



РАЗРАБОТКА И
И ПРИМЕНЕНИЕ
СТАНДАРТОВ
КАЧЕСТВА
ГОСУДАРСТВЕННЫХ
(МУНИЦИПАЛЬНЫХ)
УСЛУГ (РАБОТ)

РАЗРАБОТКА И
ПРИМЕНЕНИЕ
СТАНДАРТОВ К
УСЛУГАМ ГОСУДА
СТВЕННЫХ (МУ
НИЦИПАЛЬНЫХ
УСЛУГ (РАБОТ)

УДК 35.07:338.46:006

ББК 67.400.6

П26

Перцов, Л.В.

П26 Разработка и применение стандартов качества государственных (муниципальных) услуг (работ) / Л.В. Перцов. – Москва : Фонд «Институт экономики города», 2011. – 20 с.

ISBN 978-5-8130-0158-1

В настоящее время в России продолжается переход на принципы управления по результатам в общественном секторе. Важнейшей составляющей модели «управления результатами» являются стандарты качества государственных (муниципальных) услуг и работ, внедрение которых формирует систему управления качеством оказания услуг (выполнения работ). Стандарты качества государственных (муниципальных) услуг и работ также представляют собой естественную основу для разработки нормативов затрат, позволяя увязать объем и результаты бюджетных расходов.

В брошюре изложены методические подходы к подготовке, финансовому обоснованию и применению стандартов качества государственных (муниципальных) услуг и работ, рассмотрены типичные проблемы, возникающие у использующих стандарты качества органов публичной власти, предложены пути их решения. Представлено также описание последних по времени проектов Института экономики города в области разработки и внедрения стандартов качества на региональном и местном уровнях.

Издание адресовано сотрудникам органов государственной власти и органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, преподавателям, студентам и аспирантам экономических и финансовых вузов, а также всем, кто интересуется данной проблематикой.

Данное издание подготовлено и напечатано при поддержке Агентства США по международному развитию (USAID)

Точка зрения авторов данного издания может не совпадать с точкой зрения Агентства США по международному развитию (USAID)

Полное или частичное воспроизведение материалов, содержащихся в данном издании, допускается только с письменного согласия издателя.

При цитировании ссылка на фонд «Институт экономики города» обязательна

При печати книги использованы экологически чистые краски, не содержащие свинец

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
Стандарты качества в системе государственного и муниципального управления	4
Стандарты качества как инструмент бюджетирования по услугам (работам)	6
Разработка стандартов качества государственных (муниципальных) услуг (работ)	9
Применение стандартов качества	13
Стандарты качества и внедрение нормативного финансирования	15
Опыт проектов Института экономики города в сфере стандартизации государственных (муниципальных) услуг (работ)	18

ВВЕДЕНИЕ

В Российской Федерации продолжается бюджетная реформа, которая нацелена на повышение эффективности органов публичной власти и результативности их деятельности, основной задачей которой является переход от модели управления затратами к модели управления результатами. Начиная с 2010 г. бюджетная реформа сопровождается реформой системы государственных (муниципальных) учреждений, осуществляемой в рамках реализации Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

После вступления в силу Закона № 83-ФЗ в России осуществляют деятельность три типа государственных (муниципальных) учреждений – бюджетные, автономные и казенные. Финансирование основных видов деятельности бюджетных и автономных учреждений происходит путем предоставления субсидии из бюджета учредителя на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием государственных (муниципальных) услуг (выполнением работ), определенных в государственном (муниципальном) задании. Произошедшие изменения статуса учреждений для подавляющего количества регионов и муниципалитетов означают повышение самостоятельности большинства подведомственных учреждений. Предполагается, что повышение самостоятельности при принятии решений создаст стимулы для повышения качества и эффективности оказания учреждениями государственных (муниципальных) услуг и выполнения работ.

Создание механизмов повышения заинтересованности учреждений в повышении эффективности своей работы, улучшении качества услуг и работ – весомый «актив» Закона № 83-ФЗ. В то же время ослабление контроля за деятельностью учреждений со стороны учредителя порождает риски, о которых много говорилось на этапе принятия Закона. Снижение уровня требований к текущей деятельности должно компенсироваться дополнительными механизмами оценки результатов деятельности учреждений – качества предоставляемых услуг и работ, их влияния на уровень и качество жизни населения. Другими словами, естественным элементом реформирования сети учреждений должно быть развитие системы управления качеством государственных (муниципальных) услуг и работ.

Стандарты качества государственных (муниципальных) услуг (работ) представляют собой центральный элемент такой системы на региональном и местном уровнях. Стандарт качества определяет минимальный гарантированный уровень качества услуг и работ, которому должны соответствовать основные параметры услуг и работ, оказываемых и выполняемых за счет бюджетных средств любым поставщиком на

территории региона или муниципалитета. Определение требований к качеству услуг (работ) с помощью стандартов позволяет управлять не только качеством, но и затратами на оказание услуг (выполнение работ). Возмещение нормативных затрат, определенное в законодательстве в качестве основной формы финансирования деятельности бюджетных и автономных учреждений, предполагает наличие собственно норматива – средневзвешенной величины расхода материальных ресурсов, рассчитанной на основе норм и требований к результату расходования. Стандарты качества государственных (муниципальных) услуг и работ представляют собой естественную основу для разработки нормативов затрат, позволяя увязать объем и результаты бюджетных расходов.

В последние годы практика применения стандартов качества на региональном и местном уровнях постепенно расширяется. При этом регионы и муниципалитеты, принявшие решение об упорядочивании требований к качеству предоставляемых услуг и работ, нередко сталкиваются с серьезными методическими трудностями.

В настоящей брошюре изложены принципы и методические подходы к подготовке, финансовому обоснованию и применению стандартов качества государственных (муниципальных) услуг и работ, рассмотрены типичные проблемы, возникающие у использующих стандарты качества органов государственной власти и органов местного самоуправления, предложены пути их решения. Читатель также познакомится с последними по времени проектами Института экономики города в области разработки и внедрения стандартов качества на региональном и местном уровнях•

СТАНДАРТЫ КАЧЕСТВА В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Потребность в утверждении стандартов качества вызвана тем, что при существующей системе распределения полномочий ответственность за определение требований к качеству большинства наиболее значимых (и наиболее дорогостоящих) услуг и работ разделяется между разными уровнями публичной власти. В результате характеристики государственных и муниципальных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) на разных территориях, неодинаковы и могут меняться со временем. Стандарт качества государственной (муниципальной) услуги (работы) позволяет управлять качеством оказания услуг (выполнения работ) на основе единой формализованной системы.

Сегодня утверждение стандартов качества государственных (муниципальных) услуг (работ) на региональном и местном уровнях носит добровольный характер. На федеральном уровне отсутствуют законодательные акты, регулирующие применение стандартов качества, и рекомендации по подготовке и применению стандартов качества в регионах и муниципалитетах. В результате стандарты качества, принимаемые в разных субъектах РФ и муниципальных образованиях, существенно различаются по задачам применения и содержанию.

Понятие «стандарт» используется в федеральных законах от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании», от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ряде отраслевых федеральных законов, но ни один из этих законов не содержит четкой и исчерпывающей характеристики роли стандартов качества услуг и работ в системе государственного и муниципального управления.

