

Ключевые слова:

государственные (муниципальные) услуги,
государственное (муниципальное) задание,
портал государственных
(муниципальных) услуг,
государственная функция,
нормативные затраты

Н. П. Реброва, проф., д. э. н.,
зав. кафедрой «Экономика и финансы» Омского филиала
Академии бюджета и казначейства Минфина России
(e-mail: rebrowa.natalya@yandex.ru)

М. Я. Смоляр, преподаватель
кафедры «Экономика и финансы» Омского филиала
Академии бюджета и казначейства Минфина России
(e-mail: telya2005@rambler.ru)

Организация предоставления государственных (муниципальных) услуг в Российской Федерации

Во всех развитых странах оказание услуг населению является ключевой функцией органов государственной власти, поскольку уровень организации сектора государственных услуг влияет на социально-экономическую ситуацию страны в целом. Это связано с ярко выраженной социальной направленностью отраслей рассматриваемой сферы, что непосредственно сказывается на состоянии рабочей силы, производительности труда, темпах экономического роста. В России в настоящее время ведется активная работа по совершенствованию организации предоставления государственных (муниципальных) услуг населению и повышению их качества. Данный аспект был выделен как одно из основных направлений бюджетной политики на 2010–2012 гг.

Термин «бюджетные услуги» в российской практике стал широко употребляться с 2004 г.: внедряемые в бюджетный процесс элементы бюджетирования, ориентированного на результат, способствовали переходу от «управления затратами» к «управлению результатами» — предоставляемыми населению услугами. За два года до этого «в ходе переписи населения в 2002 году Президент России В. В. Путин на вопрос о сфере своей деятельности сообщил переписчикам, что он «оказывает услуги населению». Это было несколько неожиданно, так как первые лица государства ранее не давали столь ясных ответов. Тем не менее в этой фразе скрыта важная мысль: цель государства в лице органов власти — предоставление качественных, своевременных

и экономических услуг населению»¹. Однако вплоть до 2007 г. внимание этим вопросам практически не уделялось. В период с 2004 по 2007 гг. были законодательно закреплены и начали внедряться трехлетнее планирование бюджета, ведомственные целевые программы, реестры расходных обязательств, обоснования бюджетных ассигнований, доклады о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования и т. д. А в 2007 г. был принят Федеральный закон № 63-ФЗ², который внес ряд поправок в Бюджетный кодекс РФ (далее — БК РФ), в т. ч. были введены понятия «государственная (муниципальная) услуга» и «государственное (муниципальное) задание» и исключены любые упоминания термина «бюджетная услуга». Необходимо отметить, что до введения в БК РФ вышеупомянутых понятий было принято Постановление Правительства РФ от 11.11.2005 № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)», однако на законодательном уровне не были закреплены определения терминов «государственные функции» и «государственные услуги». Поэтому для начала разграничим данные понятия.

Обратимся к БК РФ. В соответствии со ст. 6³, под государственными (муниципальными) услугами (работами) понимаются «услуги (работы), оказываемые (выполняемые) в соответствии с государственным (муниципальным) заданием органами государственной власти (органами местного самоуправления), бюджетными учреждениями, иными юридическими лицами». В свою очередь, «государственное (муниципальное) задание — это документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ)». Таким образом, государственная услуга — это общественно полезная деятельность государственных организаций, предписываемая им по закону, а государственная функция — это общественно полезная деятельность таких организаций, вытекающая из сущности государства⁴. То есть функция государства — это то, что оно обязано делать исходя из своего назначения, а услуга — это уже определенный юридический результат. В связи с этим, когда речь идет о государстве в целом, корректнее использовать термин «государственная функция». Когда же мы говорим о конкретных организациях, выполняющих определенные работы или производящих те или иные блага, то здесь уже применим термин «государственные услуги». Таким образом, понятие государственной функции шире, чем понятие услуги. Функции государства более или менее стабильны во времени, а вот перечень его услуг постоянно меняется.

Вернемся к БК РФ. 1 января 2009 г. вступили в силу нормы о порядке формирования государственного (муниципального) задания и его финансовом обеспечении. Исходя из уже упомянутых определений, путем доведения учредителем государственного (муниципального) задания до государственного (муниципального) учреждения за последним закрепляются обязательства по оказанию государственных (муниципальных) услуг. Формируя задание, учредитель принимает обязательства по его

¹ Афанасьев М. П., Кривоногов И. А. Бюджетная реформа в России: первые итоги и возможные перспективы // Вопросы экономики. — 2005. — № 11. — С. 57.

