



**Фонд “Институт  
экономики города”**

**Переход от финансирования бюджетной сети  
к финансированию государственных  
(муниципальных) услуг (работ):  
выделение услуг и работ**

**г.Комсомольск-на-Амуре  
1 декабря 2010 г.**



Фонд «Институт экономики города»

## Государственные и муниципальные услуги в действующем законодательстве

*Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об общих принципах организации предоставления государственных (муниципальных) услуг».*

**Сформированы две «параллельные» системы предоставления государственных и муниципальных услуг: «административные» и «бюджетные»**



*Бюджетный кодекс Российской Федерации*



**Бюджетный кодекс**  
**Оказание государственных  
(муниципальных) услуг  
(выполнение работ)**



Фонд “Институт экономики города”

## Определение Бюджетного кодекса (с 1 января 2011 г.)

**Государственные (муниципальные) услуги (работы) - услуги (работы), оказываемые (выполняемые) органами государственной власти (органами местного самоуправления), государственными (муниципальными) учреждениями и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, иными юридическими лицами**



Фонд “Институт экономики города”

# Деятельность ОГВ (ОМСУ)

## Функции органов государственной власти (местного самоуправления):

- Правоустанавливающие
- Правоприменительные
- По управлению государственными (муниципальными) активами
- Контрольно-надзорные
- По организации предоставления государственных (муниципальных) услуг и выполнения работ

*Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314  
«О системе и структуре федеральных органов  
исполнительной власти»*



## Инструменты БОР (современная практика)

### 1) Инструменты целеполагания и планирования (программно-целевой метод управления)

- Долгосрочные целевые программы (ДЦП)
- Доклады о результатах и основных направлениях деятельности
- Ведомственные целевые программы (ВЦП)

### 2) Инструменты реализации установленных целей и задач (инструменты бюджетирования по услугам)

- Реестр государственных (муниципальных) услуг
- Административные регламенты и стандарты услуг
- Оценка потребности в услугах
- Оценка стоимости услуг
- Государственное (муниципальное) задание

### 3) Инструменты учета и планирования бюджетных расходов

- Реестр расходных обязательств
- Среднесрочный (трехлетний) бюджет
- Реестр государственных (муниципальных) контрактов



Фонд «Институт экономики города»

# Способы оказания гос. (мун.) услуг: подход Минфина России

Способ оказания		Предметы ведения (расходные обязательства) публичных правовых образований		
		Российская Федерация	Субъекты РФ	Муниципальные образования
1. Производство		Федеральные бюджетные учреждения	Бюджетные учреждения субъектов РФ	Муниципальные бюджетные учреждения
2. Заказ	«Не рыночный»	Субсидии из федерального бюджета	Субсидии из бюджетов субъектов РФ	Субсидии из местных бюджетов
	«Рыночный»	Госконтракт от имени Российской Федерации	Госконтракт от имени субъекта РФ	Муниципальный контракт
3. «Оплата» за потребителя (+ регулирование предложения: стандарты, лицензирование)		Ваучеры (ГИФО, родовые сертификаты, ...)	Ваучеры, полисы обязательного медицинского страхования	Ваучеры



Фонд “Институт экономики города”

# Определение услуги (ИЭГ)

**Государственная (муниципальная) услуга – результат** осуществляемой в соответствии с полномочиями органов государственной власти (органов местного самоуправления) **деятельности**, финансируемой за счет средств соответствующего бюджета и направленной на удовлетворение потребностей отдельных граждан, групп граждан, населения в целом, а также юридических лиц по реализации их конституционных, законных и иных прав, установленных соответствующими нормативными правовыми актами.



Фонд «Институт экономики города»

# Определение работы (ИЭГ)

**Государственная (муниципальная) работа – продукт** осуществляемой в соответствии с полномочиями органов государственной власти (органов местного самоуправления) **деятельности**, финансируемой за счет средств соответствующего бюджета и направленной на обеспечение выполнения функций органов государственной власти (местного самоуправления).



