

Проект «Обобщение лучшей практики, разработка и внедрение методик проведения стартовых мероприятий административной реформы»

Обзор практики разработки стандартов государственных и муниципальных услуг

С.Г.Маковецкая

25 января 2006 года

www.adm.yar.ru/a_center/admref/napravlenie/standart/11.pdf

Содержание

1	ВВЕДЕНИЕ	3
2	ТЕРМИНЫ И ПОНЯТИЯ, ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ В ПРАКТИКЕ РАЗРАБОТКИ СТАНДАРТОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ	5
2.1	ТЕРМИНЫ, ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ В ПРАКТИКЕ СТАНДАРТИЗАЦИИ БЮДЖЕТНЫХ УСЛУГ.....	5
2.2	ТЕРМИНЫ, УПОТРЕБЛЯЕМЫЕ В ПРАКТИКЕ СТАНДАРТИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ.....	8
3	СТАНДАРТИЗАЦИЯ БЮДЖЕТНЫХ УСЛУГ	12
3.1	ПРАКТИКА РАЗРАБОТКИ СТАНДАРТОВ БЮДЖЕТНЫХ УСЛУГ.....	12
3.1.1	<i>Цели разработки стандартов</i>	12
3.1.2	<i>Правовое основание формирования стандартов и их внедрения</i>	14
3.1.3	<i>Показатели качества бюджетной услуги</i>	16
3.1.4	<i>Мониторинг соблюдения стандартов бюджетных услуг</i>	21
3.2	ФОРМИРОВАНИЕ И ВЕДЕНИЕ РЕЕСТРОВ БЮДЖЕТНЫХ УСЛУГ.....	24
3.2.1	<i>Характеристика реестров бюджетных услуг</i>	24
3.3	ПРАКТИКА РАЗРАБОТКИ МЕТОДИЧЕСКИХ РЕКОМЕНДАЦИЙ ПО РЕГЛАМЕНТАЦИИ БЮДЖЕТНЫХ УСЛУГ.....	27
3.3.1	<i>Разработка модельных стандартов отдельных учреждений</i>	31
4	СТАНДАРТИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ	35
4.1	ОБЗОР ПРАКТИК РАЗРАБОТКИ СТАНДАРТОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ.....	35
4.1.1	<i>Единый стандарт обслуживания налогоплательщиков</i>	37
4.1.2	<i>Пилотные стандарты услуг ОИВ Саратовской области</i>	37
4.1.3	<i>Методические рекомендации и проекты стандартов, разработанные ГУ-ВШЭ</i>	38
4.1.4	<i>Стандарт социальной услуги</i>	39
4.1.5	<i>Характеристика структуры проектов стандартов</i>	40
4.1.6	<i>Общие выводы по проектам стандартов</i>	41
4.1.7	<i>Сравнение российского и зарубежного опыта разработки стандартов</i>	43
4.2	ПОДХОДЫ К СТАНДАРТАМ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ В СТРАТЕГИЧЕСКИХ ПРОГРАММАХ РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ.....	44
4.3	ОПЫТ СТАНДАРТИЗАЦИИ В СООТВЕТСТВИИ С МЕЖДУНАРОДНОЙ СИСТЕМОЙ КАЧЕСТВА.....	45
4.4	ПРАКТИКА СООТНЕСЕНИЯ РАЗРАБОТКИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕГЛАМЕНТОВ И СТАНДАРТОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ.....	47
5	СТАНДАРТИЗАЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ	50
5.1	ПРАКТИКА ФОРМИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ ПРЕДСТАВЛЕНИЯ КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ В РЕГИОНАХ РФ.....	50
5.1.1	<i>Характеристика муниципальных стандартов предоставления коммунальных услуг и системы обеспечения их выполнения</i>	51
5.2	ОБЗОР КОДЕКСОВ ЛУЧШИХ ПРАКТИК В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ И ФИНАНСОВ.....	53
5.2.1	<i>Общая характеристика источников в контексте стандартизации услуг органов власти</i>	53
5.2.2	<i>Применимость лучших практик для проведения стандартизации услуг</i>	54
6	ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ И ИНТЕРЕСОВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ	59
6.1	ПРАВА ПОТРЕБИТЕЛЕЙ И СТАНДАРТИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ.....	59
6.1.1	<i>Право на информацию</i>	60
6.1.2	<i>Право на безопасность</i>	61
6.1.3	<i>Право на удовлетворение базовых потребностей при получении услуги</i>	62
6.1.4	<i>Право на возмещение ущерба</i>	64
6.1.5	<i>Право на учет мнения получателей</i>	65
6.2	ПОДХОДЫ К СТАНДАРТАМ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ С НАСЕЛЕНИЕМ.....	66
6.2.1	<i>Формирование систем взаимодействия на базе информационных технологий</i>	66
6.2.2	<i>Специальные региональные программы развития взаимодействия населения и органов исполнительной власти</i>	68
7	ЗАКЛЮЧЕНИЕ	70

0 Введение

Правительство РФ утвердило своим распоряжением Концепцию административной реформы в российской Федерации в 2006-2008 годах и план мероприятий по ее реализации.