Основываясь на указанных федеральных законах, сложившейся практике применения стандартов качества, а также национальном стандарте РФ «Стандартизация в Российской Федерации. Основные положения» (ГОСТ Р 1.0-2004), можно предложить следующее определение стандарта качества государственных (муниципальных) услуг (работ) – ***это документ, содержащий описание состава, потребительских характеристик, условий и порядка предоставления услуг (работ), позволяющий потребителю услуги получить четкое представление о своих правах на нее и об условиях получения услуги (работы) в рамках действующего законодательства и местной правовой базы.***

Таким образом, под стандартом качества понимается типовой образец, которому должны соответствовать основные параметры услуги (работы), оказываемой (выполняемой) за счет бюджетных средств любым поставщиком независимо от его организационно-правовой формы (бюджетное, автономное, казенное учреждение, «частная» некоммерческая организация, общественная организация, коммерческая организация или индивидуальный предприниматель). Стандарты качества государственных (муниципальных) услуг могут утверждаться как по отдельным услугам (работам), так и по группам однородных услуг (работ).

Управление качеством предоставления услуг и работ на основе

стандартов качества позволяет органам публичной власти:

- объективно оценивать фактическое качество оказываемых услуг (выполняемых работ);
- рассчитывать нормативные затраты на предоставление государственных (муниципальных) услуг (работ), в частности при определении объема субсидий на выполнение заданий бюджетным и автономным учреждениям;
- привлекать к оказанию государственных (муниципальных) услуг (выполнению работ) негосударственных и немunicipальных поставщиков, создавая конкуренцию на рынке предоставления услуг и работ;
- привлекать население к контролю качества предоставляемых государственных (муниципальных) услуг (работ).

В региональной и муниципальной правовой базе документы, являющиеся, по существу, стандартами качества государственных (муниципальных) услуг (работ), иногда обозначаются как «требования к качеству», «показатели качества», «стандарты услуг» и т.п.¹ Использование этих терминов не противоречит федеральным законам, но требует их определения в правовой базе публично-правового образования. При этом опыт территорий позволяет рекомендовать именно термин «стандарт качества государственной (муниципальной) услуги (работы)». Во-первых, такое название непосредственно характеризует содержание данного документа, и является сегодня наиболее распространенным. Во-вторых, при формировании региональной и местной правовой базы требуется четко разграничить «стандарты качества услуг (работ)», «показатели, характеризующие качество и (или) объем (содержание) оказываемых государственных (муниципальных) услуг (выполняемых работ)», входящие в соответствии со статьей 69.2 Бюджетного кодекса РФ в состав государственного муниципального задания, и «стандарты предоставления государственных или муниципальных услуг», утверждаемые согласно Федеральному закону от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Особая ситуация с определением понятия «стандарт» сложилась в сфере социального обслуживания населения. Согласно статье 6 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» государственные стандарты социального обслуживания устанавливаются органами государственной власти субъектов РФ. Соответственно, в правовой базе региона, регулирующей разработку и применения стандартов качества услуг (работ), необходимо обозначить, что в сфере социального обслуживания утверждаются государственные стандарты, а не стандарты качества.

Следует ожидать, что вступление в силу Закона № 83-ФЗ придаст применению стандартов качества государственных (муниципальных) услуг (работ) новый импульс. По мере перехода от финансирования сети подведомственных учреждений к финансированию предоставления услуг (работ) населению значимость всех указанных задач применения стандартов качества будет возрастать. Стимулом стандартизации услуг (работ) на региональном и местном уровнях является также развитие практики оказания услуг (выполнения работ) негосударственными и немunicipальными поставщиками, поощряемое в настоящее время федеральными органами власти•

СТАНДАРТЫ КАЧЕСТВА УСЛУГ (РАБОТ) И СТАНДАРТЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ УСЛУГ

Закон № 210-ФЗ регулирует отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительными органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, осуществляющими исполнительно-распорядительные полномочия. Сфера действия Закона распространяется на государственные и муниципальные услуги, предоставляемые в рамках реализации государственных и муниципальных функций по запросам заявителей: получение заграничного паспорта, услуги лицензирования, регистрации и аккредитации, признание прав на получение льгот и т.п. Услуги, предоставляемые по запросам, подлежат включению в реестры государственных и муниципальных услуг, органы государственной власти и местного порядка обязаны разработать и утвердить административные регламенты предоставления услуг, составной частью которых являются стандарты предоставления услуг. Статья 14 Закона № 210-ФЗ содержит перечень требований к содержанию стандартов предоставления услуг. Данные требования разработаны специально для формализации процедур предоставления услуг по запросам. В число данных требований включены, например, исчерпывающий перечень оснований для отказа в приеме документов, необходимых для предоставления услуги, максимальный срок ожидания в очереди при подаче запроса о предоставлении услуги и при получении результата предоставления услуги, срок регистрации запроса заявителя.

Понятие государственных (муниципальных) услуг и работ значительно шире, чем понятие государственных (муниципальных) услуг, предоставляемых по запросам. Поэтому в отношении основной части государственных (муниципальных) услуг утверждение административных регламентов и стандартов предоставления не требуется. При формировании нормативной правовой базы субъекта РФ (муниципального образования) следует четко различать акты, регулирующие реализацию Закона № 210-ФЗ (в частности, применение стандартов предоставления услуг), и акты, определяющие порядок подготовки и применения стандартов качества услуг (работ).

¹ В 2004–2007 гг. в приказах Минфина России о проведении отбора субъектов РФ и муниципальных образований для распределения субсидий из Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов использовался термин «стандарты качества услуг», а в 2008 г. (приказ от 19 сентября 2008 г. № 453) – «требования к качеству предоставления государственных услуг юридическим и физическим лицам по перечню государственных услуг».

Перспективный уровень применения стандартов качества государственных (муниципальных) услуг (работ) связан с заключением на их основе государственных (муниципальных) контрактов. Органы публичной власти закрепляют в нормативной правовой базе, что оказание услуг (выполнение работ) осуществляется в соответствии со стандартами качества поставщиками любых организационно-правовых форм, которые определяются по итогам конкурсных процедур. В самом контракте при этом указывается на необходимость соблюдения требований, утвержденных в стандарте качества. Данный подход применяется в Республике Татарстан (социальное обслуживание), городе Братске (благоустройство, освещение улиц), Чусовском муниципальном районе Пермского края (ремонт автомобильных дорог) и ряде других территорий.

СТАНДАРТЫ КАЧЕСТВА КАК ИНСТРУМЕНТ БЮДЖЕТИРОВАНИЯ ПО УСЛУГАМ (РАБОТАМ)

Стандарты качества как элемент реформирования системы предоставления услуг (работ)

Внедрение стандартов качества государственных и муниципальных услуг (работ) является составной частью бюджетной реформы. Понятие стандарта качества услуги в федеральной правовой базе было впервые введено Приказом Минфина России от 24 августа 2004 г. № 239 «О проведении в 2004 году отбора субъектов Российской Федерации для распределения субсидий из Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов». Стимулирование подготовки и утверждения стандартов качества государственных (муниципальных) услуг входило в число мероприятий программ реформирования региональных и муниципальных финансов, на реализацию которых выделялись субсидии из федерального бюджета. В дальнейшем стандарты качества были внедрены и во многих территориях, не принимавших программы реформирования общественных финансов, однако понятие стандарта качества до настоящего времени в федеральное законодательство не вошло. Это характерно и для ряда других достаточно распространенных механизмов, связанных с предоставлением услуг и работ, которые можно условно обозначить как инструменты бюджетирования по услугам (работам)¹.