# Признаки услуг и работ

## Услуга

---

- Нормативно-правовое обоснование
- Финансирование (в т.ч. частичное) за счет соответствующего бюджета
- Наличие целевой группы потребителей
- Потребление в процессе производства
- Влияние на изменение состояния потребителя (*результат*)

## Работа

---

- Нормативно-правовое обоснование
- Финансирование (в т.ч. частичное) за счет соответствующего бюджета
- Наличие продукта производства
- Обеспечение выполнения государственных (муниципальных) функций (*продукт*)



# Индивидуальные и коллективные услуги

**Коллективного  
пользования  
(общественные блага)**

- неисключаемость (невозможность ограничения доступа потребления всеми членами общества одновременно)
- неконкурентность (независимость количества потребляемого блага от количества потребителей)
- пользование может носить пассивный характер

## Примеры коллективных услуг:

- вакцинация диких животных
- проведение культурно-массовых мероприятий

**Индивидуального  
пользования**

потребляются конкретными физическими или юридическими лицами

## Примеры индивидуальных услуг:

- предоставление общего образования
- медицинская помощь
- подготовка спортсменов



# Проблемы выделения услуг

- **Отсутствие четкого определения услуг (работ) в Бюджетном кодексе Российской Федерации**  
*(услуга определяется через задание, а задание – через услугу)*
- **Формирование и финансирование государственных (муниципальных) заданий требует разной классификации и степени детализации услуг (работ)**  
*Например:* содержание, питание и медицинское обслуживание воспитанников в детских дошкольных учреждениях
- **Разное содержание услуг (работ) в различных учреждениях одной и той же отрасли**  
*Например:* разный перечень видов амбулаторной медицинской помощи в разных муниципальных учреждениях здравоохранения

***Решение: двухуровневое выделение услуг (работ)***



Фонд “Институт экономики города”

## Реестр (перечень) муниципальных услуг (работ)

*Не является обязательным документом*

*Не определен в федеральных законах в отношении «бюджетных» услуг*

**Реестр государственных (муниципальных) услуг** – нормативный документ, который содержит регулярно обновляемые сведения о полном перечне государственных (муниципальных) услуг, фактически предоставляемых жителям субъекта Российской Федерации (муниципального образования) и/или хозяйственным обществам, действующим на его территории полностью или частично за счет бюджетных средств

*Может формироваться на уровне муниципалитета, отрасли, учреждения*



Фонд «Институт экономики города»

# Классификация бюджетных услуг

**Вид бюджетных услуг** – группа услуг, объединяющая однородные по функциональным характеристикам, характеру деятельности и предъявляемым к организации оказания услуг нормативным требованиям услуги одной отрасли социальной сферы

Например: вид услуг «**Обучение и воспитание детей в детском саду по программе дошкольного образования**» включает в себя все услуги, связанные с обеспечением конституционной гарантии предоставления общедоступного бесплатного дошкольного образования – **обучение и воспитание дошкольников в детском саду**, а также те услуги, без которых предоставление дошкольного образования было бы невозможно: **питание, содержание и медицинское обслуживание детей**.



Фонд "Институт экономики города"

## Пример реестра (перечня) муниципальных услуг (форма ИЭГ)

<i>Вид услуг</i>	<i>Наименование услуги</i>	<i>Категория потребителей</i>	<i>Правовое основание</i>	<i>Характер услуги</i>
Обучение и воспитание детей в детском саду по программе дошкольного образования	Обучение и воспитание детей ясельного возраста	Дети в возрасте от 1 до 3 лет	Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»	Бесплатная
	Обучение и воспитание детей дошкольного возраста, не имеющих отклонений в развитии	Дети в возрасте от 3 до 7 лет без отклонений в развитии		Бесплатная
	Обучение и воспитание детей дошкольного возраста, имеющих общее нарушение речи	Дети в возрасте от 3 до 7 лет с нарушением речи		Бесплатная
	Содержание детей в детском саду	Дети в возрасте от 1 до 7 лет		Частично-платная
	Питание детей в детском саду	Дети в возрасте от 1 до 7 лет		Частично-платная