Эффективная реализация Концепции и достижение заявленных в ней результатов в столь небольшие сроки предполагает необходимость идентификации и использования имеющегося успешного общероссийского и регионального опыта перестройки деятельности органов власти.

Одним из важнейших направлений административной реформы является разработка и внедрение стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти.

Подготовка нормативно-правовой и методической базы для разработки внедрения стандартов государственных услуг ставит задачу учета и анализа существующих российских практик стандартизации и регламентации деятельности органов власти, описания внедренных систем и методов упорядочения и конкретизации обязательств органов исполнительной власти перед обществом, выявления внедренных процедур контроля и оценки деятельности органов исполнительной власти.

Необходимо описание и обобщение лучшего опыта, актуализация которого, применительно к целям административной реформы, может способствовать более эффективному проведению стартовых мероприятий административной реформы, а также обеспечить непротиворечивость и взаимоусиление разных процессов изменений в системе государственного и муниципального управления, которые реализуются в настоящий момент на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

В данном обзоре предпринята попытка систематизировать и проанализировать тенденции и подходы к разработке стандартов услуг и другим элементам стандартизации деятельности государственных органов на региональном уровне.

Задачей данного обзора является описание лучшей практики деятельности органов исполнительной власти по разработке стандартов государственных и муниципальных услуг, а также оценка выявленных подходов на применимость при реализации административной реформы.

В состав материалов для обзора вошли следующие документы.

0. Нормативно-правовые акты, характеризующие региональные системы реформирования общественных финансов, разработку стратегий социально-экономического развития и т.п.
0. Проекты стандартов государственных услуг и проекты федеральных законов.
0. Аналитические и исследовательские материалы, в т.ч. проекты методических рекомендаций по разработке стандартов, модельные стандарты учреждений и т.п.
0. Тексты выступлений руководителей органов исполнительной власти в регионах на конференциях и семинарах, тексты презентации, характеризующие подходы, и результаты работы по стандартизации деятельности ОИВ.

Анализ затронул опыт 24 регионов (Астраханская область, Белгородская область, Вологодская область, Иркутская область, Кировская область, Краснодарский край, Пермский край, Республика Карелия, Республика Марий-Эл, Республики Хакасия, Самарская область, Саратовская область, Ставропольский край, Хабаровский край, Чувашская Республика, Санкт-Петербург, Ярославская область, Республика Башкортостан, Республика Татарстан, Оренбургской область, Ульяновская область, Нижегородская область, Московская область, Калининградская область) и 8 муниципальных образований (г. Пермь, г. Ярославль, г. Великий Новгород, г. Магадан, г. Брянск, г. Ржев, г. Сургут, г. Волжский).

Предметом анализа являлись методы, технологии и подходы к разработке любых элементов стандартизации деятельности органов исполнительной власти, которые разрабатывались и реализовывались в Российской Федерации на региональном и федеральном

уровнях в последние годы, и которые могут быть учтены при разработке стандартов государственных услуг в составе административной реформы, поскольку:

- являются «пилотной» реализацией процессов разработки стандартов конкретных государственных (муниципальных) услуг;
- регулируют аналогичные отношения и процессы и могут быть адаптированы для новых задач;
- представляют пример разработки стандарта для ограниченного круга функций (стандарт учреждения, стандарт процесса, стандарт среды информирования и т.п.) и обладают высоким демонстрационным эффектом;
- создают пример прозрачной и инструментальной методики осуществления процесса разработки стандартов (или его отдельных элементов) для государственных и муниципальных служащих
- демонстрируют возможности и ограничения контекста (среды) для стандартизации деятельности ОИВ в ходе административной реформы;
- обозначают имеющуюся методическую, экспертную и программную инфраструктуру, пригодную для разработки стандартов государственных услуг.

0 Термины и понятия, используемые в практике разработки стандартов государственных и муниципальных услуг

Анализ практики деятельности по формированию стандартов государственных и муниципальных услуг в регионах России выявил разнообразие формулировок основных понятий, используемых в процессе стандартизации услуг органов исполнительной власти.

Неоднородность в использовании терминов увеличивается при сравнении практики разработки стандартов в рамках реформы общественных финансов (при разработке стандартов бюджетных услуг) и практики стандартизации и регламентации государственных и муниципальных услуг в рамках программ реформирования государственной службы и административной реформы.

Налицо также и региональная специфика в формировании понятийного аппарата.

Несомненно, данный факт должен быть учтен при формировании методического обеспечения реализации Концепции и основных мероприятий административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах.

Далее будут рассмотрены примеры формулировок основных понятий и терминов в региональных подходах в разработке стандартов услуг.

0.0 ТЕРМИНЫ, ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ В ПРАКТИКЕ СТАНДАРТИЗАЦИИ БЮДЖЕТНЫХ УСЛУГ

Центральным понятием в комплексе категорий, используемых при разработке стандартов бюджетных услуг, является термин «бюджетная услуга».