К основным инструментам бюджетирования по услугам (работам), используемым в российской практике относятся:

- перечень государственных (муниципальных) услуг (работ);
- стандарты качества государственных (муниципальных) услуг;
- оценка стоимости государственных (муниципальных) услуг и нормативы финансирования;
- оценка потребности в государственных (муниципальных) услугах в натуральном и стоимостном выражении;
- государственное (муниципальное) задание.

В настоящее время единственным обязательным инструментом бюджетирования по услугам (работам) на региональном и местном уровнях являются государственные (муниципальные) задания, устанавливаемые бюджетным, автономным учреждениям, а также нормативные затраты на оказание ими услуг (выполнение работ). В отношении казенных учреждений Бюджетный кодекс возлагает решение о целесообразности применения государственных (муниципальных) заданий на органы публичной власти, осуществляющие полномочия главного распорядителя бюджетных средств. Для федеральных органов государственной власти обязательным также является утверждение перечней услуг и работ (постановление Правительства РФ от 2 сентября 2010 г. № 671); в перспективе следует ожидать, что требование формирования перечней услуг (работ) всеми уровнями публичной власти будет включено в Бюджетный кодекс.

Схему бюджетирования по услугам (работам) можно представить следующим образом. Применительно к каждой государственной (муниципальной) услуге (работе), включенной в перечень, разрабатывается и утверждается набор требований к ее содержанию и основным параметрам предоставления потребителям – стандарт качества. Для определения необходимых объемов оказания каждой услуги (выполнения работы) в планируемом периоде проводится оценка потребности в предоставлении государственных (муниципальных) услуг (работ) в натуральной форме. Переход от оценки потребности в натуральной

¹ Подробнее об этих инструментах см.: Жигалов Д.В., Перцов Л.В., Чалая Ю.Ю. Использование инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, в практике муниципального управления. М.: Институт экономики города, 2009; Жигалов Д.В., Коваленко Е.А. Оценка полной стоимости государственных и муниципальных услуг: методология, практический опыт и прикладной инструментарий. М.: Институт экономики города, 2008.

форме к оценке потребности в стоимостной форме (т.е. необходимому объему финансирования) производится на основе зафиксированных в стандарте требований к услугам и работам.

На этапе разработки и принятия бюджета потребность в финансировании сопоставляется с реальными возможностями бюджета. Результатом этой балансировки является утвержденный бюджет, в соответствии с которым утверждаются задания бюджетным и автономным учреждениям, формируется государственный (муниципальный) заказ на оказание услуг (выполнение работ) негосударственным (немуниципальным) поставщикам.

Стандарты качества, являясь составной частью системы бюджетирования по услугам (работам), позволяют осуществлять балансировку потребностей в услугах (работах) и финансовых ресурсов территории.

Применение системы бюджетирования по услугам (работам) способствует справедливому и экономически обоснованному распределению бюджетных ассигнований, а также концентрации ресурсов бюджета на решении приоритетных задач социально-экономического развития. Вместе с тем внедрение данной системы требует серьезных материальных и кадровых ресурсов, а также сопряжено с финансовыми рисками. Поэтому решение о начале применения указанных инструментов должно осуществляться индивидуально с учетом возможностей территории.

Требуется ли разрабатывать стандарты качества работ?

Согласно статье 6 Бюджетного кодекса государственное (муниципальное) задание устанавливает требования «к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ)». При этом действующие нормативные акты федерального уровня не содержат четкого разграничения понятий услуги и работы.

Минфин России рекомендует при формировании перечней услуг (работ) исходить из того, что оказание услуг удовлетворяет личные потребности физических и юридических лиц и не принимает материально-вещественной формы, в то время как выполнение работ нацелено на удовлетворение потребностей общества в целом. В соответствии с такой трактовкой Минфин России считает целесообразным разрабатывать стандарты качества и нормативы финансирования только на оказание услуг, но не на выполнение работ¹.

Опыт разграничения понятий услуг и работ различен. Большинство регионов и муниципалитетов, следуя рекомендациям Минфина России, разрабатывают только стандарты качества государственных (муниципальных) услуг. Однако во многих территориях утверждаются и отдельные стандарты качества работ, таких, например, как государственная работа в области дорожной деятельности (Кировская область), муниципальная работа по очистке и рекультивации нарушенных и загрязненных земель (Сургут), муниципальная работа по обустройству и содержанию городских кладбищ (Ханты-Мансийск) и т.д. В некоторых регионах и муниципалитетах органы публичной власти используют в правовой базе термин «стандарт качества услуги (работы)», не указывая в стандарте, об услуге или о работе идет речь.

Решение об оправданности разработки и утверждения стандартов качества государственных (муниципальных) работ зависит от принятого на территории подхода к выделению услуг и работ. В общем случае можно порекомендовать определить в нормативной правовой базе принципиальную возможность стандартизации работ, а в

СОГЛАСОВАНИЕ СТАНДАРТОВ КАЧЕСТВА И ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) ЗАДАНИЙ

Стандарты качества услуг (работ) представляют собой естественную основу для формирования государственного (муниципального) задания. Технически согласование стандарта и задания может производиться следующими способами:

- 1) задание содержит ссылку на стандарты качества и не детализирует повторно параметры оказания услуг (выполнения работ);
- 2) задание содержит ссылку на стандарты качества, а также дополнительные требования к услугам (работам) в соответствии со спецификой конкретного учреждения;
- 3) задание не содержит ссылку на стандарты качества, однако текстовые требования к оказанию услуг (выполнению работ) сформулированы исходя из требований стандарта качества.

Тот или иной подход выбирается с учетом особенностей отрасли и конкретного учреждения, для которого формируется задание. Чаще всего ограничиться ссылкой на стандарт качества будет достаточно в отраслях, в которых деятельность учреждений характеризуется высокой степенью однородности. При этом учреждение обязано соблюдать требования утвержденного стандарта качества вне зависимости от того, оговорено ли это в задании. Соответственно, в государственное (муниципальное) задание может оказаться уместным включить требования к услугам (работам), актуальные только для одного или нескольких поставщиков и не отраженные в стандарте.

¹ См. методический раздел сайта Минфина России по реализации Закона № 83-ФЗ. URL: <http://www1.minfin.ru/ru/budget/83-fz/>

В соответствии с действующим законодательством финансирование оказания услуг общего образования совместно осуществляется органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. Субъекты РФ выделяют средства местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебники и учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов) в форме субвенций.

При подготовке стандартов качества услуг общеобразовательных учреждений у органов местного самоуправления нередко возникают вопросы, правомочно ли утверждение стандарта (либо нескольких стандартов) качества местным правовым актом и весь ли процесс оказания услуг подлежит стандартизации. Идеальным решением вопроса стало бы совместное утверждение стандарта качества услуг общеобразовательных учреждений актами субъекта РФ и муниципального образования, однако на практике утверждение и обеспечение корректировки такого стандарта связано с серьезными организационными сложностями.

Более реальным представляется утверждение стандарта качества указанных услуг местным актом. Это вполне законно и получило в последние годы достаточно широкое распространение.

