an independent assessment of social services is regulated and enshrined in legal documents of the Russian Federation. The purpose of the article is to identify promising trends of efficiency increase of the operation of the institute of an independent assessment of service quality and transform it into a current institute of public control using a retrospective analysis of the formation of the institute of an independent assessment of the social service quality in Russia. The research is based on monitoring data conducted by the Public Chamber of the Russian Federation, information and analytical materials concerning the condition of civil society and working practice in the Public Chamber of Samara Region. Despite the regulatory changes, the current mechanism for a service quality assessment does not allow to implement the principles of transparency and publicity, of the independence of opinions of citizens, experts and public associations, as well as the voluntary participation in the independent assessment properly. In addition, the subject of an assessment has been substituted – from the quality of the services provided to the conditions of its provision. The study demonstrates that changes of the key non-state participant and adjustment of procedures are not enough to transform the institute of an independent assessment of service quality from a formal institution into a real, efficient institutional arrangement. Social service consumers should participate in the assessment. Moreover, the most efficient and cost-effective ways of considering the opinions of citizens and public associations should be used. Besides, the potential of collective management bodies of social institutions and professional associations should be applied. At the same time, it should be taken into account that the institute of independent assessment of social service quality, being an independent form of organizing social activities, is an integral part of the country's unified social system. Consequently, only complex democratic reforms aimed at the development of civil society can lead to the increase rate of independence in assessing the quality of services and the decrease of transaction costs for the quality assessment of social service. We suggest developing collegial governing system in state and municipal social institutions, extending a list of service providers due to effective non-profit organizations and socially oriented business, providing state funding for social sectors sufficient to maintain modern social standards. These activities are suggested to be a trend for modernization of the institute of independent assessment of social service quality. Further studies will not be devoted to formal and instrumental components of the institute of an independent assessment but will rather concern substantive components of the institute of an independent assessment of the quality of social services on the current international experience basis. The components will include not only the structure of interaction between the participants, but also internal (rather than external) regulators of economic behavior, as well as mechanisms of the formation of a trust element.

Keywords: institute of an independent assessment, service quality, social establishments, public participation in management, public control, collegial governing bodies, non-governmental institutions, civil society institute, inefficiency of an institute functioning.

Введение

Формирование института независимой оценки качества услуг в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования в России берет свое начало с 2012 г. Впервые задача создания

системы независимой оценки была озвучена в Указе Президента Российской Федерации «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», который входил в пул так называемых «майских указов». В нем содержалась норма, адресованная Правительству Рос-

сийской Федерации (совместно с общественными организациями), обеспечить формирование независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги, включая определение критериев эффективности работы таких организаций и введение публичных рейтингов их деятельности¹. В Послании Президента Российской Федерации 2012 г. было дано поручение Правительству Российской Федерации с учетом лучшего мирового опыта сформировать предложения по созданию системы публичного мониторинга качества медицины, образования, научных результатов, востребованности учреждений культуры².

Причин такого развития событий было несколько. Расширился доступ на рынок социальных услуг некоммерческих организаций и социально ориентированного бизнеса, преобразовывалась сеть государственных (муниципальных) учреждений социальной сферы, начал формироваться институт общественного контроля. Предполагалось, что система независимой оценки качества организаций, оказывающих социальные услуги, преобразует рынок поставщиков социальных услуг, позволит увязать финансирование с результатами их работы и, как следствие, повысит качество оказания услуг.

Подготовительный этап завершился принятием базового Федерального закона «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» № 256-ФЗ от 21 июля 2014 г., после чего данный институт формально начал функционировать. С этого момента появился предмет для мониторинга и анализа качества оказания социальных услуг, поэтому с 2015 г. оживился интерес российских ученых к проблемам исследова-

ния независимой оценки качества социальных услуг. Большая часть исследований была посвящена оценке методов сбора информации об организациях, предоставляющих социальные услуги, анализу достаточности критериев и показателей оценки с привязкой к сферам деятельности и регионам, в которых институт независимой оценки качества услуг фактически заработал [1, с. 17–21; 2, с. 210–213; 3, с. 97–112; 4, с. 113–114]. В силу того что процедура была призвана обеспечить открытость деятельности учреждений социальной сферы, доступность информации об уровне качества оказания услуг организациями, наибольшее внимание исследователей было уделено критерию открытости информации, требованиям к структуре официального сайта, формализации публикуемой информации, технологиям ее сбора и переработки [5, с. 308–313]. Появились монографии, исследующие показатели и методики, применяемые в системе независимой оценки качества, а также результаты социологического измерения в пилотных регионах [6]. В отдельных работах российских авторов исследовались узкие места и проблемы более общего характера, касающиеся обеспечения принципа независимости мнения граждан, экспертов и общественных объединений в механизме независимой оценки [7, с. 3–13; 8, с. 56–58], анализировался зарубежный опыт функционирования этого института [9, с. 97–108].

Большинство ученых и практиков справедливо утверждали, что независимая оценка качества услуг является одной из форм становления в стране системы общественного контроля [10, с. 121–128; 11, с. 116–122]. Поэтому, несмотря на регламентированность независимой оценки, закрепление ее процедур в правовых документах, встроенность результатов в государственную систему информации, признаки независимой оценки качества как негосударственного института должны оставаться определяющими. Это касается прежде всего привлечения к оценке независимых участников в лице потребителей услуг, добровольности их участия,

¹ О мероприятиях по реализации государственной социальной политики: указ Президента Российской Федерации № 597 от 7 мая 2012 г.

² Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12 декабря 2012 г.

обеспечения независимости мнения граждан, экспертов и общественных организаций, а также открытости и публичности процедуры.

Несмотря на возрастающий интерес российских ученых к развитию института независимой оценки качества, правовые нововведения, последовавшие в 2017 г., по большей части опередили выводы и предложения аналитиков, которые едва успевали реагировать на происходящие нормативные изменения [7, с. 5–7; 12, с. 55–57; 13, с. 54–56]. Институт независимой оценки пробуксовывал из-за ряда ограничений и противоречий, для разрешения которых вновь были внесены изменения в систему нормативных документов. При этом произошло смещение вектора от независимой оценки качества самой услуги в сторону условий ее оказания. Соответственно возникает вопрос: позволят ли новые правовые нормы преодолеть барьеры на пути развития института независимой оценки качества в России.