Фонд "Институт экономики города"

## Перечень государственных услуг (работ) (Постановление Правительства РФ от 02.09.10 №671)

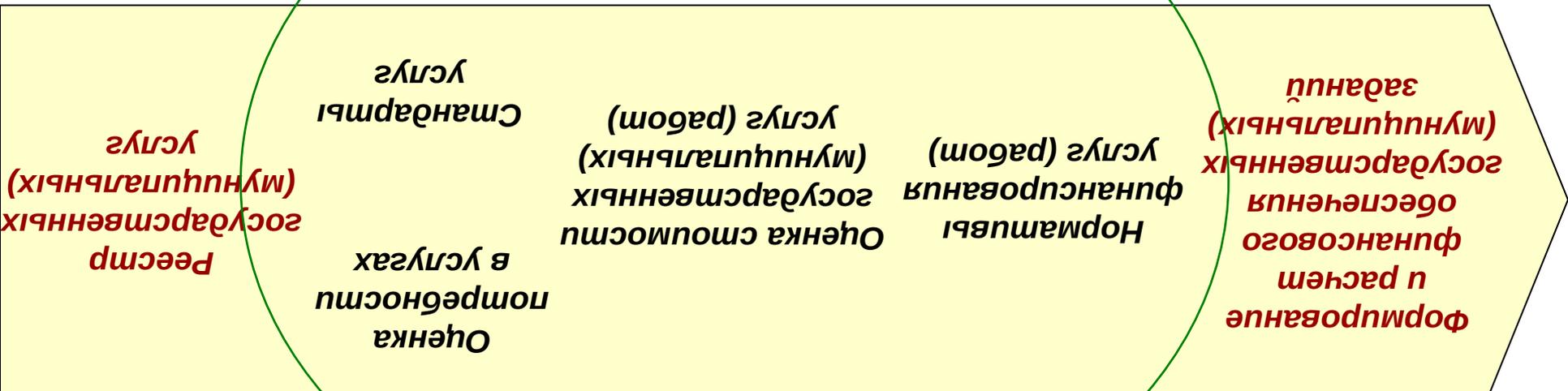
№	Наименование государственной услуги (работы)	Категории потребителей государственной услуги (работы)	Перечень и единицы изменения показателей объема государственной услуги (работы)	Показатели, характеризующие качество государственной услуги*	Наименования государственных учреждений (групп учреждений), оказывающих государственную услугу (выполняющих работу)*

**Предлагается выделить ведомственный (утверждаемый ГРБС в отношении учреждений) и базовый (отраслевой) реестр услуг (работ)**



# Бюджетирование по услугам

Государственные (муниципальные) услуги (работы) – фактически новая классификация расходов бюджетов (промежуточная между функциональной разбивкой и операциями сектора государственного управления)



Официальные методические рекомендации, определяющие принципы выделения и финансирования государственных (муниципальных) услуг (работ), до настоящего времени не разработаны



**Федеральный закон 210-ФЗ**

**Предоставление  
государственных и  
муниципальных**



Фонд “Институт экономики города”

# Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (1)

**Государственная (муниципальная) услуга,** предоставляемая органом государственной власти (местного самоуправления) - **деятельность по реализации функций** органа государственной власти (местного самоуправления), **которая осуществляется по запросам заявителей** в пределах полномочий органа, предоставляющего государственные (муниципальные) услуги

**Сфера действия Закона распространяется на организации, участвующие в предоставлении услуг**



Фонд «Институт экономики города»

## **Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (2)**

**Примеры государственных (муниципальных) услуг, предоставляемых по запросам («административные» услуги):**

- Получение выписки из домовой книги
- Получение справки БТИ
- Регистрация автотранспортных средств
- Прием заявления на получение социальной выплаты
- Постановка ребенка на очередь в ДОУ

**По оценке Департамента государственного регулирования в экономике Министерства экономического развития Российской Федерации Федеральный закон 210-ФЗ регулирует порядка 900 типов «административных» услуг на всех уровнях публичной власти**



