

Стандартизация государственных и муниципальных бюджетных услуг

Л.Н.Шабанова

Семинар в МО Соликамске, Чайковском, Чернушке

услуг

Состояние государственного управления в России

- отрицательная оценка гражданами деятельности государственных служащих (более 71% опрошенных, по данным ФОМ), качества оказываемых государственных услуг (только 14% опрошенных удовлетворены качеством государственных услуг)
- запредельные издержки бизнеса на преодоление административных барьеров (по оценкам, в среднем 8,5% выручки малых предприятий) и коррупцию (90-е место наряду с Гамбией, Индией, Мозамбиком, Непалом, Танзанией, по данным Transparency International)
- низкая эффективность государственного управления в международных сопоставлениях (место России по эффективности государственного управления из 209 стран - индекс GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot) - в последней трети рейтинга)

Неудовлетворительный характер качества и доступности государственных (муниципальных) услуг

- **Недоступность:** лежащий больной не может получить паспорт; работающий гражданин не может посетить орган, оказывающий услугу, поскольку совпадает время работы
- **Не учёт предпочтений :** помещения зонированы не в соответствии с процессом получения услуги потребителем; слабовидящие не могут прочесть текст инструкции (красный цвет, мелкие буквы).
- **Проблемы отсутствия документа, фиксирующего запрос:** Сопровождают практически каждую услугу. Например, право на получение пенсии возникает с момента подачи документов. Если гражданину при обращении дали недостоверную информацию (а это никак не зафиксировано), то пенсия ему будет назначена со следующего месяца.
- **Не системность правил и процедур:** принят порядок, по которому страховые полисы выдаются либо месту жительства, либо по месту работы. Лица, которые работают в городе, но зарегистрированы сталкиваются с проблемами при получении полиса
- **Высокие издержки:** 58% получателей жилищной субсидии готовы были обратиться за платной помощью в сборе необходимых документов

Нормативно-правовые основания для разработки стандартов

- ПОСТАНОВЛЕНИЕ от 11 ноября 2005 г. №679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг»
- Приказ Минфина РФ от 22.10.1009 №105-н «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»
- **Федеральный закон от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»**

«Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах» о разработке стандартов государственных услуг

В целях реформы

- Повышение степени удовлетворенности граждан качеством и доступностью государственных услуг

В основных задачах

- Разработка и внедрение стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также административных регламентов в органах исполнительной власти

В мероприятиях реформы

- Подготовка нормативно-правовой и методической базы для стандартизации государственных услуг
- Разработка и апробация пилотных стандартов, массовая разработка и внедрение стандартов общественно значимых и других государственных услуг

Терминология

- Терминология, разработана на основе Межгосударственного стандарта ГОСТ30335-95/ГОСТ Р 50646-94 «Услуги населению. Термины и определения» (введен в действие постановлением Госстандарта РФ от 12 марта 1996 г. N 164).
- ***Услуга - результат непосредственного взаимодействия исполнителя и потребителя, а также собственной деятельности исполнителя по удовлетворению потребности потребителя.***

- **Материальная услуга:** Услуга по удовлетворению материально-бытовых потребностей потребителя услуг.
- Примечание: В частности, к материальным услугам могут быть отнесены бытовые услуги, связанные с ремонтом и изготовлением изделий, жилищно-коммунальные услуги, услуги общественного питания, услуги транспорта, парикмахерские и т.п.
- **Социально-культурная услуга:** Услуга по удовлетворению духовных, интеллектуальных потребностей и поддержание нормальной жизнедеятельности потребителя.
- Примечание: Социально-культурная услуга обеспечивает поддержание и восстановление здоровья, духовное и физическое развитие личности повышение профессионального мастерства, в т.ч. медицинские услуги, услуги культуры, туризма, образования и т.п.

Бюджетная услуга

- Под бюджетной услугой понимается деятельность ОИВ в интересах конкретных лиц, либо неопределенного круга лиц, осуществляемая за счет бюджетных средств.