Исходя из вышесказанного, целью статьи является на основе ретроспективного анализа становления института независимой оценки качества услуг в России определить перспективные направления повышения эффективности его функционирования и преобразования в действующий институт системы общественного контроля.

Ретроспективный анализ становления и развития института независимой оценки качества социальных услуг в России

Теоретические положения авторского исследования базируются на постулатах институциональной экономической теории. Известно, что институциональный анализ учитывает сложившиеся в стране правовые, политические и организационные механизмы, состояние и уровень развития государственных и гражданских институтов. Ретроспективный анализ условий и последствий институционализации независимой оценки качества позволяет выделить и охарактеризовать этапы развития этого института в современной России. Эмпири-

ческой базой исследования послужили данные мониторингов независимой оценки качества услуг, мониторинга Общественной палаты Российской Федерации и Общероссийского народного фронта. Используются информационно-аналитические материалы Общественной палаты Российской Федерации, содержащиеся в ежегодных докладах о состоянии развития гражданского общества в России с 2014 по 2017 гг.; изучены федеральные законы и иные нормативные правовые акты по вопросу независимой оценки качества оказания услуг учреждениями образования, культуры, охраны здоровья и социального обслуживания населения.

Институт независимой оценки был создан в России на основании Федерального закона «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» № 256-ФЗ от 21 июля 2014 г. Законом устанавливались общие правила, субъектами которых выступали в том числе негосударственные институты, основные организаторы, исполнители, процедуры и критерии оценки. Хотя до этого времени государственными органами исполнительной власти (по отраслям) и органами местного самоуправления проводилась оценка работы учреждений социальной сферы, ее нельзя было назвать независимой ни по содержанию, ни по форме. Субъекты и предметы оценки оставались качественно однородными, независимому мнению потребителей услуг в лице граждан и общественных объединений не уделялось должного значения, общие правила проведения оценки, являющиеся важнейшей характеристикой социального института, не были определены.

С принятием базового федерального закона был запущен правовой механизм независимой оценки качества услуг, включающий в состав участников негосударственные институты и предусматривающий повышение открытости и публичности деятельности учреждений социальной сферы. Об этом со всей определенностью было за-

явлено в очередном Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию в 2014 г.¹ Было принято большое число нормативных правовых актов, методических рекомендаций министерств и ведомств, направленных на реализацию этих нововведений. Только приказов Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации было издано 10 (кроме этого, писем – 9, телеграмм – 5), нормативно-правовых актов Министерства образования и науки – 6, Министерства культуры – 9, Министерства здравоохранения – 7. Целевые показатели с перечнем мероприятий были утверждены в каждом отдельном ведомстве, включая Министерство спорта Российской Федерации². Интенсивность проведения независимой оценки качества стала нарастать. Так, доля организаций социальной сферы в субъектах Российской Федерации, охваченных оценочными мероприятиями в 2015 г., составила в сфере культуры – 22,1%, образовании – 41,6%, здравоохранении – 42,7%, социальном обслуживании – 50,5% от общего числа организаций. Таким образом, институт независимой оценки в социальной сфере в России был сформирован по принципу «сверху вниз».

Основные функции, согласно базовому закону, были переданы негосударственным институтам – общественным советам при исполнительных органах власти, которые в тот период повсеместно форми-

ровались. При этом в стране к этому времени уже были созданы определенные предпосылки для выстраивания процесса независимой оценки качества услуг «снизу вверх» за счет привлечения независимых участников. В первую очередь, это касалось общественных коллегиальных органов управления, формируемых при учреждениях бюджетного сектора в образовании, здравоохранении, социальной защите и культуре. Доля попечительских советов, сформированных после 2010 г. в 79 субъектах Российской Федерации, составляла в здравоохранении 80%, образовании – 70%, системе социального обслуживания населения – 60% [10, с. 99]. Несмотря на низкую институциональную эффективность, коллегиальные органы управления могли выступить одним из первичных инструментов общественного участия. Однако участие граждан в развитии и контроле качества социальных услуг на локальном уровне посредством коллегиальных органов не приобрело до настоящего времени системного характера и сдерживается административными барьерами и множеством субъективных факторов, связанных, с одной стороны, с нежеланием руководителей учреждений допускать к управлению независимых участников, а с другой – с неподготовленностью последних к эффективному выполнению функций коллегиального управления [14; 15].

Независимая оценка качества оказания социальных услуг также может осуществляться некоммерческими организациями и социально ориентированным бизнесом. Исторически оказанием социальных услуг в стране занимались государственные и муниципальные учреждения. До принятия 1 января 2015 г. новой редакции Федерального закона «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» № 442-ФЗ в сфере социального обслуживания населения работало не более 1% частных поставщиков услуг, включая малый и средний бизнес, некоммерческие организации и от-

¹ *Послание* Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 4 дек. 2014 г.

² *Об утверждении* показателей, характеризующих общие критерии оценки качества оказания услуг организациями культуры: приказ Министерства культуры России от 25 февр. 2015 г. № 288; *Об утверждении* показателей, характеризующих общие критерии оценки качества оказания услуг медицинскими организациями: приказ Министерства здравоохранения России от 28 нояб. 2014 г. № 787н; *Об утверждении* показателей, характеризующих общие критерии оценки качества образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность: приказ Министерства образования и науки России от 5 дек. 2014 г. № 1547; *Об утверждении* показателей, характеризующих общие критерии оценки качества оказания услуг организациями социального обслуживания: приказ Минтруда России от 8 дек. 2014 г. № 995н.

дельных граждан¹. Со временем, в том числе благодаря правовым нововведениям, социально ориентированные некоммерческие организации и малый бизнес получили больший доступ на рынок социальных услуг, хотя продолжают сталкиваться с разного рода ограничениями, простирающимися из сложившихся в стране за долгие годы правил и механизмов, ориентированных на государственных участников [16, с. 60–68; 17, с. 78–84].

