



**Государственные
(муниципальные) услуги:
эволюция института в практике
административного управления**

X Дальневосточная школа-семинар
«Местное самоуправление на российском Дальнем Востоке»

Некоторые вопросы перед введением в тему «сервисного управления»

1. Что такое государственная и муниципальная услуга?
2. «Сервисное государство»: языковая игра или объективная реальность?
3. Универсально ли применение терминологии «услуг» или в каждом индивидуальном случае содержание термина меняется?
4. Существует ли строгая необходимость рассматривать деятельность государственных и муниципальных органов в залоге оказания услуг?
5. Допустима ли ситуация оказания услуги при отсутствии ее получателя?

Место «услуг» в программах социально-экономического развития РФ

Распоряжение Правительства РФ от 10 июля 2001 г. N 910-р. Программа социально - экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2002 - 2004 годы)

Распоряжение Правительства РФ от 19 января 2006 г. N 38-р Программа социально-экономического развития РФ среднесрочную перспективу (2006 - 2008 годы)

Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 г. N° 1662-р Концепция долгосрочного социально - экономического развития РФ на период до 2020 года

- Социальные услуги:
 - Услуги ЖКХ;
 - Услуги здравоохранения и образования;
 - Услуги обязательного медицинского страхования
- Секторальное деление:
 - Социальные услуги оказываются государственным сектором
 - Допустимо альтернативное оказание социальных услуг негосударственным сектором
- Отсутствует какое-либо упоминание о **государственных**

- Социальные услуги один из типов услуг, рядом с услугами образования, медицины
- Стандарты услуг:
 - Стандарт оказания медицинской помощи при заболевании ...;
 - Стандарт предоставления социальных услуг населению;
 - Стандарт услуг государственной службы занятости;
- Раздел «Реформа государственного управления»:
Государственные услуги – услуги оказываемые государственными органами.
- Раздел «Реформа бюджетного сектора»:
Государственные услуги в

- **Ключевая идея: качество и доступность услуг**
- Социальные услуги один из типов услуг среди различных рынков услуг
- Интеллектуальные услуги и услуги с высокой долей добавленной стоимости
- Стандарты качества услуг
- **Государственные услуги** – услуги оказываемые государственными органами.

Место «услуг» в административно-территориальной системе

Федеральный закон от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления»

1) Вопросы местного значения:

- Создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания;
- Создание условий для обеспечения жителей поселений (районов, округов) услугами связи;
- Создание условий для обеспечения жителей поселений (районов, округов) услугами организаций культуры;

2) Полномочия органов МСУ:

- Установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями.

2) Органы МСУ могут выступать заказчиками на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг, связанных с решением вопросов местного значения.

3) Распределение МБТ пропорционально численности потребителей соответствующих услуг муниципального образования

Федеральный закон от 06.10.1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»

1) Государственные услуги – услуги, непосредственно оказываемые ОИВ и являющееся их исключительной прерогативой (редакция 25.12.2008 года)

2) Предметы совместного ведения РФ и субъектов РФ:

- Организация транспортного обслуживания населения...;
- Обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение дошкольного, начального общего... образования...;
- Создание и поддержка государственных музеев...

3) Механизм распределения МБТ учитывает расчетную бюджетную обеспеченность, пропорции численности потребителей бюджетных услуг между субъектам РФ

Эволюция понятия «услуга» в бюджетном законодательстве

«Бюджетный унитаризм» Бюджетный кодекс РФ редакция 1998 года

- Государственные (муниципальные)-услуги – минимальный государственный социальный стандарт (МГГС)
- Нормативы финансовых затрат (НФЗ) на предоставление услуг
- Нормативы минимальной финансовой обеспеченности (НМФО)
- МГГС – федеральный закон, НФЗ/НМФО – постановление Правительства РФ
- МГГС, НФЗ и НМФО – единые для всех бюджетов публично-правовых образований в РФ
- Бюджет – форма образования и расходования средств на выполнение задач и функций государства
- ГРБС устанавливают задания на оказание услуг ПБС

«Бюджетный федерализм» Бюджетный кодекс РФ редакция 20.08.2004 г.

- Бюджетные услуги;
- Расходные обязательства/ бюджетные обязательства
- Расчет уровня бюджетная обеспеченность предусматривает сопоставимость бюджетных услуг и показателей, влияющих на стоимость их оказания на потребителя бюджетных услуг
- Уровень бюджетной обеспеченности определяет размер дотаций, объем субвенций формируется на число потребителей соответствующих бюджетных услуг
- Бюджет форма образования и расходования средств для исполнения расходных обязательств ППО
- ГРБС устанавливают задания на оказание государственных услуг ПБС

«Бюджетный процессуализм» Бюджетный кодекс РФ редакция 26.04.2007 г.