Муниципальная услуга

Муниципальная услуга, предоставляемая органом местного самоуправления - деятельность по реализации функций органа местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения, установленных в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и уставами муниципальных образований

Базовые признаки государственной (муниципальной) услуги, подлежащей стандартизации

- **адресность** – т.е. наличие конкретного лица, обратившегося за получением услуги. Даже, когда инициатором оказания услуги выступает государство (например, регистрация по месту жительства), всегда имеется конкретное лицо, которое обращается за получением этой услуги.
- **связь с правами и обязанностями граждан** – в большинстве случаев государственная услуга является способом реализации гражданином (организацией) принадлежащих ему прав и свобод, либо способом реализации возложенной на него обязанности. Так, обращаясь за установлением статуса пенсионера, гражданин реализует право на получение пенсии).
- **адресат обращения за услугой гражданина, - орган исполнительной власти**. При этом услуга может оказываться как ОИВ, так и по поручению ОИВ другим органом или организацией.
- ***взаимодействие сторон в процессе оказания услуги*** – т.е. необходимость личного (устного или письменного) контакта органа, оказывающего услугу с получателем услуги.

Административный регламент

- Административный регламент - нормативный правовой акт, устанавливающий порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги

Стандарт государственной услуги

- Стандарт государственной услуги – система требований к государственной услуге в интересах ее получателя, принятая нормативным правовым актом в порядке, установленном законодательством об административных регламентах и стандартах государственных услуг.
- Под административной процедурой понимается последовательность действий органа исполнительной власти при предоставлении государственной услуги;

Задачи стандартизации в целях повышения удовлетворенности получателей государственных (муниципальных) услуг

- минимизация издержек (расходов времени и иных ресурсов) получателя государственной услуги;
- минимизация действий, количества документов требуемых от получателя государственной услуги;
- возможность виртуального (заочного) обращения получателей гос. услуги в орган, ее оказывающий;
- закрепление измеряемых требований к качеству и доступности государственной услуги;
- учет мнения, предпочтений и интересов получателей государственной услуги, защита и обеспечение их прав на качественную и доступную услугу.

Принципы стандартизации

Основными принципами предоставления государственных и муниципальных услуг являются:

- 1) правомерность предоставления государственных и муниципальных услуг органами, предоставляющими государственные услуги, и органами, предоставляющими муниципальные услуги, а также предоставления услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственных и муниципальных услуг и предоставляются организациями;
- 2) заявительный порядок обращения за предоставлением государственных и муниципальных услуг;
- 3) правомерность взимания с заявителей государственной пошлины и платы за предоставление государственных и муниципальных услуг, платы за предоставление услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственных и муниципальных услуг и предоставляются организациями;
- 4) открытость деятельности органов, предоставляющих государственные услуги, и органов, предоставляющих муниципальные услуги, а также организаций, участвующих в предоставлении государственных и муниципальных услуг;
- 5) доступность обращения за предоставлением государственных и муниципальных услуг и предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе для лиц с ограниченными возможностями здоровья;
- 6) возможность получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, если это не запрещено законом, а также в иных формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации, по выбору заявителя.

Общие требования к предоставлению государственных и муниципальных услуг

- Требования к взаимодействию с заявителем при предоставлении государственных и муниципальных услуг
- Требования к взиманию с заявителя платы за предоставление государственных и муниципальных услуг
- Требования к взиманию с заявителя платы за оказание услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственных и муниципальных услуг
- Требования к организации предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме

Права заявителей при получении государственных и муниципальных услуг

При получении государственных и муниципальных услуг заявители имеют право на:

- 1) получение государственной или муниципальной услуги своевременно и в соответствии со стандартом предоставления государственной или муниципальной услуги;
- 2) получение полной, актуальной и достоверной информации о порядке предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе в электронной форме;
- 3) получение государственных и муниципальных услуг в электронной форме, если это не запрещено законом, а также в иных формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации, по выбору заявителя;
- 4) досудебное (внесудебное) рассмотрение жалоб (претензий) в процессе получения государственных и муниципальных услуг;

Реестр муниципальных услуг

содержит сведения:

- 1) о муниципальных услугах, предоставляемых органами местного самоуправления;
- 2) об услугах, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления муниципальных услуг и включены в утвержденный перечень;
- 3) об услугах, оказываемых муниципальными учреждениями и иными организациями, в которых размещается муниципальное задание (заказ), выполняемое (выполняемый) за счет средств местного бюджета;
- 4) иные сведения, состав которых устанавливается местной администрацией.