Фактором, активизирующим формирование в России института независимой оценки качества, стало развитие системы общественного контроля и принятие в 2014 г. соответствующего федерального закона. Институционализация общественного контроля на законодательном уровне позволила сделать значительный шаг вперед в формировании гражданских институтов, хотя сохранялись ограничения, свойственные неразвитому гражданскому обществу [18, с. 37–43].

Таким образом, несмотря на низкую эффективность гражданских институтов, отдельные локальные инструменты и условия становления системы независимой оценки оказания социальных услуг в стране к 2014 г. были сформированы и могли быть востребованы. Однако далее основной упор был сделан на разработку и введение обновленных законодательных норм, корректирующих действующие процедуры в сторону повышения степени независимости участников, но с сохранением прежней концепции преобразований. Так, 5 декабря 2017 г. вступил в силу Федеральный закон «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» № 392-ФЗ. Одновременно был скорректирован предмет оценки, из которо-

го исключили параметр, касающийся общей удовлетворенности потребителей результатом предоставления услуги. Осталось почти незамеченным важное преобразование – произошло смещение вектора направленности независимой оценки от качества оказания услуги к *условиям* ее оказания, что нашло отражение в самом названии законодательного акта.

Однако, как показала практика, одного наличия правовых норм, формализующих процедуры и состав негосударственных участников, оказывается недостаточно, чтобы институт независимой оценки заработал. Следует вести речь не только о формировании эталонного института, но и о создании институциональных механизмов, способствующих закреплению норм в реальном поведении экономических агентов².

В институте независимой оценки качества услуг ключевая роль принадлежит потребителям социальных услуг, которые выступают в роли независимых участников. Качество социальных услуг в конечном итоге отражает степень их соответствия актуальным и перспективным потребностям общества, личности и государства, а целью независимой оценки является установление соответствия предоставляемых услуг нуждам потребителей, по мнению самих потребителей. В качестве ключевого участника, обеспечивающего независимость оценки, федеральный закон 2014 г. определил общественные советы при исполнительных

² На необходимость закрепления формальных норм в реальном поведении экономических агентов обращали внимание еще основатели институционализма [19; 20]. Современные исследователи также не сводят понятие социального института только к формальной совокупности правил, отмечая, что содержание правил, «предшествующих поведению», и «реализованных» правил могут не совпадать [21, с. 8]. Институт как предшествующая поведению, придуманная модель – это только одна его сторона, а в завершенном виде – это реальное поведение, реальная система отношений, являющаяся результатом применения формальных и неформальных правил [22, с. 86]. Всякое правило становится институтом лишь в той мере, в какой оно воплощается в реальном поведении и человеческом взаимодействии. В этой связи простого изменения законодательных норм недостаточно, нужно чтобы формальные нормы были поняты и приняты людьми, тогда они будут реализованы в том виде, который соответствует «идеальной модели».

¹ Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2015 г. / Общественная палата Российской Федерации. С. 65. URL: <http://www.oprf.ru> (дата обращения: 15.10.2018).

органах государственной власти (и органах местного самоуправления), которые, однако, не смогли обеспечить должной степени независимости. Согласно Федеральному закону № 392-ФЗ функции ключевого участника перешли к общественным советам по проведению независимой оценки качества услуг в социальной сфере, сформированным общественными палатами. Как показывает первый опыт, состав вновь созданных общественных советов качественно ничем не отличается от предыдущих. Если связь с реальными потребителями социальных услуг при проведении оценки не будет обеспечена, то, несмотря на законодательное регулирование, объективность независимой оценки не будет реализована по существу. Граждане не будут воспринимать вновь созданные общественные советы как независимые экспертные организации, деятельность которых идет на пользу потребителям социальных услуг, а институт независимой оценки останется противоречивым и незавершенным.

Обсуждение результатов объективности оценки эффективности функционирования института независимой оценки качества социальных услуг в России

Согласно Федеральному закону № 256-ФЗ определение перечня проверяемых организаций, формирование предложений по разработке технического задания для проведения оценки, представление ее результатов уполномоченным органам – министерствам, разработка рекомендаций по улучшению качества деятельности проверяемых учреждений социальной сферы было закреплено за общественными советами. Был утвержден обновленный Стандарт деятельности советов, инициатива по их формированию перешла от органов исполнительной власти к общественным палатам и Экспертному совету при Правительстве Российской Федерации. Однако полностью нивелировать зависимость этих структур от органов государственной власти так и не удалось¹

¹ Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2016 г. / Общественная палата Рос-

[23, с. 129–133]. В докладе о развитии гражданского общества в Российской Федерации за 2017 г. отмечается, что при наличии положительных примеров практика формирования общественных советов при министерствах и ведомствах остается непрозрачной, отсутствуют общие правила и подходы к организации их деятельности, вследствие чего советы не стали эффективным инструментом общественного участия и контроля².

В связи с этим функции по разработке инструментария оценки, проведению мероприятий по сбору информации, ее анализу и обработке были переданы организации-оператору. От степени самостоятельности и независимости организации-оператора в немалой степени зависело качество самой оценки и ее инструментарий. При этом законодательство позволяло министерствам производить выбор оператора не только по конкурсу, но и в форме государственного (муниципального) задания. В последнем случае оператором становились подведомственные министерствам бюджетные учреждения. Согласно данным субъектов Российской Федерации за 2015 г. большая часть организаций-операторов, осуществляющих процедуру независимой оценки в регионах, были специализированными бюджетными организациями. Доля таких организаций в отрасли культуры составила 65% (наряду с некоммерческими организациями и независимыми операторами), в отрасли социального обслуживания населения – 38%, в здравоохранении – 67%, в образовании – 80%, в отрасли физической культуры и спорта – 56%. По данным мониторинга Общероссийского народного фронта за 2016 г. из 2619 региональных операторов более 80% были бюджетными организациями.

Государственные и муниципальные организации, в отношении которых проводилась процедура независимой оценки,

с Российской Федерации. С. 17. URL: <http://www.oprf.ru> (дата обращения: 15.10.2018).

² Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2016 г. / Общественная палата Российской Федерации. С. 16–17. URL: <http://www.oprf.ru> (дата обращения: 15.10.2018).

должны были обеспечивать информационную открытость своей деятельности, а обязанностью соответствующих министерств (и органов местного самоуправления) было размещение результатов оценки в Интернете. С 2013 по 2015 гг. динамика информационной открытости организаций социальной сферы, по данным субъектов Российской Федерации, интенсивно увеличивалась. Удельный вес организаций, имеющих официальные сайты в сети Интернет, составил на конец 2015 г. в отрасли культуры 46,9%, отрасли социального обслуживания населения – 87,1%, здравоохранения – 91,0%, образования – 99,3%, физической культуры и спорта – 74,8%. Помимо интернет-страниц министерств, предусматривалось размещение информации на других официальных платформах. На этот счет были разработаны специальные нормативные акты, содержащие перечень рекомендуемой к размещению информации. Согласно приказу Министерства финансов Российской Федерации к такой информации были отнесены сведения об общественном совете и операторе; критериях и показателях независимой оценки качества услуг; перечне организаций, в отношении которых проводится (или не проводится) оценка; результатах и предложениях по исправлению выявленных недостатков; содержательных параметрах опроса, включая вопросы анкет и ответы респондентов. В настоящее время действует более трехсот сайтов, на которых размещается информация о проведении независимой оценки, включая «Госуслуги», «Наш контроль» в МФЦ и т. д.

Другим значимым дискуссионным вопросом является вопрос о критериях и показателях, которые использовались при проведении независимой оценки качества оказания социальных услуг. До принятия Федерального закона № 256-ФЗ в 2014 г. параметры деятельности учреждений, подвергаемых оценке, определялись непосредственно общественными советами, что приводило к субъективизму в оценках и их вольной интерпретации. Новый законопроект, принятый в 2017 г., определил

необходимость перехода к системе унифицированных норм и показателей за счет введения общих критериев оценки. К таким критериям были отнесены: открытость и доступность информации об организации; комфортность условий предоставления социальных услуг и доступность их получения; время ожидания предоставления услуги (применительно к учреждениям по отраслям); доброжелательность и компетентность работников; удовлетворенность качеством оказания услуг. Как видно, вышеназванный перечень в большей степени отражал условия оказания услуги, чем ее содержание. Выработка удовлетворительного перечня критериев и показателей, касающихся качества самой услуги, сдерживалась отсутствием четких количественных и качественных стандартов оказания социальных услуг населению [12, с. 55–57]. Сложности были связаны также с разнообразностью учреждений, оказывающих услуги, и их дифференциацией [7, с. 5–7].

Законодательными нормами определялось, что уполномоченные органы должны рассматривать информацию о результатах независимой оценки и учитывать ее в своей деятельности. Однако на практике данные нормы оказались малоэффективными. О низкой результативности оценки говорилось, в частности, в докладе Общественной палаты Российской Федерации за 2016 г. В 84% случаев отсутствовали содержательные конкретные рекомендации по совершенствованию процедур, имеющиеся рекомендации в основном сводились к указаниям «повысить», «укрепить», «углубить» или «разработать план»¹.

Таким образом, добиться независимости в оценке качества оказания услуг в социальной сфере после введения Федерального закона № 256-ФЗ не удалось, поскольку многие организации и должностные лица были, по сути, аффилированными структурами, а закрытые перечни

¹ Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2016 г. / Общественная палата Российской Федерации. С. 28–29. URL: <http://www.oprf.ru> (дата обращения: 15.10.2018).

участников общественных советов формировались из числа доверенных лиц, напрямую не связанных с потребителями конкретных социальных услуг. Общественные советы при министерствах и ведомствах на $\frac{1}{3}$ состояли из руководителей проверяемых организаций. И главное, сами граждане – потребители услуг были слабо вовлечены в процедуру оценки, не обеспечивалась связь с коллегиальными органами управления организациями. Согласно данным выборочного опроса учреждений, прошедших процедуру независимой оценки качества услуг, проведенного Общероссийским народным фронтом, официальные результаты в большинстве случаев не отражали реального мнения граждан. В половине случаев они оказались завышенными. Количество опрашиваемых было критически мало: иногда оценка делалась на основании только нескольких анкет. При этом сами анкеты были сложными, перегруженными вопросами (от 16 до 31 вопроса), ответы на которые не всегда принимались во внимание при выработке рекомендаций¹.

Таким образом, институт независимой оценки качества после введения базового федерального закона в 2014 г., хотя формально заработал, но в реальности не достигал желаемой цели, так как не обеспечивал широкого общественного участия заинтересованных субъектов – потребителей услуг. Возможно, на этом этапе следовало предпринять действия, обеспечивающие связь между общественными советами и коллегиальными органами управления учреждений социальной сферы, чтобы заработал канал «снизу вверх», однако этого не произошло. Вместо этого государство прибегло к очередным изменениям законодательных норм. Поправки к базовому федеральному закону вступили в силу в конце 2017 г. Из самого названия документа следует, что произошли изменения в предмете самой оценки. Если раньше речь

шла об оценке качества «оказания услуг», то в новом законе – о качестве «условий оказания услуг». С учетом незначительного отраслевого своеобразия критерии свелись к открытости и доступности информации об организации; комфортности условий предоставления услуг и доступности их получения; доброжелательности и вежливости работников; удовлетворенности населения условиями оказания услуг, а также их доступности для инвалидов.