² Федеральный закон от 26.04.2007 № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» / Информационно-правовой портал «Консультант Плюс» (<http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=100303>).

³ Бюджетный кодекс Российской Федерации / Информационно-правовой портал «Консультант Плюс» (<http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=100347>).

⁴ Галанов В. А., Гришина О. А., Шибяев С. Р. Рынок товаров и услуг для государственных нужд (государственный товарный рынок). — М.: ИНФРА-М, 2010. — С. 191.

финансовому обеспечению. Единый нормативный документ, регулирующий основы оказания государственных (муниципальных) услуг, был принят лишь в 2010 г. Это Федеральный закон № 210-ФЗ (далее — Закон № 210-ФЗ), в котором даны определения государственных и муниципальных услуг, отличные от определений БК РФ. Так, «государственная услуга, предоставляемая федеральным органом исполнительной власти, органом государственного внебюджетного фонда... — деятельность по реализации функций соответственно федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда..., которая осуществляется по запросам заявителей в пределах... полномочий органов, предоставляющих государственные услуги»⁵. Аналогично описывается и муниципальная услуга. Таким образом, государственные (муниципальные) услуги определяются не через задания, а через государственные (муниципальные) функции, что значительно расширяет круг возможных видов оказываемых услуг. Данным законом установлены, в частности, требования к взаимодействию государственного или муниципального органа с заявителем, т. е. получателем услуги. В законе говорится, что государственные (муниципальные) услуги предоставляются на бесплатной основе, за исключением ряда случаев, предусматривающих возможность установления платы за их предоставление. К таким случаям, например, относится уплата государственной пошлины за выдачу паспорта гражданина РФ, водительского удостоверения, регистрацию права собственности и ряд других. Кроме того, это могут быть платные услуги в здравоохранении, не включенные в перечень оказываемых бесплатно в соответствии с программой обязательного медицинского страхования. Особо следует отметить, что в Законе № 210-ФЗ установлены требования к организации предоставления государственных и муниципальных услуг, в т. ч. в электронной форме. Определен состав сведений, включаемых в реестры государственных и муниципальных услуг, ведение которых предусмотрено в обязательном порядке для органов исполнительной власти всех уровней.

За год до принятия Закона № 210-ФЗ Правительством РФ была разработана Концепция единой системы информационно-справочной поддержки граждан и организаций по вопросам взаимодействия с органами исполнительной власти и местного самоуправления с использованием Интернета⁶. Основными целями названной Концепции являются обеспечение открытости деятельности органов власти, повышение качества и доступности предоставляемых ими государственных и муниципальных услуг. В состав единой системы входят сводный реестр и Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций), региональные порталы и реестры. Так, на сегодняшний день Федеральный реестр включает 621 государственную услугу, предоставляемую федеральными органами исполнительной власти гражданам и организациям; Реестр государственных услуг Республики Татарстан содержит 122 услуги, Реестр государственных функций и услуг Санкт-Петербурга — 190 (на сегодняшний день находится в стадии разработки), Реестр государственных услуг Тамбовской области — 133, Калининградской области — 228. В данных реестрах услуги классифицируются, во-первых, в зависимости от того, кому они предоставляются, — юридическим или физическим лицам, по категориям,

⁵ Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» / Информационно-правовой портал «Консультант Плюс» (<http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=103023>).

⁶ Постановление Правительства РФ от 15.06.2009 № 478 «О единой системе информационно-справочной поддержки граждан и организаций по вопросам взаимодействия с органами исполнительной власти и органами местного самоуправления с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет» / Информационно-правовой портал «Консультант Плюс» (<http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=101630>).

по ведомствам и по жизненным ситуациям. В Санкт-Петербурге, кроме того, приводится классификация услуг в зависимости от порядка их предоставления — традиционного, через многофункциональные центры или через электронную приемную. В целом на сегодняшний день отсутствует единая, законодательно закреплённая дифференциация их видов. В работе группы ученых, направленной на изучение мониторинга в системе оказания услуг, предложены различные подходы к этому вопросу (табл. 1).