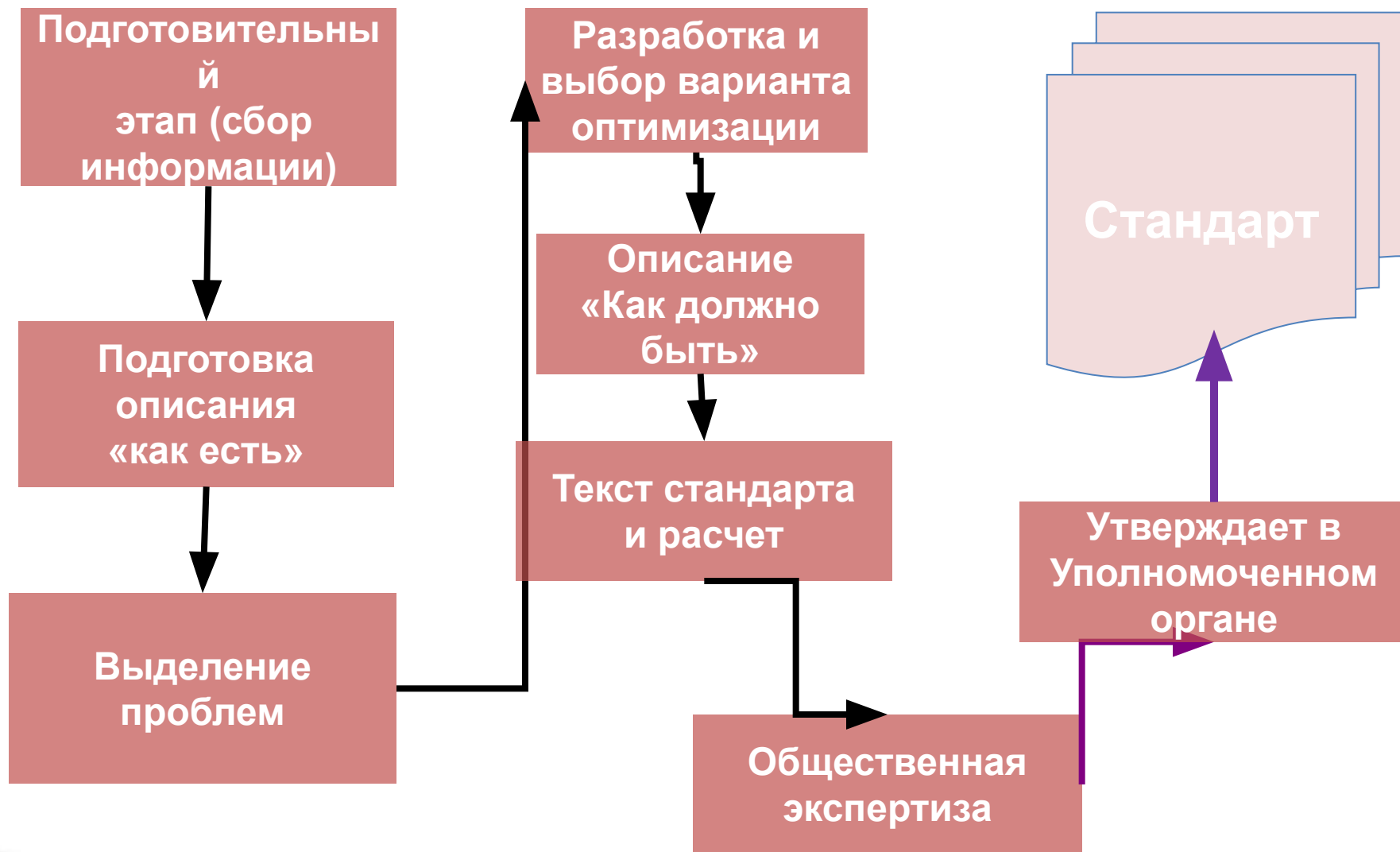
Методика разработки и внедрения стандартов государственных (муниципальных) услуг

Предназначена для использования при разработке и внедрении стандартов государственных (муниципальных) услуг.