дальнейшем отталкиваться от природы стандартизируемой работы. Стандарт следует утверждать в тех случаях, когда работа может быть представлена в виде набора типичных процедур, когда для ее осуществления необходим типичный объем ресурсов, другими словами – когда стандарт потенциально является работающим инструментом управления. В стандарте качества желательно указать, об услуге или о работе идет речь, поскольку отнесение вида деятельности к категории услуг и работ определяет требования к содержанию заданий на их предоставление бюджетными и автономными учреждениями.

Стандартизация услуг (работ), предоставляемых в рамках исполнения делегированных полномочий

Значительная часть государственных (муниципальных) услуг (работ) оказывается (выполняется) органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в рамках полномочий, исполнение которых передано с иного уровня публичной власти. Передача исполнения полномочий может осуществляться с федерального уровня на региональный, с регионального на местный, а также между районом и поселением в двухуровневых муниципальных образованиях. Финансирование услуг (работ), предоставляемых в рамках исполнения делегированных полномочий может осуществляться либо полностью за счет целевых трансфертов из соответствующего бюджета, либо за счет средств бюджетов разных уровней одновременно.

Федеральное законодательство не определяет возможности и необходимости стандартизации данной категории услуг (работ) органами публичной власти. Не урегулирована и ответственность за обеспечение соответствия параметров услуг (работ) утвержденным стандартам качества. Некоторые территории пошли по пути частичной стандартизации, утвердив стандарты качества услуг (работ), предоставляемых только в рамках исполнения «собственных» полномочий. Такой подход вполне допустим, но приводит к серьезному сокращению перечня стандартизируемых услуг (работ).

Разработка и утверждение стандартов качества услуг и работ, предоставляемых в рамках делегированных полномочий, по существу, является составной частью исполнения этих полномочий. Следовательно, предоставляющие услуги (работы) органы публичной власти вправе (но не обязаны) самостоятельно разрабатывать и утверждать стандарты качества, если в акте о передаче исполнения полномочий не указано иное. Следует иметь в виду, что «передающий» полномочия уровень публичной власти, в свою очередь, не обязан осуществлять финансовое обеспечение предоставления услуг (работ) того уровня качества, которое зафиксировано в стандарте, принятом по инициативе «принимающего» уровня. Поэтому при нехватке средств, переданных в бюджет «принимающего» уровня публичной власти в виде трансфертов, для обеспечения должного качества услуг (работ) он будет вынужден привлекать для этого собственные средства •

РАЗРАБОТКА СТАНДАРТОВ КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) УСЛУГ (РАБОТ)

Правовое обеспечение стандартизации

Разработке и утверждению стандартов качества государственных (муниципальных) услуг (работ) предшествует формирование правовых основ их применения. Правовые акты, регулирующие вопросы стандартизации, должны включать в себя порядок подготовки, утверждения, использования и корректировки стандартов качества, а также порядок оценки соответствия фактического качества услуг (работ) определенному в стандарте уровню. Данные акты должны также содержать определение понятия «стандарт качества» и характеристику роли такого стандарта в системе управления публично-правовым образованием. Требуется определить перечень услуг (работ), подлежащих стандартизации, утвердить макет (форму подготовки) стандартов. Потребность в решении этих вопросов на региональном и местном уровнях вызвана недостаточной степенью их проработки в действующей федеральной нормативной правовой базе.

К настоящему времени наибольшее распространение получил подход, применявшийся в программах реформирования региональных и муниципальных финансов, – утверждение двух правовых актов, регулирующих использование стандартов качества: положения о порядке разработки, утверждения и реализации стандартов качества государственных (муниципальных) услуг (работ) и положения о порядке оценки соответствия качества фактически предоставляемых (муниципальных) услуг (работ) стандартам качества. Данный подход представляется вполне оправданным: оба этих акта необходимы для адекватного использования стандартов качества, а дальнейшее дробление правовой базы в этой сфере, как правило, излишне усложняет ее.

Указанные порядки распространяются на все стандарты качества, формируемые отраслевыми подразделениями, ответственными за оказание соответствующих услуг (выполнение работ). Порядки могут утверждаться как исполнительным, так и представительным органом публично-правового образования.

Баланс задач при подготовке стандартов качества услуг (работ)

Общую цель внедрения стандартов качества услуг (работ) можно обозначить как создание системы управления качеством предоставляемых государственных (муниципальных) услуг (работ). При этом баланс задач стандартизации для разных территорий может быть разным.

Стандарт качества может применяться прежде всего для формализации требований к потребительским свойствам услуг (работ), повышения прозрачности и контролируемости процесса их предоставления. С некоторой долей условности такой документ можно обозначить как стандарт качества, ориентированный на потребителя. В то же время стандарт качества может использоваться и как механизм определения объемов финансовых средств, необходимых для предоставления услуг (работ), основа для нормативов финансирования, способ упорядочивания отношений между органами государственной власти и местного самоуправления и поставщиками услуг (работ). Условно – стандарт качества, ориентированный на поставщика.

Выбором главной задачи применения стандарта определяется и его содержание. Стандарты качества, ориентированные на потребите-

Подходы к разработке: ПРИМЕР УСЛУГ ДОШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Важное различие между стандартами, ориентированными на поставщика и на потребителя, связано с формой представления информации. Если основная задача стандарта – довести до потребителей услуг (работ) сведения об их правах и обязанностях, то стандарты должны быть доступны для потребителя. Все требования к услугам (работам) должны формулироваться предельно конкретно. Напротив, стандарты, предназначенные для расчета нормативов финансирования, могут содержать специальные термины, а также ссылки на иные документы.

ПРИМЕР: одно и то же требование к порядку оказания услуг в области дошкольного образования может быть сформулировано следующим образом:

- 1) температура воздуха в основных помещениях детских садов составляет: в приемных, игровых ясельных групп – 22-24 °С, в приемных, игровых младшей дошкольной группы – 21-23 °С, групповых и раздевальных помещениях – 21-23 °С, спальных – 19-20 °С, туалетных ясельных групп – 22-24 °С, туалетных дошкольных групп – 21-23 °С, залах для музыкальных и гимнастических занятиях – 19-20 °С, прогулочных верандах – не менее 12 °С;
- 2) температура воздуха в основных помещениях детских садов соответствует СанПиН 2.4.1.2660-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации режима работы в дошкольных организациях».

ля, будут содержать преимущественно требования к конечным потребительским качествам услуг (работ): время ожидания скорой помощи, оснащенность спортивных учреждений, перечень предоставляемых медицинских услуг в стационарах социального обслуживания и т.п. Стандарты качества, ориентированные на поставщика, нацелены на определение требований к технологии оказания услуги (выполнения работы) – нормативов потребления мягкого инвентаря в дошкольных образовательных учреждениях, штатных расписаний. Данные требования служат основой для расчета необходимого объема финансовых средств.

Большинство фактически утвержденных стандартов качества государственных (муниципальных) услуг (работ) сочетают в себе оба рассмотренных подхода, один из которых является преобладающим. Выбирать приоритетную задачу стандарта следует на этапе формирования правовой базы, регулирующей применение стандартов качества услуг (работ).