Сравнение разных определений бюджетной услуги показывает, что наиболее значимыми критериями ее выделения являются нормативная закреплённость услуги, производитель услуги (ОИВ) и источник финансирования – бюджет соответствующего уровня.

Бюджетные услуги — условное обозначение результатов деятельности бюджетных организаций, включая работы, товары и услуги. Понятие бюджетных услуг не ограничивается традиционным представлением о них как об услугах здравоохранения, образования, ЖКХ и других услугах населению. Деятельность государственных (муниципальных) органов, выполняющих функции регулирования и администрирования, также специфицируется через бюджетные услуги.¹

Бюджетная услуга — деятельность государственных и муниципальных организаций, осуществляемая в рамках их компетенции и ответственности, финансируемая за счет республиканского бюджета Республики Хакасия и направленная на удовлетворение потребностей отдельных граждан, групп граждан, населения в целом и организаций.²

Бюджетная услуга — условно-постоянная деятельность органов исполнительной власти Пермской области (муниципальных образований), государственных, муниципальных и иных организаций, осуществляемая в рамках их компетенции и ответственности, финансируемая за счет областного (муниципального) бюджета и направленная на удовлетворение потребностей отдельных

¹Основные положения Кодекса лучшей практики в сфере управления региональными и муниципальными финансами, стр.11

Методические рекомендации по проведению оценки потребности и качества предоставляемых бюджетных услуг. Утверждены Постановлением Правительства Республики Хакасия от 29.06.2005 N 228

граждан, групп граждан, населения в целом, организаций в реализации их конституционных, законных, уставных прав.³

Бюджетная услуга – деятельность органов государственной власти Белгородской области, направленная на удовлетворение прав и потребностей населения, результаты которой потребляются в процессе осуществления этой деятельности.⁴

В некоторых случаях региональные подходы содержат определения разных видов услуг.

Так решения, разработанные для стандартизации бюджетных услуг в Белгородской области, содержат следующие виды классификации.⁵

«Бюджетные услуги делятся на социально-культурные и материальные.

Социально-культурная услуга — услуга по удовлетворению духовных, интеллектуальных потребностей и поддержание нормальной жизнедеятельности потребителя, направленная на поддержание и восстановление здоровья, духовное и физическое развитие личности, повышение профессионального мастерства.

Материальная услуга — услуга по удовлетворению материально-бытовых потребностей потребителя (получателя) услуг.

Бюджетная услуга разделяется на индивидуальную и массовую.

Индивидуальная бюджетная услуга явно направлена на взаимодействие с определенной группой получателей бюджетной услуги, при этом себестоимость и содержание бюджетной услуги могут варьироваться в зависимости от разных категорий и групп получателей бюджетной услуги.

Коллективная бюджетная услуга направлена на определенные категории и группы получателей или на все население в целом, и ее содержание и себестоимость не меняются в зависимости от получателя».

Определение качества услуги содержится в ограниченном числе региональных источников.

Качество услуги – совокупность характеристик услуги, определяющих ее способность удовлетворять установленные или предполагаемые потребности потребителя.⁶

Содержание бюджетной услуги — перечень направлений деятельности и механизмов предоставления услуги, установленные законом или иным нормативно-правовым актом в соответствии с существующим набором полномочий и функций органов исполнительной власти.

Предоставление бюджетной услуги может предполагать:

- комбинирование различных способов оказания услуги,
- возможность переноса бюджетных ресурсов между различными способами оказания услуги,
- изменение способов оказания услуги с целью оптимизации расходования бюджетных средств

Реестр бюджетных услуг — перечень бюджетных услуг с указанием способов их предоставления, устанавливающих их нормативных правовых актов, наименований показателей

³ Порядок ведения Реестра бюджетных услуг Приложение 9 к Методике определения эффективности оказания бюджетных услуг (в редакции указа губернатора Пермской области от 19 января 2005 г. № 9)

⁴ Перечень бюджетных услуг, оказываемых органами исполнительной власти населению Белгородской области, введен Постановлением Правительства Белгородской области №138а-пп от 22.08.2005 г.

⁵ Р.Л. Сафонов. Организация предоставления бюджетных услуг, ориентированного на результат./ Метод реализации программно-целевых подходов к управлению расходами бюджета. Опыт компании «ПАКК». Текст презентации на семинаре в Центе стратегических разработок.

⁶ Стандарты качества бюджетных услуг социального обслуживания населения Республики Хакасия. Приложение 1 к приказу Министерства труда и социального развития Республики Хакасия № 45д от 30.06.2005

конечного эффекта и непосредственного результата оказания услуг, ответственных за оказание бюджетных услуг ведомств.⁷

Перечень бюджетных услуг – документ, применяемый субъектами бюджетного планирования для оценки расходных обязательств, планирования направлений расходов бюджета, управления расходами бюджета, учета степени достижения поставленных перед органами исполнительной власти показателей результата.

