



Стандартизация государственных услуг: НОВЫЕ ВОПРОСЫ И НОВЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ



В настоящее время расширяется практика разработки на региональном и муниципальном уровнях стандартов государственных услуг. В то же время не теряют актуальности вопросы о том, действительно ли нужны стандарты и есть ли им альтернатива.

Марина КЛИШИНА, первый заместитель генерального директора Центра исследования бюджетных отношений

тивности государственных услуг благодаря четкому определению того, какие материальные и кадровые ресурсы необходимы для оказания государственных услуг, и однозначной фиксации объемов затрат, необходимых для оказания услуги одному пользователю.

С введением в Бюджетный кодекс РФ норм о государственных (муниципальных) заданиях, требующих определения показателей качества оказания государственных услуг, стандарты стали рассматриваться как документ, позволяющий установить указанные требования к качеству услуг. Такое назначение стандартов представляется весьма актуальным в связи с необходимостью ежегодного формирования государственных (муниципальных) заданий для всего массива учреждений и иных организаций, оказывающих государственные и муниципальные услуги. Таким образом, стандарты призваны оптимизировать работу по установлению государственных заданий.

Стандартизация также может быть полезна для планирования и оценки деятельности учреждений новой организационно-правовой формы — ав-


тономных учреждений (АУ). Они должны оказывать услуги, качество которых не ниже, чем у бюджетных учреждений, и при этом финансироваться на равных с бюджетными учреждениями условиях. Помимо этого стандарты позволяют привести оказание услуг разными учреждениями к единому формату, избежать дискриминации пользователей одной и той же услуги в разных учреждениях одного субъекта РФ, муниципального образования.

При концептуальной согласии с необходимостью разработки стандартов тем не менее очевидно, что большая часть требований, которая может быть включена в стандарт, уже установлена в документах федерального уровня (СанПиНах, ГОСТах и ОСТах, СНиПах, стандартах лечения, образовательных стандартах, правилах пожарной безопасности, типовых положениях, рекомендациях по используемому оборудованию, модельных актах и т. п.). В разных отраслях и применительно к разным группам (типам, видам) учреждений ситуация с полнотой регулирования их деятельности на федеральном уровне разнится. Однако в це-

Нужны ли стандарты?

Работа по стандартизации услуг, оказываемых государственными учреждениями, началась под эгидой необходимости повышения качества (в самом широком смысле слова) и доступности государственных услуг, улучшения уровня сервиса и информационного обеспечения потребителей услуг. Параллельно в рамках административной реформы формировались регламенты оказания государственных услуг органами государственной власти с акцентом на детальное регулирование процесса оказания услуги.

Во многом стимулом к активизации работы по установлению стандартов явилось включение Минфином России стандартизации в состав мероприятий, реализуемых субъектами РФ и муниципальными образованиями в рамках программ реформирования региональных и муниципальных финансов в целях получения соответствующих субсидий из федерального бюджета. Кроме того, стандарты рассматривались как один из способов повышения эффек-

 Стандарты позволяют привести оказание услуг разными учреждениями к единому формату, избежать дискриминации пользователей одной и той же услуги в разных учреждениях одного региона или города

лом не занятыми федеральным регулированием нишами остаются, в частности, такие сферы, как информационное обеспечение потребителей услуг, режим работы учреждений, обеспечение компьютерной и оргтехники, автоматизация работы учреждений.

Нужны ли в таком случае стандарты государственных услуг, либо можно ограничиться установлением не урегулированных на федеральном уровне требований к деятельности учреждений? Отвечая на этот вопрос, целесообразно иметь в виду, что на практике некоторые федеральные требования в настоящее время выполняются не полностью, что с формальной точки зрения незаконно и влечет за собой ряд сложностей. Очевидно, что единый документ, описывающий основы работы учреждения, несет в себе плюсы комплексного подхода к предоставлению информации. В то же время в нем неизбежно будут присутствовать цитаты из документов федерального уровня либо ссылки на них.

По-видимому, в данном случае стоит руководствоваться тем, для чего формируются стандарты, и отражать в них все важные с точки зрения назначения стандартов параметры (например, показатели качества услуг, включаемые в стандарт; характеристику материально-технической обеспеченности, важной для обоснования объемов бюджетного финансирования), а также обращать внимание на проблемные вопросы, связанные с оказанием тех или иных услуг (нехватку кадров, недостаточный уровень квалификации кадров; проблемы с обеспечением пожарной безопасности, неудовлетворительное состояние прилегающей к учреждению территории и т. п.).

В таком контексте стандарты можно рассматривать как новый, зачастую позитивно воспринимаемый руководством инструмент комплексного решения проблем в отдельных отраслях.

«Стандарт» или «требование» к качеству услуг?

Ставший за последние несколько лет привычным понятийный апа-

рат в области стандартизации услуг в ближайшие годы может измениться. В соответствии со статьей 26.14 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ органы государственной власти субъекта РФ устанавливают региональные минимальные социальные стандарты и другие нормативы расходов бюджета субъекта РФ. Таким образом, в законе идет речь лишь о «минимальных социальных стандартах», причем рассматриваемых как один из видов «нормативов расходов». Одновременно термины «стандарт», «национальный стандарт» используются в федеральном законодательстве о техническом регулировании и закрепляют основные полномочия за федеральными органами. В связи с этим термин «стандарт» применительно к регулированию деятельности государственных учреждений субъектов РФ вызывает справедливые вопросы со стороны юридических подразделений.

В таких условиях удачным является изменение Минфином России норм программ реформирования региональных и муниципальных финансов и введение вместо слова

затраты на выполнение установленных требований и стоит ли продолжать работу в данной сфере.