Содержание стандартов качества

При формировании стандартов качества следует стремиться к тому, чтобы они носили исчерпывающий характер и не допускали неоднозначного толкования. Форма стандарта качества может быть разной, но разрабатываемые стандарты качества, как правило, должны включать в себя следующую информацию:

- 1) общие положения, характеристика оказываемой услуги (выполняемой работы);
- 2) условия и порядок оказания государственной (муниципальной) услуги (выполнения работы):
 - а) определение категории потребителей;
 - б) порядок получения услуги (работы):
 - принятие заявки от потребителя на получение услуги (работы);
 - рассмотрение заявки;
 - принятие решения об удовлетворении заявки;
 - перечень оснований для отказа в предоставлении услуги (работы);
 - информирование заявителя о принятом решении;
 - в) требования к поставщику услуги (работы):
 - требования к документам, в соответствии с которыми осуществляется деятельность поставщика услуги (работы);
 - условия размещения поставщика услуги (работы);
 - специальное техническое оснащение поставщика услуги (работы) – оборудование, приборы, аппаратура и т.д.;
 - укомплектованность поставщика специалистами необходимой квалификации;
 - состояние информации о поставщике, порядке и правилах оказания услуг (выполнения работ) населению;
 - г) требования к технологии оказания услуги (выполнения работы):
 - параметрам объема и содержанию услуги (работы);
 - санитарно-гигиеническим нормам и требованиям безопасности;
 - сроку оказания услуги (выполнения работы);
 - в случае необходимости – к срокам оказания отдельных составляющих услуги (работы);
- 3) срок подачи и регистрации претензий потребителя, а также срок и порядок их рассмотрения;
- 4) порядок распространения информации об услуге (работе).

Стандарт качества может включать в себя нормативы потребления материально-технических ресурсов при оказании услуг (выполнении работ), но это необязательно. Нормативы потребления ресурсов оправданно указывать, если органы публичной власти рассматривают стандарты качества прежде всего как натуральную основу для расчета нормативов финансирования (так называемые счетные стандарты).

Счетные стандарты качества представляют собой документы, полностью ориентированные на обеспечение основы нормативного финансирования услуг (работ).

Счетные стандарты качества либо утверждаемые в дополнение к ним документы содержат максимально детализированные требования к материально-техническому обеспечению, алгоритму и технологии оказания услуги (выполнения) работы: нормы расхода материальных ресурсов, использования оборудования, времени выполнения персоналом отдельных операций, необходимых для оказания услуги (выполнения) работы, и другие требования, которые могут быть непосредственно переведены в денежные единицы.

Учет федеральных актов, регулирующих оказание услуг (выполнение работ)

Стандарты качества государственных (муниципальных) услуг (работ) утверждаются в развитие федеральных правовых актов, регулирующих процесс оказания соответствующих услуг (выполнение работ). Однако федеральное законодательство не регулирует правового статуса стандартов, принимаемых на региональном и местном уровнях, в связи с чем возникает вопрос, как учитывать федеральные акты при разработке стандартов качества.

Все стандарты качества не должны противоречить федеральным законам, регулирующим предоставление услуг (работ), а также принимаемым в соответствии с данными законами актам федеральных органов исполнительной власти. Например, стандарты качества услуг и работ, предоставляемых в сфере образования, не могут противоречить Закону РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании», федеральным образовательным стандартам, постановлениям Правительства РФ, регулирующим вопросы оказания образовательных услуг (например, Постановлению Правительства РФ от 30 декабря 2006 г. № 849 «О перечне затрат, учитываемых при установлении родительской платы за содержание ребенка в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования»). Стандарт качества, как правило, может содержать требования, превышающие указанные в федеральных актах, но не пониженные. Другими словами, стандарты качества услуг (работ) являются своего рода «надстройкой», которая не влияет на обязательность исполнения федеральных актов, но детализирует требования к характеристикам услуг с учетом специфики соответствующих территорий и их возможностей.

Сложнее обстоит дело с учетом федеральных норм и правил оказания услуг (выполнения работ), зафиксированными в строительных нормах и правилах (СНиП), санитарных правилах и нормах (СанПиН), государственных стандартах (ГОСТ) и т.п. Согласно статье 4 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» положения нормативных правовых актов РФ прямо или косвенно предусматривающие осуществление контроля и надзора за соблюдением требований технических регламентов, применяются в части, не противоречащей Закону. Однако фактическая полнота регулирования и уровень контроля в отношении соблюдения различ-

Распространенной ситуацией при подготовке стандартов качества является выявление значительного разрыва между качеством государственных (муниципальных) услуг (работ), предоставляемых разными поставщиками. Исторически сложившиеся различия в качестве услуг и работ являются следствием отсутствия единых документов, регулирующих все аспекты предоставления услуг и работ. Определение требований к качеству по нижней границе, которой будут удовлетворять все поставщики, приведет к тому, что единственной функцией стандарта станет обеспечение сохранения качества услуг (работ) на минимальном уровне. Различия качества при этом могут сохраняться или даже усугубляться.

Таким образом, преодоление различий в качестве услуг и работ, оказываемых (выполняемых) разными поставщиками, является одной из задач стандартизации. Этот процесс может быть не только дорогостоящим, но и весьма продолжительным. Наиболее удобным в условиях действующего законодательства способом выравнивания качества услуг и работ является одновременная разработка программы развития отрасли и стандарта качества. Реализация программы развития отрасли обеспечит постепенное повышение качества услуг (работ) до необходимого уровня. Сам стандарт при этом может вступать в силу в течение определенного переходного периода или корректироваться в соответствии с планом, зафиксированным в программе развития отрасли.

ных норм и правил неодинаковы. Кроме того, в некоторых нормах и правилах прямо указывается на то, что они носят рекомендательный характер. Возможности региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления по изменению качества услуг (работ) на практике могут зависеть и от позиции контролирующих органов.

Учет федеральных норм и правил при утверждении стандарта качества, таким образом, желателен, но не является строго обязательным. Безусловно, не следует закреплять в стандарте соответствие СанПиНу или ГОСТу, если субъект РФ или муниципальное образование не в состоянии обеспечить фактическое соблюдение этих норм всеми поставщиками. Если тот или иной норматив выполняется лишь частью поставщиков, имеет смысл указать в стандарте конкретные требования к качеству, которым удовлетворяют все поставщики (зачастую эти требования будут полностью перенесены из федеральных норм и правил), но не закреплять необходимость соответствия федеральным нормам и правилам в целом.

Финансовое обоснование стандартов качества

Определение требований к качеству предоставляемых услуг (работ) фактически определяет требования и к объему средств, необходимых для исполнения расходных обязательств соответствующего бюджета. Это означает, что формирование стандартов качества связано с риском утверждения таких требований к услугам (работам), которые в какой-то момент не смогут быть обеспечены исходя из финансовых возможностей органов публичной власти. При этом в условиях разделенной ответственности за определение требований к услугам (работам) изменение необходимого объема финансовых ресурсов нередко определяется решениями иных органов публичной власти и не зависит от утвердивших стандарт качества органов государственной власти субъекта РФ или органов местного самоуправления.

Таким образом, важнейшей составляющей процесса подготовки стандарта качества является его финансовое обоснование. В ходе финансового обоснования стандарта качества требуется как определить необходимый объем расходов, осуществляемых на постоянной основе, так и подготовить прогноз объема расходов, требуемых для повышения качества услуг (работ) поставщиками, которые на момент разработки стандарта качества не располагают достаточными возможностями для оказания услуг (выполнения работ) требуемого качества.