Стандарты бюджетных услуг — обязательство органов исполнительной власти области и/или органов местного самоуправления по обеспечению возможности получения бюджетных услуг в определенных объемах и определенного качества. Стандарт бюджетной услуги представляет собой совокупность из:

- 1) утвержденных решением консультативного совета целевых значений показателей результативности оказания бюджетной услуги на определенный период времени;
- 2) описания технологии оказания услуги;
- 3) перечня стандартов факторов услуги, который отражает структуру затрат, необходимых для оказания бюджетной услуги, и представляет собой набор индикаторов объема и качества ресурсов.⁸

Стандарт бюджетной услуги, Стандарт предоставления услуги – нормативы, правила и законодательно закрепленные документы, регламентирующие технологию, объем и качество оказания бюджетной услуги. Стандарт бюджетной услуги состоит из следующих обязательных разделов: Требования к объему бюджетной услуги; Требования к порядку нормирования расходов; Требования к порядку предоставления бюджетной услуги; Требования к качеству предоставления услуги.⁹

Категория получателей – целевая группа населения, на которую направлена конкретная бюджетная услуга или ее часть, выделяемая по определенному квалификационному признаку.¹⁰

Ряд регионов включал в региональные нормативно-правовые документы своего рода глоссарий.

Примерами региональных сводов формулировок используемых терминов являются:

- Стандарты качества бюджетных услуг социального обслуживания населения Республики Хакасия¹¹ (в первом разделе определены термины «социальное обслуживание», «социальные услуги», «трудная жизненная ситуация», «клиент социальной службы (потребитель)» «время обслуживания», «время исполнения услуги», «условия обслуживания», «качество услуги», «качество обслуживания»;
- Порядок формирования и корректировки перечня бюджетных услуг, утвержденный Постановлением Правительства Белгородской области (в разделе 3 приведены такие термины как «Перечень бюджетных услуг», «Консолидированный перечень бюджетных услуг», «Бюджетная услуга» (с выделением социально-культурных и материальных, коллективных и индивидуальных услуг), «Категория получателей», «Группы получателей», «Поставщик услуг», «Поставщик бюджетных услуг», «Учреждение – поставщик услуг», «Финансовый норматив», «Субъект бюджетного планирования», «Показатель

⁷ Порядок ведения Реестра бюджетных услуг Приложение 9 к Методике определения эффективности оказания бюджетных услуг (в редакции указа губернатора Пермской области от 19 января 2005 г. № 9)

⁸ Методика определения эффективности оказания бюджетных услуг, в редакции указа губернатора Пермской области от 19 января 2005 г. № 9

⁹ Порядок формирования и корректировки перечня бюджетных услуг, введен Постановлением Правительства Белгородской области №138а-пп от 22.08.2005 г.

¹⁰ Порядок формирования и корректировки перечня бюджетных услуг, введен Постановлением Правительства Белгородской области №138а-пп от 22.08.2005 г.

¹¹ Приложение 1 к приказу Министерства труда и социального развития Республики Хакасия № 45д от 30.06.2005

- непосредственного результата», «Содержание услуги, элемент услуги», «Потенциальный получатель», «Фактический получатель»),
- Методика определения эффективности оказания бюджетных услуг (в редакции указа губернатора Пермской области от 19 января 2005 г. № 9) («Бюджетная услуга» с критериями ее выделения, «Субъект бюджетного планирования», «Способ оказания бюджетной услуги», «Целевые или клиентские группы», «Стандарты бюджетных услуг»).

2.2 ТЕРМИНЫ, УПОТРЕБЛЯЕМЫЕ В ПРАКТИКЕ СТАНДАРТИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

Практика разработки стандартов государственных услуг еще недостаточно развита и не имеет сформированной правовой базы.

Термины имеют определения в разнообразных проектах (законов и отдельных стандартов), методических руководствах и аналитических и исследовательских материалах.

При этом существуют некоторые различия в ведомственных подходах, концепциях исследовательских групп, правовой базе, заданной, к примеру, в рамках иных реформ, в т.ч. реформы общественных финансов.

Ниже приводятся примеры отдельных подходов к формированию понятийного аппарата стандартизации.

Определение функции ФОИВ, содержится в комплексе определений, предложенных группой исследователей ГУ-ВШЭ в разработанном ими проекте «Методических рекомендации по порядку формирования проектов перечней государственных услуг и государственных функций органа исполнительной власти, связанных с взаимодействиями с гражданами (организациями)».

Фактически признаки части функций ФОИВ описываются совокупностью трех категорий: «Властный орган», «Государственная услуга», «Государственная функция, связанная с взаимодействиями с гражданами (организациями)».

Проект «Методических рекомендации по порядку формирования проектов перечней государственных услуг...» содержит формулировку нескольких ключевых категорий, приведенных ниже.