- Учитывает лучший отечественный опыт разработки стандартов бюджетных услуг
- Опирается на опыт пилотных разработок стандартов услуг и стандартов обслуживания
- Принимает во внимание применимый зарубежный опыт
- Не противоречит опыту разработки административных регламентов

Предполагает обеспечение единого подхода, повышение качества и уменьшение затрат при разработке и внедрении стандартов государственных (муниципальных) услуг

Порядок разработки стандарта услуг



Рекомендации ПОСТАНОВЛЕНИЯ от 11 ноября 2005 г. N 679

В административный регламент предоставления государственной услуги включаются разделы:

- Общие положения
- Требования к порядку предоставления государственной услуги
- Административные процедуры.

Общие положения

1. Указывается государственная функция или государственная услуга в той формулировке, в которой она была дана в установившем ее нормативном правовом акте
2. Указывается наименование разработчика стандарта, исполняющего государственную функцию
3. Организации, оказывающие муниципальную услугу
4. Термины и определения (основные понятия, используемые в рамках стандарта).
5. Правовые основы оказания муниципальной услуги (перечень нормативных правовых документов, в том числе ссылки на государственные, отраслевые стандарты и нормативы в области применения стандарта).

Требования к порядку предоставления государственной услуги

- порядок информирования о государственной услуге;
- сроки предоставления услуги;
- перечень оснований для отказа в предоставлении государственной услуги

Административные процедуры

1. Описание последовательности действий при осуществлении государственной функции или предоставлении государственной услуги
 - юридические факты, являющиеся основанием для начала действия;
 - должностное лицо, ответственное за выполнение действия;
 - максимальный срок выполнения действия;
 - права и обязанности должностного лица;
 - формы и порядок контроля за совершением действий и принятием решений;
 - способ фиксации результата выполнения действия, в том числе в электронной форме
2. Порядок обжалования действия (бездействия) и решений, осуществляемых (принятых) в ходе выполнения регламента

Требования к структуре административных регламентов (Закон N 210-ФЗ)

- 1) общие положения;
- 2) стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги;
- 3) состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур, требования к порядку их выполнения, в том числе особенности выполнения административных процедур в электронной форме;
- 4) формы контроля за исполнением административного регламента;
- 5) досудебный порядок обжалования решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную услугу, органа, предоставляющего муниципальную услугу, а также должностных лиц, государственных или муниципальных служащих.

Требования к стандарту предоставления государственной или муниципальной услуги

- 1) наименование государственной или муниципальной услуги;
- 2) наименование органа, предоставляющего государственную услугу, или органа, предоставляющего муниципальную услугу;
- 3) результат предоставления государственной или муниципальной услуги;
- 4) срок предоставления государственной или муниципальной услуги;
- 5) правовые основания для предоставления государственной или муниципальной услуги;
- 6) исчерпывающий перечень документов, необходимых в соответствии с законодательными или иными нормативными правовыми актами для предоставления государственной или муниципальной услуги;
- 7) исчерпывающий перечень оснований для отказа в приеме документов, необходимых для предоставления государственной или муниципальной услуги;
- 8) исчерпывающий перечень оснований для отказа в предоставлении государственной или муниципальной услуги;

Требования к стандарту предоставления государственной или муниципальной услуги

- 9) размер платы, взимаемой с заявителя при предоставлении государственной или муниципальной услуги, и способы ее взимания в случаях, предусмотренных федеральными законами, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами;
- 10) максимальный срок ожидания в очереди при подаче запроса о предоставлении государственной или муниципальной услуги и при получении результата предоставления государственной или муниципальной услуги;
- 11) срок регистрации запроса заявителя о предоставлении государственной или муниципальной услуги;
- 12) требования к помещениям, в которых предоставляются государственные и муниципальные услуги, к залу ожидания, местам для заполнения запросов о предоставлении государственной или муниципальной услуги, информационным стендам с образцами их заполнения и перечнем документов;
- 13) показатели доступности и качества государственных и муниципальных услуг;

Пермская структура стандарта

Стандарт состоит из следующих разделов:

1. Общие положения
 2. Требования к описанию государственной (муниципальной) услуги
 3. Требования к доступности услуги
 4. Требования к качеству государственной (муниципальной) услуги
 5. Требования к исполнителю государственной (муниципальной) услуги
 6. Контроль за деятельностью организации по соблюдению фактически предоставляемых услуг стандарту
 - Порядок обжалования нарушений требований стандарта
1. Ответственность за нарушение требований стандарта
 2. Стоимость муниципальной услуги
 3. Порядок изменения и отмены Стандарта

Соликамск

Общие положения

Получатели услуги

Условия получения доступа к услуге

Информирование о порядке получения услуги

Порядок получения доступа к услуге

Требования к качеству оказываемой услуги

Требования к исполнителю услуги

Защита интересов получателей услуги

Ответственность за нарушение требований стандарта услуги

Порядок проведения проверок соблюдения требований стандарта

Чайковский

1. Общие сведения об услуге
2. Правовые основания оказания услуги
3. Требования к исполнителю муниципальной услуги
4. Перечень получателей услуги
5. Результат оказания услуги
6. Информирование получателей услуги
7. Необходимые документы для получения услуги
8. Время оказания услуги
9. Место и условия оказания услуги
10. Платность услуги
11. Схема взаимодействия между исполнителями получателями услуги
12. Основания отказа в оказании услуги
13. Параметры качества услуги
14. Механизмы контроля качества оказания услуги
15. Порядок обжалования некачественных услуг

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ГЛАВЫ ЧАЙКОВСКОГО МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА от 9 июня 2008 г. N 1022 «О ПОРЯДКЕ ФОРМИРОВАНИЯ, РАЗМЕЩЕНИЯ И КОНТРОЛЯ ИСПОЛНЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЗАДАНИЯ НА ОКАЗАНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ»

Оценка полной стоимости бюджетных услуг в государственном и муниципальном управлении

- При определении полной стоимости бюджетных услуг нужно учесть все фактически понесенные расходы.

А) Прямые расходы, затраченные на непосредственное предоставление помощи

Б) Административные расходы, связанные с руководством деятельностью по предоставлению муниципальных услуг

Различают прямые и непрямые (косвенные) административные расходы.

Структура стоимости социальной

УСЛУГИ



Прямые расходы

Прямые расходы, затраченные на непосредственное предоставление помощи:

- денежные выплаты;
- стоимость пособий, выданных в натуральной форме;
- расходы по оплате труда основного персонала, чей труд можно рассматривать в качестве самой услуги, предоставляемой получателям, и составной части предоставленной услуги в тех случаях, когда предоставляется сама услуга, а не материальная помощь (например, заработная плата специалистов, работающих по программе «Консультации по проблемам семьи, психолого-педагогическая помощь», социальных работников, работающих по программам «Социальное обслуживание на дому», «Медико-социальное обслуживание на дому», «Социальное реабилитационное отделение», «Отделение срочной помощи»).

Прямые административные расходы

Включают расходы, которые можно прямо и непосредственно отнести на конкретный вид услуги. К ним относятся:

- *Заработная плата специалистов, обслуживающих программу* (включая отчисления в социальные фонды). В отличие от персонала, заработная плата которого включается в состав прямых расходов по предоставлению помощи, сотрудники данной категории не участвуют в непосредственном предоставлении помощи. Их функции сводятся к учету и регистрации лиц, нуждающихся в получении помощи, расчету пособия и т.д. Поскольку работа сотрудников данной категории связана с выполнением конкретных социальных программ, их заработную плату относят к категории *прямых административных расходов*.
- *Прочие прямые административные расходы* - затраты, не относящиеся к трудовым, которые можно прямо и непосредственно отнести на конкретный вид услуги (например, стоимость услуг связи для обслуживания «горячей линии», стоимость инвентаря по программе: развивающие игры для работы с детьми-инвалидами и др.).