Таблица 1

**Обобщенная классификация
государственных и муниципальных услуг**

Критерий	Вид услуги
1. По сфере оказания	— публичная — социальная (общественная) — административная
2. По наличию промежуточного результата	— простая — сложная
3. По содержанию результата	— информационно-консультационная — коммуникационная — финансовая — предоставляющая правообеспечивающие документы
4. По условиям оказания	— программная — нормативно-правовая
5. По взаимодействию с ведомствами	— элементарная — композитная (межведомственная)
6. По основанию оказания	— платная — бесплатная
7. По практике применения	— избыточная — фиктивная — навязанная
8. По целям услугополучателей	— реализующая конституционные права граждан — обеспечивающая содействие услугополучателям в реализации их законных обязанностей — реализующая законные интересы услугополучателей
9. По причине обращения	— вынужденная — добровольная
10. По доступности	— доступная — малодоступная
11. По количеству услугополучателей	— массовая — индивидуальная
12. По наличию стандартов	— стандартизированная — нестандартизированная
13. По наличию регламентов	— регламентированная — нерегламентированная

Источник: Мониторинг государственных и муниципальных услуг в регионе как стратегический инструмент повышения качества регионального управления: опыт, проблемы, рекомендации / С. И. Неделко, А. В. Осташков, С. В. Матюкин, В. Н. Ретинская, И. А. Мурзина, И. Г. Кревский, А. В. Луканин, О. С. Кошевой. Под общ. ред. В. В. Маркина, А. В. Осташкова. — М.: Экслибрис-Пресс, 2008. — С. 85.

В отличие от классификации государственных услуг, на федеральном уровне существует единая классификация государственных функций федеральных органов исполнительной власти, закреплённая Указом Президента РФ № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Указом предусмотрено

выделение четырех групп функций по их типам с преимущественным закреплением каждого типа за соответствующим органом исполнительной власти:

- функции по принятию нормативных правовых актов (министерства);
- функции по контролю и надзору, включая выдачу разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности либо конкретных действий (службы);
- функции по управлению государственным имуществом (агентства);
- функции по оказанию государственных услуг (агентства)⁷.

К последним относится предоставление органами власти и подведомственными им организациями услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты и в других областях, установленных федеральными законами. В соответствии с названными функциями, во введенном с 1 января 2008 г. Общероссийском классификаторе продукции по видам экономической деятельности ОК 034-2007 (КПЕС 2002) есть раздел L, в котором перечислены услуги в сфере государственного управления, обеспечения военной безопасности и социального обеспечения⁸. Они подразделяются на следующие:

- Услуги в области государственного управления общего характера, экономической и социальной политики государства:
 - органов законодательной и исполнительной государственной власти, органов местного самоуправления;
 - государственного управления в бюджетно-финансовой и налоговой сфере;
 - государственного управления в сфере экономической и социальной политики;
 - государственного управления учреждениями здравоохранения, образования, культуры, прочих областей социальной сферы;
 - государственного управления, обеспечивающие эффективное ведение хозяйственной деятельности и т. д.
- Услуги, предоставляемые государством обществу в целом:
 - в области международных отношений, обороны, юстиции и правосудия, обеспечения общественного правопорядка и безопасности и т. д.
- Услуги в области обязательного социального страхования.

Недостатком данного Классификатора является то, что в нем приведены далеко не все государственные (муниципальные) услуги, оказываемые населению государством (муниципалитетами), что значительно затрудняет сопоставление услуг различных регионов между собой. Кроме того, исходя из приведенной информации, довольно сложно разграничить государственные функции и государственные услуги. Сводный реестр, в котором и должны содержаться все виды оказываемых в стране государственных (муниципальных) услуг, до сих пор находится на стадии разработки, а на законодательном уровне о включении таких услуг в Общероссийский классификатор пока не говорится.

На сегодняшний день основное внимание уделяется формированию порталов государственных и муниципальных услуг. Для этого распоряжением Правительства Российской Федерации № 1555-р⁹ утвержден четкий план, согласно которому

⁷ Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» / Информационно-правовой портал «Консультант Плюс» (<http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=101681>).

⁸ Общероссийский классификатор продукции по видам экономической деятельности ОК 034-2007 (КПЕС 2002) / Информационно-правовой портал «Консультант Плюс» (<http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=79730>).