Государственная функция, связанная с взаимодействиями с гражданами (организациями) — деятельность федерального министерства и федеральной службы (подведомственных им бюджетных учреждений), выражающаяся в совершении действий и (или) принятии решений, влекущих возникновение, изменение или прекращение правоотношений, или возникновение документированной информации (документа), в связи с обращением гражданина (организации) или без такового, осуществляемая в непосредственном взаимодействии с пользователем государственной услуги (гражданином или организацией).

Государственная услуга — деятельность федерального агентства (подведомственного ему бюджетного учреждения), выражающаяся в совершении действий и (или) принятии решений, влекущих возникновение, изменение или прекращение правоотношений или возникновение документированной информации (документа), в связи с обращением гражданина (организации) или без такового, осуществляемая в непосредственном взаимодействии с пользователем государственной услуги (гражданином или организацией).

Властный орган – федеральное министерство, федеральная служба, федеральное агентство, бюджетное учреждение, организация иной организационно-правовой формы, оказывающие государственные услуги.

Перечень государственных услуг (функций) – список государственных услуг (функций), оказываемых федеральным органом исполнительной власти (подведомственным ему бюджетным учреждением).

Наименование услуги (функции) – стандартизованная формулировка, соответствующая нормативно-правовому акту, в котором устанавливается государственная услуга (функция).

Заявитель (пользователь) услуги (функции) – юридические и физические лица, взаимодействующие с федеральным органом исполнительной власти на основании заявления (обращения) в федеральный орган исполнительной власти в порядке установленном соответствующими нормативными правовыми актами.

Срок оказания услуги (исполнения функции) – время от получения пакета документов, необходимого для оказания государственной услуги в соответствии с нормативными правовыми актами до предоставления конечного документа (документов), для которого гражданин обращался в органы, оказывающие государственные услуги.

Экспертная оценка среднего срока оказания услуги (исполнения функции) – оценка затрат времени, которые, как правило, необходимы для оказания государственной услуги, данная должностным лицом, координирующим процесс оказания государственной услуги.

Паспорт государственной услуги (функции) – набор систематизированных данных о государственной услуге (функции).

При этом «Методические рекомендации по порядку формирования проектов перечней государственных услуг...» дополняют некоторые определения демонстрационными примерами. В Приложении к «Методическим рекомендациям» приведен пример выявления государственной услуги на основе «Правил регистрации автотранспортных средств и прицепов к ним в ГИБДД...». В качестве критерия принято взаимодействие между органом власти и гражданином. Если такого взаимодействия нет, то норма, содержащаяся в нормативном документе, государственной услугой не является (например, проверка документов).¹²

Выявляются разночтения в подходах к определению функций федеральных органов исполнительной власти и связанных с ним терминов, в рамках методического обеспечения реформы общественных финансов. Так «Методика формирования федерального бюджета по разделу «государственное управление и местное самоуправление» на основе финансовой оценки затрат, необходимых для выполнения государственными органами возложенных на них функций»¹³ содержит ряд формулировок понятий и принципов, которые необходимо учитывать при разработке стандартов услуг федеральным органам исполнительной власти (ФОИВ). Методика распространяется на ФОИВ, о переходе которых на новый метод бюджетного финансирования принято решение Правительством Российской Федерации.

Например, Методика содержит следующие формулировки:

Функция ФОИВ – регулярно осуществляемая государственным органом деятельность по реализации или обеспечению реализации властных полномочий.

Состав и формулировки функций ФОИВ, используемых в целях бюджетного процесса, могут отличаться от состава и формулировок функций, содержащихся в Положении о ФОИВ, согласно Методике финансовой оценки затрат на выполнение государственными органами возложенных на них функций.

¹² Методические рекомендации по порядку формирования проектов перечней государственных услуг и государственных функций органа исполнительной власти, связанных с взаимодействиями с гражданами (организациями). Приложение 3

¹³ Методика разработана в соответствии с протоколом заседания Комиссии Правительства Российской Федерации по вопросам оптимизации бюджетных расходов от 26-27, 31 марта 2003 г. № 2 и Планом мероприятий по реализации решений Комиссии, одобренного поручением Правительства Российской Федерации от 24 мая 2003 г. №МК-П13-5878.

Внепрограммные функции – функции, реализуемые вне рамок программ.

Конечный показатель деятельности – количественный или качественный общественно значимый результат деятельности органа или государственных услуг, оказываемых этим органом.

Непосредственные показатели деятельности – объем выполняемых работ и оказываемых услуг в натуральном или стоимостном выражении.

Эффективность – соотношение между расходами на выполнение работ, оказание услуг и непосредственными показателями деятельности.

Результативность – соотношение между непосредственными и конечными показателями деятельности, степень достижения поставленных целей. В качестве оценки результативности может использоваться также соотношение между расходами на выполнение работ, оказание услуг и конечными показателями деятельности.

Деловой процесс – комплекс последовательных, взаимосвязанных видов деятельности (операций), направленных на формирование определенного результата (исполнение функции, программы).