В государственном секторе такой подход применить сложнее, поскольку государство, реализуя свои функции, обеспечивает конституционные права граждан. Невозможность соблюдения нового, более высокого уровня стандарта не может повлечь за собой прекращение реализации установленных государственных функций, отказ от обеспечения конституционных прав и свобод. Следовательно, обязательства, которые берет на себя государство, устанавливая те или иные стандарты (требования) собственной деятельности, должны быть реальны для выполнения и финансово обеспечены.

Очевидно, что фиксация в стандарте текущей ситуации без установления направления поступательного движения к улучшению работы учреждений также не верна, поскольку смысл разработки стандартов (требований) государственных услуг — это повышение их качества. В то же время введение более высоких тре-



Обязательства, которые берет на себя государство, устанавливая те или иные стандарты собственной деятельности, должны быть реальны для выполнения и финансово обеспечены

«стандарт» слова «требование». Можно ожидать, что данная формулировка в скором времени войдет в практику работы и постепенно вытеснит термин «стандарт».

Стандарт — то, что есть или то, что должно быть?

В России под словом «стандарт» привычно понимается то, как должно что-либо производиться, осуществляться, предоставляться, то есть описание некоего идеального процесса. Данный подход приемлем при установлении государственных стандартов и технических регламентов для негосударственного сектора. В этом случае негосударственные организации могут самостоятельно решить, окупаются ли

бований к деятельности государственных учреждений, достижение которых возможно только в результате принятия мер по ремонту, реконструкции, строительству, приобретению нового оборудования и т. п., само по себе не повысит качество государственных услуг. Необходимо документальное закрепление мер по достижению заявленных требований к оказанию услуг, утверждение планов работ.

Важно также, чтобы планы работ, направленные на внедрение стандартов либо повышение требований к качеству услуг, обеспечивались бюджетным финансированием. Для этого необходимо учитывать заявленные планы при составлении бюджета, в частности, предусмотреть соответ-

ствующие нормы в методологии планирования бюджетных ассигнований, утверждаемой финансовым органом. Также должно быть четкое понимание того, что некоторые меры по реализации стандартов (например, в части доведения до потребителей услуг информации о деятельности учреждений) бюджетного финансирования не требуют. И даже в случае новизны таких мер, они могут быть включены в стандарты, выполнены в кратчайшие сроки и окажут положительное влияние на уровень удовлетворенности потребителей услуг.

Во избежание претензий со стороны потребителей в том, что принятые стандарты не исполняются, мож-



И Должно быть четкое понимание того, что некоторые меры по реализации стандартов бюджетного финансирования не требуют

но либо утверждать стандарты с установленным сроком вступления в силу, либо фиксировать текущий уровень, ниже которого качество услуг опускаться не должно, и устанавливать сроки и ожидаемый набор улучшений стандартов в будущем.

Как не снизить требования к качеству услуг?

В условиях, когда органы государственной власти субъекта РФ сами разрабатывают и утверждают обеспечиваемые из регионального бюджета стандарты деятельности региональных учреждений, существуют риски превалирования интересов органов государственной власти субъекта РФ (финансовых возможностей бюджета, организационных возможностей конкретных органов власти и т. п.), а не потребностей населения. То есть возможно составление «стандартов ради стандартов» — формального закрепления требований к услугам без ориентации на повышение их качества.

Во избежание этого предлагается привлекать к разработке стандартов как можно более широкий круг региональных органов государственной власти, способных формулиро-

вать прогрессивные предложения по улучшению качества государственных услуг и работы учреждений. Кроме того, особое внимание целесообразно уделять мнению потребителей государственных услуг, анализировать поступающие от них замечания и предложения; проводить опросы потребителей услуг.

Стандарт — основа для нормативов затрат

Введение на федеральном уровне заданий учредителя АУ и государственных заданий, предусматривающих разработку нормативов за-

трат, возобновляет дискуссии о месте и роли стандартов услуг в установлении нормативов затрат, а также в целом о применении нормативов в бюджетном процессе. Решение первого из обозначенных вопросов предполагает гармонизацию содержания стандар-

та с набором расходов и механизмом их расчета, используемых при определении нормативов затрат на оказание услуг. Чем больше детальных позиций будет отражено в стандарте, тем более точным будет определение норматива затрат.

Что касается применения нормативов в бюджетном процессе, то в настоящее время, когда работы по расчету нормативов затрат лишь начинаются, использовать полученные результаты расчетов целесообразно в первую очередь для аналитических целей:

- сравнения объективной стоимости оказания услуг в разных учреждениях;
- сравнения фактической и рассчитанной по нормативам стоимости оказания услуг;
- принятия мер по повышению эффективности бюджетных расходов.

В то же время в связи с важностью полного финансового обеспечения принятых обязательств переход к определению сумм бюджетных ассигнований для учреждений на основе полученных нормативов не должен производиться одномоментно. Он нуждается как минимум в переходном периоде.

Из-за с проявления в экономике кризисных явлений основное внимание финансовых работников в настоящее время уделяется текущим вопросам исполнения принятых обязательств. Однако нельзя допустить, чтобы это повлекло за собой полный отказ от работы над стандартами.

И К разработке стандартов следует привлекать как можно более широкий круг региональных органов государственной власти, способных формулировать прогрессивные предложения по улучшению качества государственных услуг и работы учреждений

Напротив, не стоит забывать о роли стандартов как механизма оптимизации материально-технического и кадрового обеспечения учреждений, комплексного рассмотрения и решения проблем взаимодействия потребителей с бюджетным сектором. ●