⁹ Распоряжение Правительства РФ от 17.10.2009 № 1555-р «О плане перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти» / Информационно-правовой портал «Консультант Плюс» (<http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=104650>).

государственные услуги будут переведены в электронный вид в соответствии с установленными в нем сроками. В плане определен перечень из 74 предоставляемых федеральными органами власти наиболее массовых, важных для граждан и бизнеса услуг, которые должны быть переведены в новый формат в первую очередь. К таковым относятся услуги, оказываемые гражданам и предпринимателям по их запросу: выдача справок, разрешений, лицензий, сертификатов, свидетельств, информации; регистрация, аккредитация и т. п. Перевод государственных услуг в электронный формат разделен на пять этапов. Первые два этапа — размещение в сводном реестре и на Едином портале информации о государственных услугах, а также сведений о сроках исполнения, форм заявлений и иных документов, необходимых для получения государственной услуги, и обеспечение доступа к ним для копирования и заполнения в электронном виде — сегодня практически завершены.

На третьем этапе (середина 2010 г.) была обеспечена возможность для заявителей в целях получения государственных услуг представлять документы в электронном виде с использованием Единого портала. В этот же период предполагалось решить вопрос правового механизма электронного документооборота, предусматривающего использование электронно-цифровой подписи заявителями, однако пока данный аспект не реализован на практике.

На четвертом этапе (2011 г.) заявителям будет предоставлена возможность осуществлять через Единый портал мониторинг хода предоставления заявленной государственной услуги.

На пятом этапе (2012 г.) федеральные органы исполнительной власти получат возможность направлять все необходимые документы, предоставляемые при оказании государственных услуг, в электронном виде через Единый портал, если это не запрещено федеральным законом.

На 1 сентября 2010 г. региональные порталы государственных услуг функционировали в 74 субъектах РФ из 83, на 1 января 2011 г. — в 81 субъекте.

К июлю 2010 г., в рамках проводимых мероприятий по внедрению государственных (муниципальных) услуг в бюджетный процесс РФ, на всех уровнях государственной власти законодательно были закреплены реестры оказываемых государственных услуг, порядки и стандарты по их предоставлению, механизм формирования государственных заданий. Важнейшей проблемой является расчет стоимости оказываемых услуг, оценка их качества, а также оценка потребности в них. Данная информация должна в полной мере содержаться в государственных (муниципальных) заданиях, которые используются при составлении проектов бюджетов для планирования бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг. Однако в БК РФ отсутствуют нормы, предписывающие использовать такие задания при составлении проектов бюджетов; там сказано, что государственные (муниципальные) задания учитываются при планировании бюджетных ассигнований, т. е. не являются их основой. При этом расчет затрат на единицу оказываемой услуги является отправной точкой всех расчетов по определению потребности в бюджетных ассигнованиях на оказание государственных услуг. В 2010 г. порядок такого расчета был определен приказом Минфина России от 22.10.2009 № 105н (далее — Приказ № 105н)¹⁰.

¹⁰ Приказ Минфина России от 22.10.2009 № 105н «Об утверждении Методических рекомендаций по определению расчетно-нормативных затрат на оказание федеральными органами исполнительной власти и (или) находящимися в их ведении федеральными государственными бюджетными учреждениями государственных услуг (выполнение работ), а также расчетно-нормативных затрат на содержание имущества федеральных государственных бюджетных учреждений» / Информационно-правовой портал «Консультант Плюс» (<http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=93079>).