Вместе с тем необходимо обратить внимание, что в рассматриваемых подходах, формирующих методическое обеспечение новаций административной реформы, есть разночтения в определении собственно государственной услуги.

Так, наиболее исчерпывающим является определение, данное в проекте федерального Закона «О стандартах государственных услуг»: *«государственная услуга – деятельность по исполнению запроса граждан или организаций о признании, установлении, изменении или прекращении их прав, установлении юридических фактов, получении для их реализации в случаях и порядке, предусмотренных законодательством, материальных и финансовых средств, а также предоставлении документированной информации по вопросам, включенным в соответствии с настоящим Федеральным законом в реестр государственных услуг»*.¹⁴

При этом Методические рекомендации по формированию проектов перечней государственных услуг дополняют определение услуги указанием на ее производителя – федеральное агентство: *«Государственная услуга — деятельность федерального агентства (подведомственного ему бюджетного учреждения), выражающаяся в совершении действий и (или) принятии решений ...»*.¹⁵

Понятие государственной услуги обосновывается в специальном разделе «Методических рекомендации по созданию реестров государственных услуг и разработке стандартов государственных услуг», созданном Институтом проблем государственного и муниципального управления ГУ-ВШЭ. – М: ГУ-ВШЭ, 2004.

Под государственной услугой понимается нормативно установленный способ обеспечения прав и свобод, а также законных интересов граждан и организаций государственными органами власти, осуществляемый во взаимодействии физического или юридического лица (пользователя) с органом исполнительной власти или государственным служащим. В отличие от государственного регулирования, государственная услуга носит индивидуальный, адресный характер. Именно поэтому существует необходимость ее стандартизации, исходя из особенностей (потребностей, характера) клиента.¹⁶

Государственная услуга — деятельность органа исполнительной власти, осуществляемая в непосредственном взаимодействии с клиентом. Признаками государственной услуги являются, во-первых, индивидуальный характер предоставления (оказывается конкретному физическому или юридическому

¹⁴ ФЗ «О стандартах государственных услуг». Проект от 02.04.05. Ст. 2

¹⁵ Методические рекомендации по порядку формирования проектов перечней государственных услуг и государственных функций органа исполнительной власти, связанных с взаимодействиями с гражданами (организациями)

¹⁶ Институт проблем государственного и муниципального управления ГУ-ВШЭ. Методические рекомендации по созданию реестров государственных услуг и разработке стандартов государственных услуг. – М: ГУ-ВШЭ, 2004., с.4-5.

лицу), во-вторых, наличие взаимодействия клиента с органом государственной власти по поводу реализации своих прав, законных интересов, обязанностей.¹⁷

Данный источник специально разделяет государственные и бюджетные услуги (в документе – социальные бюджетные услуги): «В контексте основной цели стандартизации государственных услуг нецелесообразно давать расширительное толкование государственных услуг, и включать в него социальные бюджетные услуги в области образования, здравоохранения, культуры, жилищно-коммунального хозяйства, трансфертов населению. В отношении услуг этого вида устанавливается своя система стандартов, имеющая существенную специфику (которая обусловлена тем, что часть указанных выше услуг может предоставляться на рыночных началах, в то время как другие — зависят от социальной политики государства)».¹⁸

Определение стандарта государственной услуги в проекте федерального закона «О стандартах государственных услуг» дается как «системы требований к государственной услуге в интересах ее получателя, установленной нормативным правовым актом в порядке, определяемом настоящим Федеральным законом».¹⁹

Стандарт государственной услуги, по мнению исследователей из Института проблем государственного и муниципального управления ГУ-ВШЭ, представляет собой систематизированный набор требований к порядку оказания услуг органом власти или уполномоченной организацией, определенный исходя, с одной стороны, из потребностей и пожеланий его клиентов, с другой, учитывающий технологические, материально-технические, финансовые и иные ресурсные ограничения государственного органа.²⁰

Помимо стандарта услуг вводится термин «стандарт обслуживания».

Стандарт обслуживания содержит требования к общей процедуре взаимодействия государственной власти с гражданами и организациями

Стандарт обслуживания — это требования к процессу взаимодействия между органом власти и лицами, инвариантный к конкретным типам услуг.²¹

Отличия в стандартах бюджетных и государственных услуг обозначаются «Методическими рекомендациями по созданию реестров государственных услуг и разработке стандартов государственных услуг» через различие предметов стандартизации: в случае государственных услуг стандартизации подлежит взаимодействие, а для социальных бюджетных услуг – содержательное наполнение (размер пособия, качество питьевой воды, количество учебных часов по определенной дисциплине).²²

¹⁷ Там же, с. 5.

¹⁸ Там же, с. 4.

¹⁹ ФЗ «О стандартах государственных услуг». Проект от 02.04.05. Ст. 2

²⁰ Институт проблем государственного и муниципального управления ГУ-ВШЭ. Методические рекомендации по созданию реестров государственных услуг и разработке стандартов государственных услуг. – М: ГУ-ВШЭ, 2004., с. 7.