Новшества затронули ключевой субъект независимой оценки: вместо общественных советов при исполнительных органах власти было предусмотрено создание специализированных общественных советов по независимой оценке качества услуг общественными палатами всех уровней. Были ужесточены ограничения, касающиеся качественного состава советов. Отныне в их состав могли входить только представители общественных организаций, созданных в целях защиты прав и интересов граждан, а также представители общественных объединений инвалидов. Новоиспеченным общественным советам передавались функции по определению перечня проверяемых учреждений, подготовке технического задания для организаций-операторов, осуществляющих сбор, обобщение и анализ информации о качестве оказания услуг организациями. Для выбора организации-оператора новый закон оставил только один способ – конкурс, чтобы исключить из их числа подведомственные бюджетные учреждения. Однако использовать его на практике оказалось сложно из-за ограниченности бюджетных средств, выделяемых на эти цели. Общественным советам по проведению независимой оценки вменялось (совместно с Общественной палатой) заслушивать отчеты, выработать меры по исправлению недостатков, координировать действия по информированию общественности о результатах оценки. Ряд норм Федерального закона № 392-ФЗ был направлен на повышение ответственности руководителей учреждений, а также руководителей профильных министерств за результаты независимой оценки. Руководители государствен-

¹ Стенограмма заседания Госсовета и Комиссии по мониторингу достижения целевых показателей социально-экономического развития страны. 5 мая 2017 г. URL: www.kremlin.ru/events/president/news/54448 (дата обращения: 15.10.2018).

ных и муниципальных организаций в случае непринятия мер по устранению выявленных недостатков должны будут нести ответственность в соответствии с трудовым законодательством; а результаты предстоит учитывать при оценке эффективности деятельности руководителей профильных министерств и органов местного самоуправления.

При том что вновь принятые правовые нормы носят предметный характер, они не решают главной задачи – расширения общественного участия в управлении и контроле. По-прежнему отсутствуют реальные механизмы, способствующие привлечению к оценке качества оказания услуг активных потребителей, прошедших специальную подготовку и заинтересованных в развитии услуг и повышении их качества. Напротив, законодатель отказался от попытки оценивать качество услуги, сделав крен в область условий ее оказания. Безусловно (и опыт развитых стран это подтверждает) оценить качество самой услуги неподготовленному человеку бывает трудно. Чтобы члены общественных советов были компетентными в вопросах качества оказания услуг, за рубежом организовано их специальное обучение, позволяющее в дальнейшем проводить эту работу [10, с. 97–108]. Причиной смены объектов оценки являются как раз претензии со стороны потребителей, желание повысить удовлетворенность качеством оказания услуги. Именно снижение качества предоставления медицинской помощи привело к смещению акцентов с оценки финансовых показателей медицинских организаций к оценке качества оказания услуг в общественных советах Канады и США [24].

В условиях ограниченного участия заинтересованной общественности в оценке качества услуг институт независимой оценки качества работать не сможет. В состав общественных советов будут попадать одни и те же лица, удобные для управленцев, общественность будет выражать недоверие, а чиновники опасаться активных представителей общественности. Чтобы институт из формального мог стать реальным, необходимо устранять барьеры

на пути доступа граждан и общественных объединений к независимой оценке, задействовать в полной мере потенциал коллегиальных органов управления учреждениями социальной сферы. Положительную роль может сыграть обучение всех заинтересованных граждан процедурам независимой оценки качества при участии профессиональных объединений и ассоциаций. В настоящее время участие последних в механизме независимой оценки ограничено, с чем нельзя согласиться. Расширение круга независимых участников является важным условием повышения степени открытости деятельности учреждений, оказывающих услуги. И, наконец, вводя законодательно конкурсные процедуры с целью привлечения независимых операторов для проведения оценки, государству следует позаботиться о выделении бюджетных средств, необходимых для их проведения и реализации задуманного.

Заключение

Таким образом, происходящий в стране по принципу «сверху вниз» процесс формирования института независимой оценки качества оказания услуг учреждениями, функционирующими в социальной сфере, является незавершенным, несмотря на перманентные изменения правовых норм, регламентирующих его функционирование. Причина сводится к одному: не удается добиться желаемых результатов – сделать институт действенным инструментом повышения качества услуг, основанным на учете мнения независимых участников – потребителей. Формально отстранив от проведения процедуры оценки органы исполнительной власти и передав функции общественным советам, созданным при министерствах и ведомствах, законодатель сделал определенный шаг на пути расширения состава негосударственных участников, однако это не обеспечило должной независимости оценки. Общественные советы сохраняли подконтрольность организаторам-учредителям, в то время как операторы, проводящие оценку, по большей части оставались бюджетными организациями. Вследствие этого круг заинтересованных в

независимой оценке негосударственных участников в лице граждан и общественных объединений оставался ограниченным, а уровень доверия к проведению оценочных процедур – низким. Законодательные изменения по-прежнему носят ограничительный характер. Они были приняты с целью повысить степень независимости оценки. Произошла смена ключевого негосударственного участника, изменилась процедура привлечения оператора, возросла степень ответственности руководителей за результаты независимой оценки. Формирование специализированных общественных советов нового образца перешло (после соответствующих нормативных изменений) в ведение общественных палат, которые могут повлиять на состав участников. Организации-операторы, проводящие оценку, отныне должны выбираться только по конкурсу, однако для этого необходимо выделять соответствующие бюджетные средства, которые строго ограничены. Расширение возможностей привлечения независимых участников в общественный совет компенсировано корректировкой самого предмета независимой оценки: если в Федеральном законе № 256-ФЗ, принятом в 2014 г., речь шла о независимой оценке оказания социальных услуг, то в Федеральном законе № 392-ФЗ 2017 г. – только об условиях ее оказания.

Институт независимой оценки, хотя и является самостоятельной формой организации общественной деятельности, есть составная часть единой общественной системы страны. Поэтому только комплексные демократические преобразования, направленные на развитие гражданского общества, могут привести к повышению степени независимости оценки качества за

счет добровольного ресурса граждан и общественных объединений. Данный институт, как и любой другой, не заработает в полной мере, если формальные модели не воплотятся в реальном поведении и действующих правилах. Чтобы это произошло, необходимо расширить общественное участие в управлении и контроле, дополнив инструментарий независимой оценки, формируемый по принципу «сверху вниз», инструментарием, основанном на принципе «снизу вверх». Следует развивать систему коллегиального управления в государственных и муниципальных учреждениях образования, здравоохранения, культуры и спорта, чтобы реально привлечь к оценке качества услуг самих потребителей; расширять перечень поставщиков услуг за счет эффективно действующих некоммерческих организаций и социально ориентированного бизнеса в целях развития конкуренции в этой сфере; обеспечить достаточный уровень государственного финансирования отраслей для создания необходимой материальной базы повышения качества оказания услуг в соответствии с современными социальными стандартами. Как следствие, это будет способствовать повышению мотивации и доверия потребителей к институту независимой оценки качества не только в плане условий оказания услуги, но и с точки зрения ее содержательных компонентов, выраженных в конечных и промежуточных результатах. В этой связи остается широкое поле для изучения не только действующих инструментов оценки качества услуг (что также имеет значение), но и реализации основополагающих принципов, целей и механизмов независимой оценки с учетом мирового опыта.