Определение требований к государственным (муниципальным) услугам (работам) всегда представляет собой компромисс между качеством (работ) и возможностями бюджета публично-правового образования. Последовательность действий по «балансировке» стандарта качества и ресурсов, необходимых для его обеспечения, зависит от специфики функционирования отрасли и финансовых возможностей. В предельно обобщенном виде ее можно представить следующим образом:

- 1) выявление и формализация минимального и максимального уровня качества фактически предоставляемых государственных (муниципальных) услуг (работ) с учетом различий между их поставщиками;
- 2) определение объемов финансирования, необходимых для обеспечения предоставления всеми поставщиками услуг (работ) соответственно минимального и максимального уровня качества. Расчеты должны быть проведены как в отношении текущего финансирования предоставления услуг (работ), так и в части оценки необходимого объема дополнительных средств, позволяющего повысить качество предоставления услуг (работ) до фактического максимума;
- 3) балансировка требований стандарта качества и имеющихся бюд-

жетных ресурсов с целью обеспечения максимально возможных требований к параметрам оказания услуг (выполнения работ), определенных в стандарте качества. Балансировка может включать в себя изменение объема и качества предоставляемых услуг (работ), реструктуризацию сети поставщиков, в отдельных случаях – перевод предоставления части услуг (работ) на платную (частично платную основу)•

ПРИМЕНЕНИЕ СТАНДАРТОВ КАЧЕСТВА

Контроль качества

Обязательным условием применения стандартов качества государственных (муниципальных) услуг является создание системы контроля за соответствием качества фактически предоставляемых услуг (работ) действующим стандартам. Формирование системы оценки качества предполагает определение:

- периодичности и порядка проведения оценки соответствия качества фактически предоставляемых государственных (муниципальных) услуг (работ) требованиям стандартов качества;
- критериев оценки соответствия фактически оказываемых государственных (муниципальных) услуг (выполняемых работ) стандартам качества;
- процедур получения информации о качестве предоставляемых услуг (работ) от поставщиков и потребителей соответствующих услуг (работ);
- порядка учета результатов оценки при оказании государственных (муниципальных) услуг (работ).

Указанные положения должны утверждаться в порядке оценки соответствия качества фактически предоставляемых (муниципальных) услуг (работ) стандартам качества. Критерии такой оценки необходимо утвердить по каждой государственной (муниципальной) услуге (работе) либо по каждой группе однородных услуг (работ).

В большинстве применяющих стандарты регионов и муниципалитетов система оценки качества фактически предоставляемых услуг (работ) основана на плановых и внеплановых контрольных мероприятиях (проверках). В ходе контрольных мероприятий ответственные сотрудники органов публичной власти посещают поставщика государственных (муниципальных) услуг (работ), изучают параметры услуг и работ, опрашивают потребителей. Чем конкретнее сформулированы требования стандартов качества, тем проще осуществлять оценку соответствия им фактически предоставляемых услуг (работ), тем больше информации получает учредитель по ее итогам и, следовательно, тем эффективнее применение стандартов в целом.

Регулирование предоставления услуг (работ) повышенного качества в стандартах

Внедрение стандартов качества вызывает проблемы, связанные со значительными различиями в уровне оснащенности поставщиков услуг (работ), в квалификации и опыте персонала и других факторах, объективно влияющих на качество услуг и работ. Если установить низкие требования к услугам (работам), то единственной функцией стандарта останется обеспечение сохранения качества услуг (работ) на минимальном уровне. Напротив, высокие требования к качеству не позволят привлечь к оказанию услуг (выполнению работ) поставщи-

Опыт города БРАТСКА

В дополнение к проверкам ответственных органов для контроля качества оказываемых услуг (выполняемых работ) в Братске проводились специальные социологические исследования.

Так, после утверждения в 2007 г. стандартов качества муниципальное учреждение «Центр практической психологии» несколько лет проводило опросы общественного мнения жителей Братска с целью оценить степень удовлетворенности качеством муниципальных услуг (работ). Опросы проводились по выборке из 1500 человек, сформированной с учетом социально-демографических характеристик и района проживания (общая численность населения Братска по состоянию на 1 января 2010 г., по официальным данным, составляла 249,7 тыс. человек). Часть вопросов анкеты были сформулированы исходя из требований к качеству, определенных в стандартах, и касались технологии предоставления услуг (работ), персонала, материально-технической базы поставщиков. По результатам исследований было выявлено, что стандартизация муниципальных услуг (работ) оказала положительное влияние на степень удовлетворенности населения качеством их предоставления.

ков, не повысивших уровень оснащенности, что в свою очередь может привести к дефициту услуг (работ).

Частично решает данную проблему постепенное изменение требований к качеству услуг (работ), сопровождаемое мероприятиями по повышению качества услуг (работ) наиболее слабых поставщиков (см. *Стандарты качества и программы развития отраслей на с.12*). Тем не менее заведомо невозможно добиться того, чтобы у всех поставщиков в подавляющем большинстве публично-правовых образований параметры оказания услуг (выполнения работ) были одинаковыми. Поэтому необходимо специальное регулирование процесса оказания услуг (выполнения работ) повышенного качества.

Во-первых, при оказании ряда услуг (работ) есть возможность использовать инфраструктуру и специалистов других поставщиков. Примерами могут служить детские сады с бассейнами или учреждения стационарного социального обслуживания, в штат которых входят врачи узкой специализации. Потребители поставщиков без соответствующей инфраструктуры и специалистов могут использовать потенциал более развитых поставщиков, однако проблема территориальной доступности последних выступает при этом очевидным ограничением.

Во-вторых, в некоторых отраслях можно оставить относительно невысокий уровень стандарта, но установить обязательную доплату за услуги (работы) более высокого качества. Однако данный подход должен использоваться лишь в том случае, если он разрешен законодательно, поскольку его реализация может сопровождаться конфликтами с потребителями.

В-третьих, исключительно важно учитывать различия в уровне материальной и кадровой оснащенности поставщиков при применении нормативного финансирования. Если в качестве основы для нормативов без корректирующих коэффициентов использовать стандарты, разработанные исходя из среднего качества услуг (работ), то рассчитанный на их основе объем средств окажется недостаточным для того, чтобы лучшие поставщики смогли в полной мере реализовать свои возможности. В предельном случае финансирование на основе усредненного норматива может привести к тому, что поставщик вообще окажется не в состоянии осуществлять свою деятельность.

Корректировка стандартов качества

С изменением экономической ситуации возможности регионального или местного бюджета могут измениться – так же как и потребности населения, проживающего на данной территории, в предоставлении некоторых видов услуг (работ) по объему и качеству. Поэтому нормативный правовой акт, регулирующий процесс разработки и применения стандартов качества государственных (муниципальных) услуг (работ), должен содержать порядок пересмотра и корректировки утвержденных стандартов.

Помимо изменения потребностей населения и финансовых возможностей публично-правового образования основаниями для корректировки стандарта качества могут выступать изменения федеральной, правовой базы, регулирующей оказание услуг (работ), выявление фактов систематического несоответствия реального качества услуг (работ) требованиям стандарта. Порядок корректировки стандартов качества зависит от особенностей сложившейся в субъекте РФ или муниципальном образовании системы управления. Не рекомендуется закреплять право на корректировку стандарта качества за отраслевым исполнительным органом без согласования с иными органами государственной власти региона (органами местного самоуправления).