²¹ Там же, с. 7

²² Там же, с. 5.

0 Стандартизация бюджетных услуг

Изменения, связанные с реформой управления общественными финансами, достаточно широко представлены в деятельности региональных администраций. Особенно активно и повсеместно регионы стали вводить разные элементы стандартизации бюджетных услуг в контексте бюджетирования, ориентированного на результат.²³

Анализ мероприятий по формированию стандартов бюджетных услуг интересен для формирования методической базы стандартизации и регламентации деятельности ОИВ при реализации административной реформы в связи со следующими соображениями. Фактически в процессе разработки стандартов бюджетных услуг создавались ресурсы, возможные для использования в административной реформе:

- Появление в регионах реального опыта описания результатов и параметров процессов, приводящих к достижению таких результатов, для отдельных аспектов деятельности ОИВ и бюджетных учреждений.
- Формирование правовой базы, приобретений государственными и муниципальными служащими знаний, навыков и опыта в описании качества (количественных показателей качественных результатов) выполнения государственных и муниципальных функций.
- Разработка практических инструментов процесса стандартизации: описание государственных и муниципальных функций как услуг, выделение критериев их выполнения, анализ (пусть частичный) полезности этих услуг для их потребителей, формирование перечней услуг, разработка систем subsidiарной ответственности за надлежащее выполнение функций (предоставление услуг), проектирование систем мониторинга и оценки качественного выполнения услуг и т.п.
- Формирование внутренней и внешней для ОИВ экспертной инфраструктуры, готовой к решению задач стандартизации и регламентации.
- Иные методические, человеческие, программные и т.п. ресурсы.

Вместе с тем стандартизация бюджетных услуг имеет некоторые ограничения для прямого перенесения данной практики в ход реализации административной реформы. Полученный регионами опыт хорош скорее с точки зрения формирования алгоритмов (правил, последовательностей) выполнения задач по разработке стандартов государственных услуг. Специфическое отношение к показателям результата услуги, возможность проектирования стандартов без четкого выявления предпочтений потребителей, большая готовность государственных служащих к формированию стандартов в связи с изначальной высокой регламентированностью бюджетных процессов – все это делает практику стандартизации бюджетных услуг переходной ступенью (шлюзом) от существующей системы взаимодействия гражданина с ОИВ к системе, гарантирующей высокое качество услуг и обслуживания гражданина органом исполнительной власти (в соответствии с целями административной реформы).

0.0 ПРАКТИКА РАЗРАБОТКИ СТАНДАРТОВ БЮДЖЕТНЫХ УСЛУГ

0.0.0 Цели разработки стандартов

Разработка стандартов бюджетных услуг в регионах проходит (планируется) в рамках реформы государственных и муниципальных финансов. Стандартизация услуг является основой создания системы бюджетирования, ориентированной на результат, что является одним из главных положений практически всех региональных программ реформирования финансов. Главной целью реформирования системы оказания бюджетных услуг ставится повышение эффективности использования финансов (вариант — превращение «затратного механизма» в систему эффективных бюджетных услуг). Результатом должны стать стабилизация бюджетной системы,

²³ Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006, утверждена Постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249

повышение качества бюджетных услуг, привлечение инвестиций в регионы, в том числе в самую сферу «бюджетного обслуживания». В качестве стратегических целей выступают повышение благосостояния жителей и повышение конкурентоспособности региона.

Ниже приведены примеры формулировок целей стандартизации бюджетных услуг в регионах.

Республика Хакасия

Стандартизация процесса оказания бюджетных услуг осуществляется в целях совершенствования бюджетного процесса в Республике Хакасия, обеспечения результативного, экономичного и эффективного расходования средств республиканского бюджета Республики Хакасия, повышения ответственности получателей бюджетных средств в эффективном расходовании финансовых ресурсов, планирования достижения конкретных результатов.²⁴

Чувашская Республика

Создание стандартизации качества бюджетных услуг позволит довести до потребителя бюджетной услуги информацию о том, каково должно быть качество оплаченной им услуги, создаст основу для оценки эффективности каждого государственного менеджера, позволит создать конкурентную среду в общественном секторе. Потребитель бюджетной услуги сможет предъявлять обоснованные претензии по пониженному качеству определенных бюджетных услуг, заявляя о несоответствии качества стандарту.²⁵

Разработка стандартов бюджетных услуг (классификация перечня бюджетных услуг, идентификация стандарта предоставляемых услуг, внедрение показателей оценки цена/качество бюджетной услуги) выступает в качестве задач в процессе проведения эксперимента по внедрению современных методов прогнозирования, финансирования, оценки, стимулирования, материально-технического обеспечения деятельности участников эксперимента с последующим внедрением в практику государственных органов управления.²⁶

Республика Марий-Эл

Внедрение новых подходов к управлению общественными финансами в Марий Эл должно максимально способствовать:

- стабилизации бюджетной системы республики,
- повышению качества бюджетных услуг,
- развитию частной инициативы в сфере оказания бюджетных услуг,
- созданию благоприятных условий для экономического развития республики и привлечения инвестиций.