Помимо федерального уровня типовые методики по определению расчетно-нормативных затрат были утверждены на региональном и на муниципальном уровнях. Отметим, что расчетно-нормативные затраты были основой для определения объема финансирования государственного задания, выполняемого бюджетным или автономным учреждением. В соответствии с Федеральным законом от 08.05.2010 № 83-ФЗ (далее — Закон № 83-ФЗ)¹¹, с 1 января 2011 г. бюджетным и автономным учреждениям предоставляется субсидия для выполнения государственного задания на основании соглашения о предоставлении государственных (муниципальных) услуг, которое заключается между бюджетным или автономным учреждением и органом исполнительной власти, являющимся его учредителем. Согласно ст. 69.2. БК РФ в редакции Закона № 83-ФЗ, задание в обязательном порядке формируют только бюджетные и автономные учреждения, а для казенных учреждений решение о необходимости его формирования принимает главный распорядитель бюджетных средств, т. е. для последних государственное задание может и не формироваться. В таком случае финансирование осуществляется в обычном порядке по бюджетной смете. Кроме того, Закон № 83-ФЗ вносит еще одно существенное изменение в части финансирования государственных учреждений. До 1 января 2011 г. расходы на их содержание планировались исходя из необходимого объема средств по смете, а с 1 января 2011 г. такие расходы планируются исходя из объемов оказанных ими государственных услуг. 2 сентября 2010 г. было принято Постановление Правительства РФ № 671 «О порядке формирования государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания» (далее — Постановление № 671), в соответствии с которым Приказом Министерства финансов РФ и Министерства экономического развития РФ от 29.10.2010 № 137н/527 (далее — Приказ № 137н/527) были утверждены методические рекомендации по расчету нормативных затрат на оказание федеральными государственными учреждениями государственных услуг и нормативных затрат на содержание имущества федеральных государственных учреждений. Важным нововведением Постановления № 671 является форма ведомственного перечня государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) федеральными государственными учреждениями в качестве основных видов деятельности, а также форма базового (отраслевого) перечня государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) федеральными государственными учреждениями в установленной сфере деятельности. Ведомственные перечни были утверждены учредителями (для автономных и бюджетных учреждений) или главными распорядителями бюджетных средств (для казенных учреждений) к 1 января 2011 г., а вот утверждение базовых перечней — право, а не обязанность федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в соответствующей сфере деятельности. При этом в случае утверждения базового перечня показатели ведомственного перечня не должны ему противоречить¹².

¹¹ Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» / Информационно-правовой портал «Консультант Плюс» (<http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=106487>).

¹² Постановление Правительства РФ от 02.09.2010 № 671 «О порядке формирования государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания» / Информационно-правовой портал «Консультант Плюс» (<http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=104500>).

Вернемся к упомянутому приказу Минфина и Минэкономразвития России¹³. В соответствии с новым приказом с момента его официального опубликования Приказ № 105н считается утратившим силу. Ранее понятие «нормативные затраты на оказание государственной услуги» использовалось только для автономных учреждений, а для бюджетных учреждений употреблялся термин «расчетно-нормативные затраты на оказание государственной услуги». Теперь применяется единое понятие для всех типов учреждений. Такое изменение является абсолютно обоснованным, т. к. затраты на оказание государственных (муниципальных) услуг должны определяться по единым критериям, независимо от типа учреждения: потребителями всех услуг являются жители страны, поэтому на качестве и в установленных случаях на стоимости получаемых ими услуг не должно сказываться, обратились они в бюджетное или же автономное учреждение. Кроме того, вместо объема финансового обеспечения, выделяемого на выполнение государственного задания, будет рассчитываться объем субсидии на выполнение государственного задания (о чем ранее уже упоминалось) по следующей формуле:

$$F_y = \sum_{i=1}^n (N_i \cdot k_i) + Npr,$$

где F_y — объем субсидии на выполнение государственного задания федеральному бюджетному или федеральному автономному учреждению в соответствующем финансовом году;

N_i — нормативные затраты на оказание i -й государственной услуги в соответствующем финансовом году;

k_i — объем (количество единиц) оказания i -й государственной услуги в соответствующем финансовом году;

n — количество видов оказываемых государственных услуг;

Npr — нормативные затраты на содержание имущества в соответствующем финансовом году.

В Приказе № 137н/527 отмечено, что при оказании в рамках государственного задания платных государственных услуг размер субсидии рассчитывается с учетом средств, планируемых к поступлению от потребителей данных услуг. В Приказе № 105н отдельно определялись расчетно-нормативные затраты на оказание услуг и выполнение работ, а в проекте нового приказа данные виды деятельности уравнены в своем статусе. Перечень методов для расчета нормативных затрат остался без изменений. Однако если по Приказу № 105н расчет норматива затрат на оплату труда и начисления на выплаты по оплате труда могли проводиться только нормативным методом, то по Приказу № 137н/527 данные затраты могут рассчитываться любым из трех предусмотренных методов. Более того, вместо схемы «структурный метод используется, если не может использоваться нормативный, а экспертный — если не может использоваться нормативный или структурный» можно выбрать метод определения нормативных затрат для каждой группы затрат в зависимости от отраслевых, территориальных и иных особенностей оказания государственной услуги. Кроме того, федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим функции и полномочия учредителя федерального бюджетного или автономного учреждения, дано право самостоятельно устанавливать натуральные нормативы в случае их отсутствия.