Непрямые (косвенные) административные расходы

К ним относятся расходы, которые нельзя прямо и непосредственно связать с предоставлением конкретных услуг. В данную категорию расходов включается

- *Заработная плата управленческого персонала, осуществляющего общее руководство учреждением, и вспомогательного персонала.* К данной категории персонала относятся сотрудники общего руководства учреждения, бухгалтерии, отдела кадров, канцелярии, технический персонал, сотрудники органов власти и местного самоуправления, занятые организацией предоставления муниципальных услуг. Расходы данной категории персонала распределяются по услугам согласно выбранной методике (например, пропорционально числу получателей помощи по каждой программе, фонду заработной платы, количеству сотрудников, работающих по программам). Несмотря на то, что сотрудники указанных подразделений не занимаются непосредственным предоставлением муниципальных услуг, их деятельность необходима для функционирования социальных учреждений и служб.
- *Расходы на содержание помещений и оборудования социальной службы/ учреждения.* Они включают арендную плату, коммунальные платежи, расходы по обслуживанию основных средств и оборудования, используемого для предоставления социальных услуг, и т.п.

Распределение затрат

- Распределение **прямых административных расходов** на конкретные виды услуг и распределение **прямых расходов**, связанных с непосредственным предоставлением услуги, производится пропорционально рабочему времени, отработанному сотрудником по каждой конкретной услуге или программе.
- Распределение **непрямых расходов** по конкретным видам услуг производится пропорционально величине фонда оплаты труда или численности персонала, занятого предоставлением данной услуги.

Информация для оценки полной стоимости бюджетной услуги

данные об учреждении:

- названия учреждений, предоставляющих бюджетные услуги, стоимость которых будет рассчитываться;
- величина накладных расходов в разбивке по видам затрат (например, расходы на аренду, коммунальное обслуживание и техническое содержание здания, приобретение канцелярских принадлежностей, обслуживание компьютерной техники, оплату услуг связи и т.д.);
- величина прочих расходов учреждения в разбивке по видам затрат;

данные о бюджетной услуге:

- наименования бюджетных услуг, стоимость которых будет рассчитываться;
- прямые административные расходы на каждую услугу;
- прямые расходы на услугу (например, суммы выплаченных пособий, стоимость бесплатных обедов и т.п.);

данные о персонале учреждения:

- штатное расписание (данные о фактической численности работников);
- размер выплаченной заработной платы, включая все надбавки и обязательные отчисления в социальные фонды;
- сведения о том, в предоставлении каких услуг участвует каждый из сотрудников учреждения;
- должностные обязанности (для определения того, к какой категории персонала относится тот или иной сотрудник: непосредственно участвует в предоставлении услуг – *прямой персонал*, обеспечивает предоставление услуг – *прямой административный персонал*, или осуществляет общее администрирование – *косвенный административный персонал*);
- количество рабочего времени, которое каждый сотрудник затрачивает на работу по той или иной бюджетной услуге или на общую административную деятельность (по результатам хронометража).

Проведение анализа

- При *анализе активов (здания, сооружения, оборудование, земля)* определяют:
- - в чьей собственности и в чьем хозяйственном ведении находятся активы (в зависимости от этого амортизация начисляется либо заказчиком, либо подрядчиком);
- - когда и по какой цене они были приобретены;
- - каков полезный срок их использования;
- - какая доля активов используется при производстве той или иной муниципальной услуги;
- - как изменяется стоимость активов в процессе предоставления услуги.

Анализ штатного расписания сотрудников

позволяет определить:

- постоянных сотрудников и сотрудников, занятых неполный рабочий день;
- сотрудников, занятых в предоставлении одной муниципальной услуги, и сотрудников, занятых
- в предоставлении нескольких муниципальных услуг (их заработная плата может быть отнесена к прямым трудовым затратам);
- сотрудников, выполняющих функции общего управления, вспомогательного, обслуживающего персонала и т.п. (их заработная плата может быть отнесена к косвенным трудовым затратам).

Анализ бухгалтерской, финансовой отчетности

проводится с целью определить:

- что закупало предприятие;
- какие доходы получало предприятие;
- какие платежи осуществляло предприятие;
- какие расходы относятся к предоставлению рассматриваемых услуг;
- каким образом систематизирована информация по издержкам (систематизирована ли она по видам деятельности, услуг?);
- какой способ распределения косвенных расходов принят на предприятии.
- Для этого анализируются документы бухгалтерской и финансовой отчетности организации: главная книга, книги аналитического учета, платежные поручения, штатное расписание, бухгалтерский баланс, отчет о прибылях и убытках и др.