Также, при возможности, к обсуждению изменений качества оказываемых услуг (выполняемых работ) желательно привлекать население и некоммерческие организации территории.

СТАНДАРТЫ КАЧЕСТВА И ВНЕДРЕНИЕ НОРМАТИВНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ

Нормативное финансирование оказания услуг (выполнения работ)

Вступившая в силу с 1 января 2011 г. редакция Бюджетного кодекса определяет, что финансирование бюджетных и автономных учреждений за счет средств бюджетов бюджетной системы РФ осуществляется путем выделения субсидий на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием ими в соответствии с государственным (муниципальным) заданием государственных (муниципальных) услуг (выполнением работ). Таким образом, в отношении бюджетных и автономных учреждений методики нормативного финансирования должны в обязательном порядке утверждаться на всех уровнях публичной власти, казенные учреждения и прочие поставщики государственных (муниципальных) услуг (работ) могут их применять на добровольной основе.

В законодательстве закреплён принцип: финансироваться из бюджета должно не содержание учреждения, а его деятельность, состоящая в оказании государственных (муниципальных) услуг и в выполнении работ.

Нормативный метод финансирования государственных (муниципальных) услуг (работ) позволяет наиболее объективным образом обеспечивать деятельность поставщиков услуг и работ. Он предполагает отдельный расчет расходов на каждый компонент услуги (работы), в то время как метод индексации затрат ориентирован на финансирование поставщика в целом. В зависимости от отраслевой специфики услуг (работ) норматив финансирования может быть простым (единым для всех единиц услуги или работы) либо сложным (дифференцируемым в зависимости от особенностей потребителя, вида или условий предоставления услуг или работ и иных факторов). Например, простым нормативом является норматив затрат на обучение одного ученика в средней школе, сложным – норматив затрат на лечение, который дифференцируется в зависимости от диагноза, наличия осложнений и т.д.

Стандарты качества государственных (муниципальных) услуг (работ) являются естественной основой для разработки нормативов финансирования услуг и работ. Определенные в стандарте требования к процедурам оказания услуг (выполнения работ), материальному, инфраструктурному и кадровому оснащению поставщиков и другим параметрам услуги (работы) представляют собой элементы, своего рода кирпичики, из которых складывается норматив финансирования услуги или работы.

Расчетно-нормативный подход к финансовому обеспечению заданий

Согласно статье 9.2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» и статье 4 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания осуществляется с учетом расходов на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, за-

ФЕДЕРАЛЬНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО РАСЧЕТУ НОРМАТИВНЫХ ЗАТРАТ

Подходы к расчету нормативных затрат на оказание услуг федеральными государственными учреждениями определены в совместном приказе Минфина России и Минэкономразвития России от 29 октября 2010 г. № 137н/527. В соответствии с пунктом 9 приказа для определения нормативных затрат могут использоваться нормативный, структурный и экспертный методы. Нормативный метод основан на применении нормативов, выраженных в натуральных показателях, при использовании структурного метода общий объем финансирования учреждения пропорционально распределяется между услугами, экспертный метод предполагает использование экспертных оценок.

Строго говоря, настоящее нормативное (основанное на нормативах) финансирование предоставления государственных (муниципальных) услуг (работ) имеет место лишь при использовании нормативного метода. Поскольку невозможно было оперативно внедрить финансирование, основанное на натуральных нормативах, федеральные органы государственной власти были вынуждены определить в методических рекомендациях разные подходы к финансированию подведомственных федеральных учреждений. Тем не менее именно «нормативный метод расчета нормативных затрат» на предоставление государственных (муниципальных) услуг и работ является самым справедливым и экономически оправданным. Федеральные органы государственной власти отмечают целесообразность внедрения формульных нормативов финансового обеспечения государственных (муниципальных) заданий, унифицированных для всех поставщиков соответствующих услуг (работ)¹.

¹ См. методический раздел сайта Минфина России по реализации Закона № 83-ФЗ. URL: <http://www1.minfin.ru/ru/budget/83-fz/>

крепленных за учреждением учредителем. Разделение расходов на собственно оказание услуг и содержание имущества нашло отражение и в совместном Приказе Минфина России и Минэкономразвития России от 29 октября 2010 г. № 137н/527 «О методических рекомендациях по расчету нормативных затрат на оказание федеральными государственными учреждениями государственных услуг и нормативных затрат на содержание имущества федеральных государственных учреждений». Фактически это разделение свидетельствует о том, что весь объем средств, передаваемый поставщику из бюджета для оказания услуг (выполнения работ), подразделяется на две категории – зависящие от объема предоставления услуг и работ (т.е. переменные) затраты и затраты, величина которых не изменяется или слабо изменяется при изменении объема оказываемых услуг (постоянные затраты). К постоянным затратам при оказании услуг (выполнении работ) относятся не только расходы на содержание имущества, используемого поставщиком, но и ряд других: уплата налогов на имущество, затраты на лицензирование и аккредитацию, на обучение персонала и т.д.

Выбирая методы разработки нормативов финансирования, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления, в частности, определяют и подходы к учету переменных и постоянных затрат в нормативе финансирования услуги. Используемые сегодня подходы к учету различны: в некоторых территориях постоянные расходы полностью распределяются по услугам, в других – выделяются как отдельная (ненормируемая) категория.

Практика применения нормативов на региональном и муниципальном уровнях и опыт Института экономики города свидетельствуют о том, что наиболее экономически целесообразным подходом является нормирование не всех расходов учреждений, а только тех, что находятся в прямой зависимости от количества потребителей соответствующих услуг или объема выполняемых работ. Общий объем финансирования поставщика (для бюджетных и автономных учреждений – объем финансового обеспечения задания) при этом складывается из величины рассчитываемых по нормативам расходов на оказание государственных (муниципальных) услуг и выполнение работ, с одной стороны, и величины постоянных затрат поставщика – с другой. Отметим, что данный подход к нормированию возможен только для финансирования подведомственных учреждений. Финансирование приобретения услуг (работ) через систему государственного (муниципального) заказа должно осуществляться по нормативам, включающим в себя все категории расходов на оказание услуг (выполнение работ).

Стандарты качества государственных (муниципальных) услуг (работ) служат основой для расчета объема финансирования только в части расходов, включенных в нормируемую часть стоимости услуги (работы). В общем случае к этой категории расходов относятся:

- фонд рабочего времени сотрудников, непосредственно занятых в процессе оказания услуг (выполнения работ);
- материалы, потребляемые в процессе оказания услуги (выполнения работ);
- мягкий, хозяйственный и прочий необходимый инвентарь;
- питание потребителей.

Нормы потребления указанных составляющих расходов могут быть значительно дифференцированы не только по услугам (работам), предоставляемым в различных отраслях, но и по отдельным услугам (работам) внутри отрасли.

Не подлежащие нормированию расходы (постоянные) определяются расчетным путем, поскольку по ним невозможно корректно ус-

тановить нормы потребления, и распределяются по услугам (работам) в соответствии с пропорцией, рассчитанной согласно выбранному методу распределения по услугам (работам) таких затрат. Как правило, не подлежат нормированию оплата коммунальных услуг, услуг связи, оплата труда административно-технического персонала.