- Государственные (муниципальные) услуги - услуги, оказываемые в соответствии с государственным (муниципальным) заданием
- Бюджетные ассигнования ⇔ бюджетные обязательства
- Виды бюджетных ассигнований:
 - ассигнования на оказание услуг;
 - ...
- Пересмотр бюджетной классификации
- Бюджет предназначен для исполнения расходных обязательств соответствующего ППО
- ? Противоречие:**
Если задания устанавливают основные характеристики услуги, то что устанавливают расходные обязательства в разрезе, которых составляется бюджет

Эволюция понятия «услуга» в бюджетном законодательстве

Постановление
Правительства РФ от 15
августа 2001 г. N 584
«О программе развития
бюджетного федерализма в
Российской Федерации на
период до 2005 года»

- Бюджетные (общественные) услуги
- Расходные полномочия:
 - НПР бюджетирования, в т. ч. определение **требований к объему, качеству, доступности услуг**, нормативам затрат...;
 - обеспечение этих расходов бюджетными средствами;
 - непосредственное финансирование услуг.
- оценка различий в расходных потребностях на потребителя
- бюджетной услуги основа МБФ

Распоряжение Правительства
РФ от 3 апреля 2006 г. N 467-р
«Концепцию повышения
эффективности межбюджетных
отношений и качества
управления гос.и мун.
финансами в РФ в 2006 - 2008
годах»

- Число упоминаний термина «услуга» в тексте концепции - 7;
- Цель в концепции:
 - Повышение эффективности и качества управления финансами **(не услугами(!))**
- Ключевые направления:
 - Повышение результативности бюджетных расходов, в том числе:
 - ✓ *управление качеством оказания бюджетных услуг;*
 - ✓ *определение стоимости оказания бюджетных услуг.*
 - Среднесрочное финансовое планирование;
 - Управление долгом;
 - Недопущение просроченной кредиторки.

Распоряжение Правительства
Российской Федерации от 8
августа 2009 г. N 1123-Р
«Концепцию межбюджетных
отношений и организации
бюджетного процесса в
субъектах РФ и муниципальных
образованиях до 2013 года

- Стандарты и нормативы финансовых затрат на предоставление услуг для оценки сбалансированности бюджетов;
- Уточнение принципов выделения МБТ, в части:
 - Снижения различий в обеспечении предоставления отдельных услуг;
 - Повышение качества услуг;
 - Снижение неравномерности распределения потребителей услуг.
- Оптимизация распределения расходных обязательств, в целях недопущения дублирования функций (!) между ППО.
- ! **Возврат и доработка прошлой повестки «бюджетного федерализма»**

Эволюция понятия «услуга» в бюджетном законодательстве

Общая схема разграничения основных расходных полномочий между органами власти разных уровней (Приложение к Постановлению Правительства РФ от 15 августа 2001 г. N 584)

Функция	НПР	Обеспечение финансами	Финансирование
1. Бюджетные услуги, общего характера			
1.1. Функционирование представительных и исполнительных органов МСУ	М	М	М
1.6. Сбор местных налогов	Ф+М	Ф+М	Ф
1.27. Охрана окружающей среды: объекты и мероприятия местного значения	М	М	М
2. Бюджетные услуги населению			
2.1. Дошкольное образование	М	М	М
2.2. Культура и искусство, в части объектов местного значения	М	М	М
2.3. Общее здравоохранение	Ф	Р+М	Р+М
3. Экономическая политика			
3.2. Транспорт: местный общественный транспорт	Ф+Р+М	Р+М	Р+М
3.4. Управление муниципальным имуществом	М	М	М
4. Прочие функции			
4.1. Обслуживание муниципального долга	Ф+М	М	М

Эволюция понятия «услуга» в административной реформе

Указ Президента РФ от 09.03.2004 №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти РФ»

(первая редакция)

2. д) под функциями по оказанию государственных услуг понимается осуществление ФОИВ услуг, имеющих исключительную общественную значимость и оказываемых ... неопределенному кругу лиц

Указ Президента РФ от 09.03.2004 №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти РФ»

(действующая редакция)

2. д) под функциями по оказанию государственных услуг понимается предоставление ФОИВ непосредственно или через ФГУ либо иные организации ... услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях

Функции по оказанию услуг:

- функции ГРБС;
- управление имуществом;
- государственный (муниципальный) заказ;
- назначение руководителей подведомственных учреждений;
- ...

Соотношение типов функций и типов органов

формирование политики
нормативно-правового регулирования
осуществление контроля и надзора
оказание государственных услуг
управление имуществом

Министерство
Служба
Агентство

Ассигнования на оказание услуг:

- обеспечение выполнения функций бюджетных учреждений;
- предоставление субсидий автономным учреждениям, некоммерческим организациям;
- закупку товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд.

Эволюция понятия «услуга» в административной реформе

Концепция административной реформы в РФ

Государственная (муниципальная) услуга – административное действие, непосредственно осуществляемое органом исполнительной власти по обращению юр. или физического лица и, как правило, влекущее возникновение юридического факта

Направления административной реформы:

- управление по результатам;
- регламентация деятельности государственных органов;
- стандартизация оказания государственных услуг;
- продвижение нового формата оказания государственных услуг – МФЦ;
- оптимизация функций государственных органов;
- внедрение антикоррупционных механизмов;
- формирование элементов «электронного правительства»

**функционалистский
или
процессуалистский
подход**

! Услуги (функции) продуцируются административными органами

Некоторые выводы после введения в тему «сервисного управления»

1. Применение терминологии «услуг» обусловлено пересмотром (отказом) содержания практик государственного и муниципального администрирования, что отражает глобальный процесс «маркетинизации»
2. За рассматриваемый период «институт сервисного управления» значительно расширился и усложнился.
3. Применение терминологии услуг отражает парадигмальный сдвиг в практике администрирования – проникновение всюду фигуры «потребителя» и всей его атрибутики..
4. Дальнейшее развитие «института сервисного управления» будет идти по пути процессуального усложнения, локализации применения его отдельных элементов в практиках государственного и муниципального администрирования
5. Деятельность государственных и муниципальных органов на современном этапе уже практически не представима в иной терминологии.

Спасибо за внимание
