



Ольга Сизова,
старший аналитик
Центра исследования
бюджетных отношений

Как не запутаться в перечнях услуг

Принятие Законов № 83-ФЗ¹ и № 210-ФЗ² породило множество вопросов относительно формирования перечня государственных и муниципальных услуг. Единый подход к формированию перечней отсутствует, а «содержание» одной и той же услуги в разных субъектах РФ и муниципалитетах сильно различается. Попробуем разобраться в сложившейся ситуации.

Различия в определениях

Перед государственными и муниципальными учреждениями практически одновременно были поставлены задачи по описанию своей деятельности в нескольких перечнях услуг в рамках реализации положений Закона № 83-ФЗ и Закона № 210-ФЗ. При этом понимание термина «государственная (муниципальная) услуга» в этих двух законах различается.

В соответствии со ст. 6 Бюджетного кодекса РФ (далее – БК РФ) государственные (муниципальные) услуги (работы) – это услуги (работы), оказываемые (выполняемые) органами государственной власти (органами местного самоуправления), государственными (муниципальными) учреждениями и в случаях, установленных

законодательством РФ, иными юридическими лицами. Данное определение является общим, широко описывая круг субъектов, оказывающих услуги.

Закон № 83-ФЗ рассматривает государственные (муниципальные) услуги как предмет государственного (муниципального) задания и соответственно финансирования.

В Законе № 210-ФЗ государственная услуга определяется как деятельность по реализации функций соответственного федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов РФ, которая осу-

¹ Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

² Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

! ЗАПОМНИТЬ

Необходимым условием успешного формирования и планирования финансового обеспечения государственного задания на оказание государственных услуг является четкое понимание и описание конкретной услуги, в т. ч. в части формулировки услуги, категорий потребителей, показателей объема и качества оказания услуг, формул для их расчета и т. д. Иными словами, должна иметься возможность корректного планирования объемов оказания услуги и соответствующей потребности в ресурсах.

ществляется по запросам заявителей в пределах, установленных нормативными правовыми актами РФ и нормативными правовыми актами субъектов РФ полномочий органов, предоставляющих госуслуги.

Соответственно, муниципальная услуга, предоставляемая органом местного самоуправления, – деятельность по реализации функций органа местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей.

Сопоставляя данное определение с приведенным в БК РФ, можно гово-

НОРМАТИВНЫЙ ДОКУМЕНТ

Полномочия органа местного самоуправления устанавливаются в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и уставами муниципальных образований.

речь о том, что Закон № 210-ФЗ регулирует предоставление отдельной группы государственных (муниципальных) услуг (т. е. используется более узкое понятие).

Необходимые и обязательные

Что касается перечней услуг, необходимых для реализации положений Закона № 83-ФЗ, то для федеральных органов исполнительной власти их формирование в соответствии с положениями постановления Правительства РФ от 02.09.2010 № 671 «О порядке формирования государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания» является обязательным. Однако законодательно закрепленной обязанности субъектов РФ и органов местного самоуправления по утверждению ведомственных перечней и показателей государственных (муниципальных) услуг в действующем законодательстве нет.

В рамках Комплексных рекомендаций органам исполнительной власти субъектов РФ, органам местного самоуправления по реализации Закона № 83-ФЗ (доведены письмом Минфина России от 16.05.2011 № 12-08-22/1959) (далее – Комплексные рекомендации) указывается, что формирование перечня услуг является базовым условием реализации положений Закона № 83-ФЗ.

Согласно Комплексным рекомендациям высшему органу исполнительной власти субъекта РФ предлагается выбрать один из двух рекомендуемых подходов:



1 формирование единого перечня услуг;

2 применение двухуровневой структуры перечня, т. е. формирование отраслевого и ведомственного перечней услуг.

В результате проведенного анализа правовой базы субъектов РФ можно отметить, что в ряде регионов уже организована практика разработки и утверждения ведомственных (базовых) перечней услуг, а также определения показателей качества и объема услуг.

В свою очередь, Закон № 210-ФЗ устанавливает возможность предоставления и соответственно определения состава услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственных и муниципальных услуг, а также услуг, оказываемых в электронной форме.

На региональном и муниципальном уровнях утверждено более 400 перечней необходимых и обязательных услуг. При этом, несмотря на схожесть состава государственных и муниципальных услуг, определяемого полномочиями органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, указанные перечни сильно различаются. В качестве наиболее распространенных примеров услуг, выделяемых как необходимые и обязательные, можно назвать следующие:

- выдача заключений государственной экспертизы проектной документации;
- подготовка и выдача разрешений на строительство;
- выдача выписки из домовой книги;
- выдача техпаспорта жилого помещения.

В то же время в перечнях встречаются и нетипичные примеры деятельности, которую сложно назвать необходимой и обязательной в контексте

НОРМАТИВНЫЙ ДОКУМЕНТ

Перечень услуг, предоставляемых в электронной форме, утвержден распоряжением Правительства РФ от 25.04.2011 № 729-р «Об утверждении перечня услуг, оказываемых государственными и муниципальными учреждениями и другими организациями, в которых размещается государственное задание (заказ) или муниципальное задание (заказ), подлежащих включению в реестры государственных или муниципальных услуг и предоставляемых в электронной форме».