¹³ Приказ Министерства финансов РФ и Министерства экономического развития РФ от 29.10.2010 № 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» / Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации (<http://www1.minfin.ru/ru/budget/83-fz/metod/>).

Предусматривается также изменение состава нормативных затрат на содержание имущества федерального государственного учреждения. В эту группу входят затраты на потребление тепловой энергии (как и в Приказе № 105н, затраты данного вида относят поровну, по 50 %, на оказание государственной услуги и на содержание имущества), на потребление электрической энергии в размере 10 % от общего объема затрат по данному виду коммунальных платежей (а по Приказу № 105н — 30 %), при этом остальные 90 % входят в затраты на оказание государственной услуги; и на уплату налога на имущество и земельного налога. Все остальные затраты на содержание недвижимого имущества (например, холодное водоснабжение и водоотведение, горячее водоснабжение, эксплуатация систем охранной сигнализации и т. д.) относятся полностью на затраты по оказанию государственной услуги. В Приказе № 137н/527 предусматривается порядок распределения затрат на общехозяйственные нужды в случае, если учреждение оказывает несколько государственных услуг или также оказывает услуги (выполняет работы) на платной основе:

- пропорционально фонду оплаты труда основного персонала, непосредственно участвующего в оказании государственной услуги;

- пропорционально объему оказываемых государственных услуг. При этом необходимым условием является наличие одинаковой единицы измерения объема услуг (чел., тыс. чел., посещений и т. д.) или же возможность их приведения в сопоставимый вид;

- пропорционально площади, используемой для оказания каждой государственной услуги (при возможности распределения общего объема площадей федерального государственного учреждения между оказываемыми государственными услугами);

- путем отнесения всего объема затрат на общехозяйственные нужды на одну государственную услугу (или часть оказываемых государственных услуг), выделенную (-ых) в качестве основной (-ых) услуги для данного учреждения;

- пропорционально иному выбранному основанию.

Также данные способы могут использоваться для распределения затрат на общехозяйственные нужды между несколькими государственными услугами, выбранными в качестве основных.

Таким образом, благодаря нововведениям Закона № 83-ФЗ и связанных с ним нормативно-правовых актов, произошли значительные изменения как в части самого формирования и финансирования государственного задания, так и в части определения нормативных затрат на оказание государственных услуг и содержание имущества федеральных государственных учреждений.

Однако, на наш взгляд, в данной сфере следует провести еще ряд изменений. Действующие на сегодняшний день СНИПы, СанПиНы, ГОСТы, ОСТы, правила пожарной безопасности и т. д., которые и являются основой для расчета норматива затрат и финансового обеспечения выполнения государственного задания, во-первых, часто не выполняются в полном объеме, а во-вторых, не всегда соответствуют тому уровню, который, по мнению населения, является «достойным», и не отвечают требованию предоставления качественных услуг населению¹⁴. Например, такая ситуация очевидна в сфере здравоохранения. Так, каждый участковый врач должен за день выдать определенное количество талонов, а на каждого пациента ему отводится максимум 15 минут. Если количество талонов не выдано, значит норма не выполнена. Поэтому работа участкового врача часто превращается в деятельность по заполнению массы различных документов и выдачу «мнимых» талонов. Кроме того, единый стандарт

¹⁴ Судакова А. Г., Моисеев И. В. Государственные (муниципальные) задания: установление показателей работы учреждений и контроль за их соблюдением // Бюджет. — 2010. — № 8.

далеко не всегда означает, что его выполнение требует одинакового объема затрат. Таким образом, встает вопрос оценки качества предоставляемых услуг и в целом эффективности самого механизма их предоставления. Данный аспект был выделен как одно из направлений Программы повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года. Представляется возможным разработать единые показатели качества для всех учреждений, оказывающих однотипные услуги, а вот значения данных показателей устанавливать уже индивидуально. Так, например, нельзя устанавливать одни и те же показатели успеваемости школьников для центральной школы в Москве и д. Стародубка Омской области.

Проанализируем расходы на социальную сферу в 2009 г. по видам услуг, предоставляемых в области образования, здравоохранения, культуры и социальной политики, в трех регионах России с близкими по значению расходами (табл. 2).