Список литературы

1. Агеева К.А., Вольфсон Э.Н. Проблемы независимой оценки качества предоставления социальных услуг в сфере социального предпринимательства // Сборник научных статей 3 Международной молодежной научной конференции: в 2-х томах. Будущее науки. Курск, 23–25 апреля 2015 г. / Курск: Юго-Зап. гос. ун-т., ЗАО «Университетская книга», 2015. Т. 1. С. 17–21.
2. Усольцева Е.О., Темербекова А.А. Электронный ресурс «система независимой оценки качества социальных услуг в сфере образования» // Информация и образование: границы коммуникаций. 2017. № 9 (17). С. 210–213.

3. Савинская О.Б., Дудченко О.Н., Мытиль А.В. Методический аудит независимой оценки качества в социальной сфере: возможности и ограничения // Журнал исследований социальной политики. 2017. Т. 15, № 1. С. 97–112. doi: 10.17323/1727-0634-2017-15-1-97-112.
4. Кириллов А.Н. Актуальные вопросы становления системы независимой оценки качества в социальной сфере // Формы и методы социальной работы в различных сферах жизнедеятельности: Материалы III Междунар. науч.-практ. конф. / Улан-Удэ: Изд-во ВСГУТУ, 2014. С. 113–114.
5. Лемайкин В.Ф. Проблема анализа информации при проведении независимой оценки качества оказания услуг государственных и муниципальных учреждений социальной сферы // Региональная дифференциация и консолидация социального пространства России: реалии и новые вызовы. V Сухаревские чтения: материалы Всероссийской научно-практической конференции / Саранск: Научный центр социально-экономического мониторинга, 2015. С. 308–313.
6. Социальные услуги населению в сфере социального обслуживания: независимая оценка качества: коллективная монография / колл. авторов; отв. ред. А.Н. Малолетко, Т.Н. Юдина. Москва: РУСАЙНС, 2017. 288 с.
7. Рогозина Л.Г., Цацура Е.А. Независимая оценка качества оказания социальных услуг: первые результаты // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2015. № 1 (125). С. 3–13. doi: 10.14515/monitoring.2015.1.01.
8. Бердников В.А., Вахтин А.А. Экономико-правовые аспекты независимой оценки качества услуг в социальной сфере // Азимут научных исследований: экономика и управление. 2018. Т. 7, № 2 (23). С. 56–58.
9. Рагозина Л. Общественное участие в развитии и контроле качества социальных услуг: опыт России и зарубежных стран // Журнал исследований социальной политики. 2015. Т. 13, № 1. С. 97–108.
10. Подосинников Е.Ю., Слатинов В.Б. Государственная политика по формированию независимой системы оценки качества социальных услуг: проблемы и перспективы реализации в регионе // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. 2016. № 3 (20). С. 121–128.
11. Подосинников Е.Ю. Независимая оценка качества оказания услуг организациями Курской области как инструмент реализации конституционных прав граждан Российской Федерации // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. 2018. Т. 8, № 1 (26). С. 116–122.
12. Кицай Ю.А. К вопросу о новом статусе некоммерческих организаций // Право: история, теория, практика: материалы IV Междунар. науч. конф. (г. Санкт-Петербург, июль 2016 г.). СПб.: Свое издательство, 2016. С. 55–57.
13. Кицай Ю.А. Проблемы развития законодательства о некоммерческих организациях в России // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2014. № 1. С. 54–56.
14. Сборник лучших практик: работа НКО с социально исключенными категориями / под ред. Е.А. Коваленко. М.: Фонд «Институт экономики города», 2013. 198 с.
15. Рагозина Л.Г., Коваленко Е.А., Гришина Е.Е., Пороховская М.А. Институт попечительства – путь к активизации общественного участия в социальной сфере. М.: ИНСАП РАНХиГС, 2013. 146 с.
16. Вахтина М.А. Возможности и ограничения привлечения некоммерческого сектора к предоставлению услуг в социальной сфере // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2017. № 9 (155). С. 60–68.
17. Белокрылова О.С., Вахтина М.А. Обеспечение доступа субъектов рынка социальных услуг к госзаказу: проблемы и решения // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2017. № 1. С. 78–84.
18. Белокрылова О.С., Вахтина М.А. Особенности современного этапа развития института общественного контроля в России // Экономика: теория и практика. 2015. № 2 (38). С. 37–43.
19. Hamilton D. Technology and institutions are neither // Journal of Economic Issues. 1986. Vol. 20, № 2. P. 525–532.
20. Commons J.R. Institutional Economics. NY: Macmillan, 1934. 648 p.
21. Фуруботи Э.Г., Рихтер Р. Институты и экономическая теория. Достижения новой институциональной экономической теории. СПб.: Изд. дом С.-Петерб. гос. ун-та, 2005. 702 с.
22. Дементьев В.В. Что мы исследуем, когда исследуем институты? // Terra Economicus (Экономический вестник Ростовского государственного университета). 2009. Т. 7, № 1. С. 13–30.

23. Щербина М.В. Общественные советы при органах исполнительной власти: социальная экспертиза и контроль // *Власть*. 2015. № 3. С. 129–133.

24. Baker R.G., Denis J.L., Pomey M.P., Macintoch-Murray A. Designing effective governance for quality and patient safety in Canadian healthcare // *Healthcare Quarterly*. 2010. Vol. 13, № 1. P. 38–45.

Статья поступила в редакцию 22.10.2018, принята к печати 23.01.2019

Сведения об авторах

Вахтина Маргарита Анатольевна – доктор экономических наук, доцент, проректор по учебно-воспитательной работе и связям с общественностью, Поволжский государственный университет сервиса (Россия, 445677, г. Тольятти, ул. Гагарина, 4; e-mail: vahtina@tolgas.ru).