государственных и муниципальных услуг:

- выдача кредита;
- открытие банковского счета;
- нотариальное заверение копий документов/выдача нотариально заверенных документов;
- уплата сумм комиссии за перечисление денежных средств на счет продавца за приобретение жилого помещения (платежный документ).

Состав необходимых и обязательных услуг для предоставления одной и той же государственной (муниципальной) услуги в разных субъектах РФ и муниципалитетах сильно различается.

Суть проблемы

Отсутствие единых подходов к формированию перечней государственных и муниципальных услуг привело к возникновению следующих проблем. Во-первых, в перечнях услуг для формирования государственных

и муниципальных заданий появилось большое количество альтернативных формулировок для обозначения одинаковой деятельности. Можно отметить использование различных оснований при выделении услуг тех или иных отраслей:

- по типу учреждений;
- по типу услуг;
- по категориям потребителей и т. д.

Пример

Систематизация в перечнях услуг деятельности общеобразовательных школ может основываться на составе реализуемых образовательных программ – начального, основного, среднего (полного) общего образования – как в Комплексных рекомендациях и базовом перечне Минобрнауки России.

Ряд субъектов РФ выделял услуги в зависимости от вида образовательных учреждений и категорий потребителей: вечерние (сменные) школы, образовательные учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, специальные (коррекционные) образовательные учреждения для обучающихся с ограниченными возможностями здоровья и т. д.

Использование всех перечисленных оснований обоснованно как с юридической, так и с экономической точек зрения. При этом для объективного определения стоимости оказания услуг целесообразно учитывать все влияющие на нее факторы, к которым могут быть отнесены и типы образовательных программ, и виды учреждений, и категории потребителей.

Во-вторых, имеют место случаи, когда в перечни услуг для формирования государственного (муниципального) задания попадают в качестве самостоятельных услуги, предоставляемые в электронном виде, например:

- зачисление в образовательное учреждение;
- предоставление информации о результатах сданных экзаменов;
- предоставление информации о текущей успеваемости;
- предоставление информации об образовательных программах и учебных планах.

Перечисленные виды деятельности могут рассматриваться как составная часть предоставления государственными и муниципальными учреждениями услуг по реализации соответствующих образовательных программ.

Наконец, отсутствие ясных методологических решений в части формирования перечней услуг привело к возникновению большого количества вопросов и трудностей в непосредственной реализации положений названных федеральных законов (при формировании государственных и муниципальных заданий, переводе предоставления услуг в электронный вид и т. д.).

Выход из ситуации

Учитывая описанную выше проблематику и наиболее часто возникающие у учреждений вопросы, при формировании перечней услуг, оказываемых государственными и муниципальными учреждениями, в рамках реализации положений Закона № 83-ФЗ и Закона № 210-ФЗ предлагается использовать следующую логику.

При формировании перечней государственных (муниципальных) услуг, предоставление которых осуществляется в соответствии с государственным (муниципальным) заданием, важно систематизировать всю деятельность, осуществляемую уч-

реждениями на регулярной основе за счет бюджетных средств. С методологической точки зрения важно, чтобы услуга была измерима и поддавалась нормированию.

Услуги, предоставляемые учреждениями в электронной форме, целесообразно рассматривать как составную часть государственных (муниципальных) услуг, не выделяя их в качестве самостоятельного предмета государственного (муниципального) задания.

Формирование перечней государственных и муниципальных услуг на текущем этапе предлагается рассматривать не как разовую задачу, а как динамичный инструмент структурирования информации о деятельности учреждений и ее оптимизации. Так, например, при формировании перечней услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственных и муниципальных услуг, важно не только фиксировать сложившуюся прак-

! Запомнить

Услуги, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственных и муниципальных услуг, могут попасть в перечень услуг для формирования государственного (муниципального) задания только в том случае, если они полностью или частично оказываются за счет бюджетных средств.

тику, но и рассматривать возможности для оптимизации процессов и устранения административных барьеров. А при создании перечней услуг для формирования государственных и муниципальных заданий важно определить оптимальный в сложившихся условиях для учреждений, учредителей, а также потребителей объект управления и финансирования – услугу.

Детальный подход

Перечни формируются на основе систематизации информации о деятельности государственных и муниципальных услуг. Имеются примеры, когда степень детализации может оказаться недостаточной для формирования полного и качественного перечня государственных услуг, а в дальнейшем «неудобной» для использования на практике в ходе формирования государственных заданий. Так, перечень государственных услуг в сфере профессионального образования Минобрнауки России был детализирован по уровням образования: высшего, среднего, начального, дополнительного. В то же время отсутствовала детализация услуг по направлениям и специальностям (гуманитарные науки, технические науки и т. д.), формам (очное, заочное) и уровням высшего профессионального образования (бакалавры, специалисты, магистры). Для самих образовательных учреждений, как и для учредителей и потребителей образовательной услуги, различия в качественных параметрах услуги по перечисленным выше признакам весьма существенны; различаются также затраты на подготовку специалистов разных форм обучения, направлений и специальностей.