Фонд “Институт экономики города”

## **Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (3)**

- Сфера регулирования, основные понятия, принципы, права заявителей, обязанности органов, требования к установлению платы
- Определение, требования к содержанию административных регламентов, устанавливающих порядок предоставления услуг, в том числе стандартов предоставления услуг

*около 1/3 текста Закона*

- Организация предоставления государственных и муниципальных услуг в многофункциональных центрах
- Предоставление услуг в электронном виде (сводный реестр и единый портал)
- Универсальная электронная карта

*около 2/3 текста Закона*



Фонд “Институт экономики города”

## Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (4)

**Административный регламент** - нормативный правовой акт, устанавливающий порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги (ст. 2).

Административные регламенты должны быть разработаны и приняты, а информация о них должна быть **включена в соответствующие реестры государственных услуг и реестры муниципальных услуг в течение двух лет** со дня вступления в силу настоящего Федерального закона. Административные регламенты, принятые до дня вступления в силу настоящего Федерального закона, должны быть приведены в соответствие с положениями настоящего Федерального закона не позднее 1 июля 2012 года (ст. 29).



Фонд “Институт экономики города”

# Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (5)

**Реестр муниципальных услуг** содержит сведения:

- 1) о муниципальных услугах, предоставляемых органами местного самоуправления в соответствующем муниципальном образовании;
- 2) об услугах, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления муниципальных услуг и включены в перечень, утвержденный в соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 9 настоящего Федерального закона (**перечнем обязательных к предоставлению услуг**);
- 3) об услугах, указанных в части 3 статьи 1 настоящего Федерального закона и оказываемых муниципальными учреждениями и иными организациями, в которых размещается муниципальное задание (заказ), выполняемое (выполняемый) за счет средств местного бюджета (**услуги, предоставляемые в электронной форме**);
- 4) иные сведения, состав которых устанавливается местной администрацией.



Фонд “Институт экономики города”

## Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (6)

**Административный регламент** - нормативный правовой акт, устанавливающий порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги (ст. 2).

Административные регламенты должны быть разработаны и приняты, а информация о них должна быть **включена в соответствующие реестры государственных услуг и реестры муниципальных услуг в течение двух лет** со дня вступления в силу настоящего Федерального закона. Административные регламенты, принятые до дня вступления в силу настоящего Федерального закона, должны быть приведены в соответствие с положениями настоящего Федерального закона не позднее 1 июля 2012 года (ст. 29).



Фонд «Институт экономики города»

# Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (7)

## Плюсы

- Формирует правовые и институциональные основы развития системы предоставления «административных» услуг
- Содержит четкие определения административных регламентов предоставления услуг и стандартов

## Минусы

- Заявительный принцип выделения услуги входит в резкое противоречие со сформировавшейся правоприменительной практикой
- Закон не регулирует вопросы исполнения функций (отсутствует определение) и разработки их административных регламентов
- Закон не содержит упоминания государственных (муниципальных) работ, соотношения понятий работы и услуги

**Отсутствует единая система понятий, отсутствует утвержденный на федеральном уровне классификатор применения услуг, выполнения работ.**



Фонд «Институт экономики города»

# Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (8)

**Реестры «административных» и «бюджетных» услуг – подходы к согласованию**

1. На муниципальном уровне в обязательном порядке должен быть сформирован и утвержден реестр муниципальных услуг («административных») до июля 2012 г.
2. На муниципальном уровне желательно утвердить реестр (перечень) услуг (работ), включаемых в муниципальные задания («бюджетных»)
3. Порядок ведения обоих реестров регулируется местными правовыми актами
4. Отдельные услуги в реестрах «административных» и «бюджетных» услуг могут пересекаться между собой (обучение и воспитание ребенка в ДОУ – постановка на очередь в ДОУ)
5. На сегодняшний день муниципальному образованию имеет смысл ориентироваться на правоприменительную практику региональных органов власти и других муниципалитетов