Симонова Марина Викторовна – доктор экономических наук, доцент, заведующая кафедрой экономики труда и управления персоналом, Самарский государственный экономический университет (Россия, 443090, г. Самара, ул. Советской Армии, 141; e-mail: m.simonova@mail.ru).

References

1. Ageeva K.A., Vol'fson E.N. Problemy nezavisimoi otsenki kachestva predostavleniya sotsial'nykh uslug v sfere sotsial'nogo predprinimatel'stva [Challenges of an independent assessment of the quality of the provided social services in social entrepreneurship]. *Sbornik nauchnykh statei 3 Mezhdunarodnoi molodezhnoi nauchnoi konferentsii: v 2-kh tomakh. Budushchee nauki. Kursk, 23–25 aprelya 2015 g.* [Collection of Scientific Articles of the 3d International Scientific Conference. In 2 volumes. The Future of Science. Kursk, April 23–25, 2015]. Kursk, Yugo-Zapadniy gosudarstvennyi universitet, ZAO "Universitetskaya kniga" Publ., 2015, vol. 1, pp. 17–21. (In Russian).

2. Usol'tseva E.O., Temerbekova A.A. Elektronnyi resurs "sistema nezavisimoi otsenki kachestva sotsial'nykh uslug v sfere obrazovaniya" [Electronic resource "The system of independent assessment of the quality of social services in the sphere of education"]. *Informatsiya i obrazovanie: granitsy kommunikatsii* [Information and Education: Communication Borders], 2017, no. 9 (17), pp. 210–213. (In Russian).

3. Savinskaya O.B., Dudchenko O.N., Mytil' A.V. Metodicheskii audit nezavisimoi otsenki kachestva v sotsial'noi sfere: vozmozhnosti i ogranicheniya [The methodical audit of independent quality evaluation in social sphere: Possibilities and limitations]. *Zhurnal issledovaniy sotsial'noi politiki* [The Journal of Social Policy Studies], 2017, vol. 15, no. 1, pp. 97–112. (In Russian). doi: 10.17323/1727-0634-2017-15-1-97-112.

4. Kirillov A.N. Aktual'nye voprosy stanovleniya sistemy nezavisimoi otsenki kachestva v sotsial'noi sfere [Topical issues of formation of an independent evaluation of the quality in the social sphere]. *Formy i metody sotsial'noi raboty v razlichnykh sferakh zhiznedeyatel'nosti: Materialy III Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii, 9–10 dekabrya 2014 g* [Forms and Methods of Social Work in Different Spheres of Life. Proceedings of the III International Scientific and Practical Conference, December 9–10, 2014]. Ulan-Ude, Vostochno-Sibirskii gosudarstvennyi universitet tekhnologii i upravleniya Publ., 2014, pp. 113–114. (In Russian).

5. Lemaikin V.F. Problema analiza informatsii pri provedenii nezavisimoi otsenki kachestva okazaniya uslug gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uchrezhdenii sotsial'noi sfery [Problem of information analysis when making an independent assessment of the service quality provided by state and municipal social establishments]. *Regional'naya differentsiatsiya i konsolidatsiya sotsial'nogo prostranstva Rossii: realii i novye vyzovy. V Sukharevskie chteniya: materialy Vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii* [Regional Differentiation and Consolidation of Russia's Social Space: Realities and New Challenges. The V Sukharevskie Readings: Proceedings of the Scientific and Practical Conference]. Saransk, Nauchnyi tsentr sotsial'no-ekonomicheskogo monitoringa Publ., 2015, pp. 308–313. (In Russian).

6. *Sotsial'nye uslugi naseleniyu v sfere sotsial'nogo obsluzhivaniya: nezavisimaya otsenka kachestva* / koll. avtorov; otv. red. A.N. Maloletko, T.N. Yudina [Social services for the population in the social service sector: An independent quality assessment. A group of authors. Ed. by A.N. Maloletko, T.N. Yudina]. Moscow, RUSAINS Publ., 2017. 288 p. (In Russian).