Таблица 2

Оказание государственных услуг субъектами РФ в 2009 г.

Показатели	Оренбургская обл.	Псковская обл.	Липецкая обл.
Расходы на душу населения, руб.	24 389,83	25 177,83	26 460,77
ВРП на душу населения, руб.	176 733,30	88 966,60	182 503,40
Среднедушевые денежные доходы (в месяц), руб.	10 184,00	10 290,90	12 274,40
Потребительские расходы в среднем на душу населения (в месяц), руб.	6831,20	7896,00	8491,10
Социальная политика:			
всего расходы, тыс. руб.	1 227 454,10	846 295,20	434 700,00
расходы на душу населения, руб.	581,32	1215,24	373,68
Образование:			
всего расходы, тыс. руб.	1 648 850,20	921 555,70	1 361 400,00
расходы на душу населения, руб.	780,89	1323,31	1170,29
Культура:			
всего расходы, тыс. руб.	332 680,30	205 085,80	316 300,00
расходы на душу населения, руб.	157,56	294,49	271,90
Здравоохранение:			
всего расходы, тыс. руб.	3 387 943,90	3 212 040,00	1 557 700,00
расходы на душу населения, руб.	1604,52	4612,35	1339,04

Источник: рассчитано авторами по данным сборника «Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации – 2009 г.», по данным отчетности об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов и по результатам проведения субъектами РФ сравнительной оценки потребности в предоставляемых государственных услугах и фактически предоставленных государственных услуг.

На основании таблицы можно сделать вывод, что в Оренбургской, Псковской и Липецкой областях в 2009 г. расходы на социальную политику, образование, культуру и здравоохранение (по видам услуг) значительно различаются, что подтверждает наш вывод о необходимости установления разных значений показателей качества по видам государственных услуг.

В систему показателей оценки качества также необходимо включить блок индикаторов субъективных оценок получателей услуг, в частности показателей удовлетворенности. Это может быть, например, опросный лист, заполняемый самим получателем услуги или же работником учреждения со слов получателя. Также такой анализ может

проводиться сторонней организацией. Вопросы могут характеризовать как объективные факторы, влияющие на качество оказываемых услуг (техническая оснащенность, условия труда и т. д.), так и субъективные (квалификация служащих). Такая система позволит ввести стимулы для учреждений, качество услуг которых оценивается потребителями высоко.

К сожалению, на сегодняшний день по организации предоставления государственных услуг наша страна находится на довольно низком уровне. В рейтинге международной конкурентоспособности Всемирного экономического форума, опубликованном в начале сентября 2010 г., по показателю «качество государственных институтов» наша страна занимает 118-е место из 139 стран, опустившись с прошлого года на четыре позиции (для сравнения: Новая Зеландия занимает 3-е место, Великобритания — 17-е, Франция — 26-е, США — 40-е)¹⁵.

Таким образом, рынок государственных (муниципальных) услуг подвергся значительной трансформации, однако движение его отдельных секторов асинхронно. Низкий уровень технического обеспечения данной сферы не позволил в полной мере реализовать открывшиеся при переходе к рынку возможности. В российском законодательстве, регламентирующем организацию предоставления государственных (муниципальных) услуг, существует довольно много проблемных аспектов, требующих незамедлительного решения. Учитывая стремление государственных органов повысить эффективность и результативность использования бюджетных средств, необходимо обратить пристальное внимание на основу расчета нормативных затрат. Подавляющее большинство используемых нормативов, регламентов и т. д. требует пересмотра и обновления, в противном случае никакие организационные новации не дадут желаемого результата. Также важен и контроль за их соблюдением. Основным контролирующим инструментом должна стать система показателей качества оказываемых государственных (муниципальных) услуг. Предполагается, что для однотипных услуг показатели будут идентичными, а вот их контрольные значения должны устанавливаться уже на местном уровне и учитывать специфику функционирования учреждений. Особое внимание следует уделять потребителям государственных (муниципальных) услуг. Их мнение по вопросу качества получаемых услуг должно обязательно учитываться при оценке работы госучреждений. Такой аспект позволяет ввести конкурентные начала в деятельность учреждений, а, как известно, именно здоровая конкуренция обеспечивает наилучшее качество продуктов и услуг.