Подходы к нормированию затрат на оборудование могут быть разными и определяются в зависимости от характера предоставляемых услуг (работ). Как правило, нормирование расходов на оборудование целесообразно осуществлять в отношении услуг (работ), характеризующихся высокой степенью однородности (например, услуги скорой помощи или работы по заготовке донорской крови). Так, в детально проработанный стандарт на оказание услуг скорой помощи следует включить полный перечень медицинского оборудования, которым оснащается каждый класс автомобиля скорой помощи. В отношении каждого объекта этого перечня устанавливается средний срок фактической службы, норма расхода запасных частей и расходных материалов, необходимых для его использования (это может быть сделано и в самом стандарте, однако более уместно определить данные параметры в документах, утверждаемых в рамках внедрения нормативного финансирования). Дополнив указанные требования информацией о стоимости соответствующих товаров, органы публичной власти могут рассчитать нормативный объем финансирования станции скорой помощи, включающий в себя расходы на ежегодное приобретение оборудования.

В то же время нормирование расходов на приобретение оборудования крупных учреждений стационарного обслуживания обычно неоправданно. В связи с нерегулярным приобретением оборудования, которое финансируется за счет различных источников, использованием одного и того же оборудования для оказания разных услуг, а также для одинаковых услуг, предоставляемых на бесплатной и на платной для потребителя основе, учет расходов на содержание оборудования в нормируемой части финансирования представляет собой неоправданно сложную задачу. Данные расходы имеет смысл финансировать обособленно. Для бюджетных и автономных учреждений средства на приобретение оборудования, не учтенные при расчете субсидии на выполнение государственного (муниципального) задания, будут перечисляться из средств региональных и местных бюджетов в форме бюджетных инвестиций и субсидий на иные цели.

Таким образом, изменение норм потребления рабочего времени и ресурсов при оказании услуг (выполнении работ) в привязке к параметрам качества, закрепленным в стандартах, позволяет установить прямую зависимость между затратами на услуги (работы) и результатами предоставления последних. Именно это является целью бюджетной реформы и реформы системы государственных (муниципальных) учреждений•

Опыт проектов Института экономики города в сфере стандартизации государственных (муниципальных) услуг (работ)

Разработка стандартов качества для города Ельца и Грязинского муниципального района Липецкой области

В 2008–2009 гг. городской округ «Город Елец» и Грязинский муниципальный район Липецкой области выступали пилотными муниципальными образованиями по комплексному реформированию системы муниципальных финансов на основе целевой программы «Реформирование региональных и муниципальных финансов Липецкой области» на 2007–2009 гг. Институт экономики города оказал экспертную поддержку местным администрациям в области внедрения бюджетирования по услугам (работам), и в частности в разработке проектов стандартов качества муниципальных услуг. Были подготовлены стандарты качества основных услуг социальной сферы – образования, здравоохранения, социальной защиты (в рамках исполнения делегированных государственных полномочий), культуры, физической культуры и спорта.

Стандарты качества (в городе Ельце и Грязинском муниципальном районе использовался термин «показатели качества услуг») разрабатывались прежде всего с целью добиться большей прозрачности и лучшей контролируемости процесса предоставления услуг. Поэтому при подготовке документов акцент делался на условиях и порядке их оказания, требованиях к материально-техническому оснащению поставщиков. Были детально регламентированы права и обязанности потребителей услуг (основания и порядок оказания услуг, основания для отказа в оказании услуг) и порядок информирования населения об оказываемой услуге. В силу того что стандарты качества разрабатывались с ориентацией на потребителя услуг, балансировка требований к качеству услуг и бюджетных ресурсов муниципальных образований производилась в основном путем оценки возможности выполнения стандартов существующими поставщиками (на момент выполнения проекта преимущественно муниципальными бюджетными учреждениями).

Итогом выполнения работ стали проекты стандартов качества муниципальных услуг и услуг, оказываемых в рамках исполнения делегированных государственных полномочий, а также проекты местных правовых актов, регулирующих разработку и использование стандартов. Особое внимание при подготовке проектов правовых актов уделялось согласованию применения различных инструментов бюджетирования по услугам (работам).

Стандартизация услуг социального обслуживания Кировской области

В 2010 г. Институтом экономики города был разработан проект государственного стандарта социального стационарного обслуживания общего типа граждан пожилого возраста и инвалидов в Кировской области с целью упорядочить требования к качеству оказываемых услуг и рассчитать нормативные затраты на предоставление государственных услуг.

Работа была выполнена в три этапа. На первом этапе было проанализировано качество услуг стационарного социального обслуживания, оказываемых существующими поставщиками – 28 государс-

твенными учреждениями Кировской области (дома-интернаты общего типа и геронтологические отделения комплексных центров социального обслуживания населения). Сформирована база данных обо всех поставщиках государственных услуг, включающая в себя информацию об объеме и условиях оказания услуг, уровне оснащенности поставщиков. Помимо этого собрана информация об общей структуре расходов поставщиков на оказание услуг и об особенностях осуществления основных расходов – расходов на фонд оплаты труда с начислениями, на амортизацию и приобретение оборудования, мебели и инвентаря, на содержание и обслуживание зданий и т.д.

На втором этапе на основе полученных данных был создан сам проект стандарта. В него были включены все услуги (и их элементы), фактически предоставляемые во всех учреждениях социального стационарного обслуживания общего типа в Кировской области. Также в проект стандарта вошла часть услуг (и их элементов), которые предоставлялись не во всех учреждениях, но включение которых в стандарт представляется необходимым или целесообразным и возможным. Требования к объемам, качеству, порядку оказания и условиям оказания услуг были определены на основании практики работы учреждений и требований существующих нормативных правовых актов.

На третьем этапе был произведен расчет стоимости одного месяца обслуживания одного клиента по разработанному стандарту. Расходы на финансовое обеспечение стандарта по основным категориям затрат определялись на основе расчетной потребности в денежных средствах для оказания услуг в соответствии с натуральными нормами, установленными проектом стандарта социального стационарного обслуживания общего типа граждан пожилого возраста и инвалидов. Отдельные категории расходов (расходы на содержание здания и оплату жилищно-коммунальных услуг, расходы на повышение квалификации сотрудников и ряд других категорий, в общей сложности менее 5% от общей стоимости оказания услуг) рассчитывались на основе средних фактических затрат учреждений за 2009 г. Стоимость оказания услуг была дополнительно дифференцирована по немобильным («лежачим») и мобильным («нележачим») клиентам, поскольку обслуживание немобильных пациентов существенно дороже, чем мобильных. По итогам расчетов был подготовлен общий норматив стоимости обслуживания на основе проекта стандарта, а для ряда пилотных учреждений произведен расчет стоимости оказания услуг с учетом их специфики•



ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА
THE INSTITUTE FOR URBAN ECONOMICS

125009, Москва, Тверская 20/1 ☎: (495) 787 45 20, 363 50 47 mailbox@urbaneconomics.ru
20/1 Tverskaya Str., Moscow 125009 ☎: (495) 787 45 20, 363 50 47 mailbox@urbaneconomics.ru
www.urbaneconomics.ru



Данное издание подготовлено и напечатано при поддержке Агентства США по международному развитию (USAID)

Точка зрения авторов данного издания может не совпадать с точкой зрения Агентства США по международному развитию (USAID)