7. Rogozina L.G., Tsatsura E.A. Nezavisimaya otsenka kachestva okazaniya sotsial'nykh uslug: pervye rezul'taty [Independent assessment of quality of social services: First results]. *Monitoring obshchestvennogo mneniya: ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny* [The Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes Journal], 2015, no. 1 (125), pp. 3–13. (In Russian). doi: 10.14515/monitoring.2015.1.01.
8. Berdnikov V.A., Vakhtin A.A. Ekonomiko-pravovye aspekty nezavisimoi otsenki kachestva uslug v sotsial'noi sfere [Economical and legal aspects of independent assessment of quality of service in the social sphere]. *Azimuth nauchnykh issledovaniy: ekonomika i upravlenie* [Azimuth of Scientific Research: Economics and Administration], 2018, vol. 7, no. 2 (23), pp. 56–58. (In Russian).
9. Ragozina L. Obshchestvennoe uchastie v razvitiy i kontrole kachestva sotsial'nykh uslug: opyt Rossii i zarubezhnykh stran [Public participation in quality control development in the sphere of social services: Russia and other countries compared]. *Zhurnal issledovaniy sotsial'noi politiki* [The Journal of Social Policy Studies], 2015, vol. 13, no. 1, pp. 97–108. (In Russian).
10. Podosinnikov E.Yu., Slatinov V.B. Gosudarstvennaya politika po formirovaniyu nezavisimoi sistemy otsenki kachestva sotsial'nykh uslug: problemy i perspektivy realizatsii v regione [State policy on formation of independent system of the assessment of quality of social services: Problems and prospects of realization in the region]. *Izvestiya Yugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Istoriya i pravo* [Proceedings of Southwest State University. Series History and Law], 2016, no. 3 (20), pp. 121–128. (In Russian).
11. Podosinnikov E.Yu. Nezavisimaya otsenka kachestva okazaniya uslug organizatsiyami Kurskoi oblasti kak instrument realizatsii konstitutsionnykh prav grazhdan Rossiiskoi Federatsii [Independent assessment of quality of rendering services by the organizations of Kursk region as an instrument of realization of constitutional rights of citizens of the Russian Federation]. *Izvestiya Yugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Istoriya i pravo* [Proceedings of Southwest State University. Series History and Law], 2018, vol. 8, no. 1 (26), pp. 116–122. (In Russian).
12. Kitsai Yu.A. K voprosu o novom statuse nekommercheskikh organizatsii [The issue concerning a new status of non-commercial organizations]. *Pravo: istoriya, teoriya, praktika: materialy IV mezhdunarodnoi nauchnoi konferentsii* (g. Sankt-Peterburg, iyul', 2016 g.) [Law: History, Theory, Practice. Proceedings of IV International scientific conference (St. Petersburg, July 2016)]. St. Petersburg, Svoe izdatel'stvo Publ., 2016, pp. 55–57. (In Russian).
13. Kitsai Yu.A. Problemy razvitiya zakonodatel'stva o nekommercheskikh organizatsiyakh v Rossii [Problems of developing of the law about noncommercial organizations in Russia]. *Biznes v zakone. Ekonomiko-yuridicheskii zhurnal* [Business in Law], 2014, no. 1, pp. 54–56. (In Russian).
14. *Sbornik luchshikh praktik: rabota NKO s sotsial'no isklyuchennymi kategoriyami*. Pod red. E.A. Kovalenko [Collection of the best practices: Non-commercial organisations operation with excluded categories. Ed. by Kovalenko E.A.]. Moscow, Fond “Institut ekonomiki goroda” Publ., 2013. 198 p. (In Russian).
15. Ragozina L.G., Kovalenko E.A., Grishina E.E., Porokhovskaya M.A. *Institut popechitel'stva – put' k aktivizatsii obshchestvennogo uchastiya v sotsial'noi sfere* [A guardianship institute – a way to increase public participation in social sphere]. Moscow, INSAP RANKHiGS Publ., 2013. 146 p. (In Russian).
16. Vakhtina M.A. Vozmozhnosti i ogranicheniya privlecheniya nekommercheskogo sektora k predostavleniyu uslug v sotsial'noi sfere [Opportunities and Limitations of the non-profitable sector involvement to provide services in the social sphere]. *Vestnik Samarskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta* [Vestnik of Samara State University of Economics], 2017, no. 9 (155), pp. 60–68. (In Russian).
17. Belokrylova O.S., Vakhtina M.A. Obespechenie dostupa sub"ektov rynka sotsial'nykh uslug k goszakazu: problemy i resheniya [Providing the equal rights of participants of the market of social services: Problems and solutions]. *Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski* [State and Municipal Management. Scholar Notes], 2017, no. 1, pp. 78–84.
18. Belokrylova O.S., Vakhtina M.A. Osobennosti sovremennogo etapa razvitiya instituta obshchestvennogo kontrolya v Rossii [Features of the present stage of development of institute of public control in Russia]. *Ekonomika: teoriya i praktika* [Economics: Theory and Practice], 2015, no. 2 (38), pp. 37–43. (In Russian).
19. Hamilton D. Technology and institutions are neither. *Journal of Economic Issues*, 1986, vol. 20, no. 2, pp. 525–532.
20. Commons J.R. *Institutional Economics*. New York, Macmillan, 1934. 648 p.

21. Furubotn E.G., Rikhter R. *Instituty i ekonomicheskaya teoriya. Dostizheniya novoi institutsional'noi ekonomicheskoi teorii*. Per. s angl. pod red. Kat'kalo V.S., Drozdovoi N.P. [Institutions and economic theory. Achievements of new institutional economic theory. Transl. from Engl. Kat'kalo V.S., Drozdovoi N.P. (eds.)]. St. Petersburg, Izdatel'skii Dom Sankt-Peterburgskogo Gosudarstvennogo universiteta, 2005. 702 p. (In Russian).

22. Dement'ev V.V. Chto my issleduem, kogda issleduem instituty? [What do we research when studying institutions?]. *Terra Economicus (Ekonomicheskii vestnik Rostovskogo gosudarstvennogo universiteta)* [Terra Economicus (Economic Herald of Rostov State University)], 2009, vol. 7, no. 1, pp. 13–30. (In Russian).

23. Shcherbina M.V. Obshchestvennye sovety pri organakh ispolnitel'noi vlasti: sotsial'naya ekspertiza i kontrol' [Public councils at the executive authorities: The social assessment and control]. *Vlast'* [The Authority], 2015, no. 3, pp. 129–133. (In Russian).

24. Baker R.G., Denis J.L., Pomey M.P., Macintosh-Murray A. Designing effective governance for quality and patient safety in Canadian healthcare. *Healthcare Quarterly*, 2010, vol. 13, no. 1, pp. 38–45.

Received October 22, 2018; accepted January 23, 2019

Information about the Authors

Vakhtina Margarita Anatol'evna – Doctor of Economic Sciences, Associate Professor, Vice-rector for Educational Work and PR, Volga Region State University of Service (4, Gagarina st., Togliatti, 445677, Russia; e-mail: vahtina@tolgas.ru).

Simonova Marina Viktorovna – Doctor of Economic Sciences, Head of the Department of Labour Economics and Human Recourses, Samara State University of Economics (141, Sovetskoi Armii st., Samara, 443090, Russia; e-mail: m.simonova@mail.ru).

Просьба ссылаться на эту статью в русскоязычных источниках следующим образом:

Вахтина М.А., Симонова М.В. Проблемы развития института независимой оценки качества услуг в социальной сфере России // Вестник Пермского университета. Сер. «Экономика» = Perm University Herald. Economy. 2019. Том 14. № 1. С. 5–19. doi: 10.17072/1994-9960-2019-1-5-19

Please cite this article in English as:

Vakhtina M.A., Simonova M.V. Development issues of an institute of an independent assessment of service quality in the social sector of Russia. *Vestnik Permskogo universiteta. Seria Ekonomika = Perm University Herald. Economy*, 2019, vol. 14, no. 1, pp. 5–19. doi: 10.17072/1994-9960-2019-1-5-19