Библиография

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] / Информационно-правовой портал «Консультант Плюс». — Режим доступа: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=100347>.
2. Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [Электронный ресурс] / Информационно-правовой портал «Консультант Плюс». — Режим доступа: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=101681>.
3. Федеральный закон от 26.04.2007 № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» [Электронный ресурс] / Информационно-правовой портал «Консультант Плюс». — Режим доступа: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=100303>.

¹⁵ *The Global Competitiveness Report 2010–2011 / World Economic Forum (http://www.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010_11.pdf).*

4. Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» [Электронный ресурс] / Информационно-правовой портал «Консультант Плюс». — Режим доступа: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=106487>.
5. Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [Электронный ресурс] / Информационно-правовой портал «Консультант Плюс». — Режим доступа: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=103023>.
6. Постановление Правительства РФ от 15.06.2009 № 478 «О единой системе информационно-справочной поддержки граждан и организаций по вопросам взаимодействия с органами исполнительной власти и органами местного самоуправления с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет» [Электронный ресурс] / Информационно-правовой портал «Консультант Плюс». — Режим доступа: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=101630>.
7. Постановление Правительства РФ от 02.09.2010 № 671 «О порядке формирования государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания» [Электронный ресурс] / Информационно-правовой портал «Консультант Плюс». — Режим доступа: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=104500>.
8. Приказ Министерства финансов РФ и Министерства экономического развития РФ от 29.10.2010 № 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» [Электронный ресурс] / Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. — Режим доступа: <http://www1.minfin.ru/ru/budget/83-fz/metod/>.
9. Приказ Минфина России от 22.10.2009 № 105н «Об утверждении Методических рекомендаций по определению расчетно-нормативных затрат на оказание федеральными органами исполнительной власти и (или) находящимися в их ведении федеральными государственными бюджетными учреждениями государственных услуг (выполнение работ), а также расчетно-нормативных затрат на содержание имущества федеральных государственных бюджетных учреждений» [Электронный ресурс] / Информационно-правовой портал «Консультант Плюс». — Режим доступа: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=93079>.
10. Распоряжение Правительства РФ от 17.10.2009 № 1555-р «О плане перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти» [Электронный ресурс] / Информационно-правовой портал «Консультант Плюс». — Режим доступа: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=104650>.
11. Общероссийский классификатор продукции по видам экономической деятельности ОК 034-2007 (КПЕС 2002) [Электронный ресурс] / Информационно-правовой портал «Консультант Плюс». — Режим доступа: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=79730>.
12. Афанасьев, М. П., Кривоогов, И. А. Бюджетная реформа в России: первые итоги и возможные перспективы // Вопросы экономики. — 2005. — № 11. — С. 57–69.
13. Галанов, В. А., Гришина, О. А., Шибаетов, С. Р. Рынок товаров и услуг для государственных нужд (государственный товарный рынок). — М.: ИНФРА-М, 2010. — 476 с.
14. Мониторинг государственных и муниципальных услуг в регионе как стратегический инструмент повышения качества регионального управления: опыт, проблемы, рекомендации / С. И. Неделько, А. В. Осташков, С. В. Матюкин, В. Н. Ретинская, И. А. Мурзина, И. Г. Кривский, А. В. Луканин, О. С. Кошевой. Под общ. ред. В. В. Маркина, А. В. Осташкова. — М.: Экслибрис-Пресс, 2008. — 321 с.
15. Судакова, А. Г., Моисеев, И. В. Государственные (муниципальные) задания: установление показателей работы учреждений и контроль за их соблюдением // Бюджет. — 2010. — № 8.
16. The Global Competitiveness Report 2010–2011 [Электронный ресурс] / World Economic Forum. — Режим доступа: http://www.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010_11.pdf.
17. Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации — 2009 г. [Электронный ресурс] / Федеральная служба государственной статистики. — Режим доступа: http://www.gks.ru/bgd/regl/b09_14s/Main.htm.
18. Официальный сайт администрации Липецкой области [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.admlr.lipetsk.ru>.
19. Официальный сайт Государственного финансового управления Псковской области [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://finance.pskov.ru>.
20. Официальный сайт Министерства финансов Оренбургской области [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.minfin.orb.ru>.
21. Отчетность об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов [Электронный ресурс] / Официальный сайт Федерального казначейства (Казначейства России). — Режим доступа: <http://www.roskazna.ru/reports/mb.html>.