Белгородская область

В Белгородской области еще не принята программа реформирования государственных финансов, однако процесс стандартизации бюджетных услуг начался. Пока он нацелен на обеспечение оценки результативности бюджетных расходов, совершенствования процедур

²⁴ О совершенствовании бюджетного процесса в Республике Хакасия. Постановление Правительства Республики Хакасия от 29 июня 2005 г. № 228

²⁵ Программа реформирования системы управления общественными финансами в Чувашской Республике. – Чебоксары, 2000

²⁶ Республиканская программа "Реформирование государственной службы Чувашской Республики (2003-2005 годы)"

составления и рассмотрения бюджета в соответствии с требованиями и условиями среднесрочного бюджетного планирования, ориентированного на результат.²⁷

г. Пермь (муниципальный уровень)

Главная цель Программы реформирования — вывести управление муниципальными финансами города Перми на новый, качественно более высокий уровень.

Кроме того, целью реализации Программы реформирования является получение положительных оценок проводимой органами власти муниципального образования бюджетной политики со стороны налогоплательщиков (предприятий, организаций и населения), что можно рассматривать как специфику данной программы.

Предполагается, что четкое определение стандартов качества и количественных объемов бюджетных услуг позволит размещать муниципальные заказы или муниципальные бюджетные задания на них на наиболее выгодных для общества условиях.²⁸

0.0.0 Правовое основание формирования стандартов и их внедрения

Анализ региональных документов, регулирующих процесс разработки отдельных отраслевых комплексов стандартов в регионе, показывает следующее.

Разработчики считают основанием формирования региональных стандартов бюджетных услуг (в части содержательных характеристик стандарта) федеральные и региональные законы, регулирующие функционирование соответствующих отраслей («Об образовании», «О ветеранах», «О социальной защите инвалидов в РФ», «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов», «О государственной социальной помощи», «О библиотечном деле» и др.), учреждений, типов и групп потребителей и т.п.

Например, стандарт «Качество предоставления услуг в области образования»²⁹ основывается на трех Федеральных законах РФ, двух Постановлениях Правительства РФ, шести государственных стандартах среднего профессионального образования. А стандарт «Качество предоставления услуг в области культуры, искусства и средств массовой информации»³⁰ регулируется девятью Федеральными законами РФ, двумя законами РФ, двумя Федеральными конституционными законами РФ, шестью законами Кировской области, одним Указом Президента РФ, семью Постановлениями, тремя Постановлениями федеральных министерств и двумя ведомственными инструкциями Правительства РФ, шестью Постановлениями Правительства (Администрации) Кировской области, пятью государственными стандартами среднего профессионального образования.

Обоснование необходимости процесса стандартизации, определение его порядка, ответственных за проведение формируется постановлениями региональных органов исполнительной власти, которые утверждают программы реформирования финансов (бюджетного процесса) или, как в случае Белгородской области, отдельными документами, регламентирующими разработку стандартов (элементы стандартов).

Ниже приводятся некоторые примеры нормативно-правовых актов регионального уровня, которые обеспечивают процесс стандартизации бюджетных услуг в регионе

²⁷ Об утверждении перечня бюджетных услуг и порядка формирования и корректировки перечня бюджетных услуг. Постановление Правительства Белгородской области №138а-пп от 22.08.2005 г.

²⁸ Программа реформирования муниципальных финансов города Перми (2006-2007 годы). Утверждена Постановлением администрации города от 31.10.2005 № 2554

²⁹ Утвержден постановлением Правительства Кировской области от 07.06.2005 № 35/126

³⁰ Утвержден тем же постановлением Правительства Кировской области от 07.06.2005 № 35/126

Республика Хакасия

Разработка и внедрение стандартов бюджетных услуг регулируется приказами соответствующих ведомств на основании п.4 Постановления Правительства Республики Хакасия от 29.06.2005 г. №228 «О совершенствовании бюджетного процесса в Республике Хакасия».

Чувашская Республика

Стандартизация бюджетных услуг заложена в Республиканской программе «Реформирование государственной службы Чувашской Республики (2003-2005 годы)», Подпрограмма «Проведение эксперимента по внедрению современных методов прогнозирования, финансирования, оценки, стимулирования, материально-технического обеспечения деятельности государственных и муниципальных органов власти чувашской республики (2003-2005 годы)»,³¹ в «Республиканской комплексной программе ускоренного внедрения во все сферы экономики Чувашской Республики международных стандартов качества на 2005-2010 годы (программа «Качество»)». ³²

Республика Марий-Эл

Стандартизация бюджетных услуг регулируется Постановлением Правительства Республики Марий Эл от 19.09.2003 № 285 «О программе реформирования государственных и муниципальных финансов Республики Марий Эл»

Белгородская область

Основными правовыми актами, регулирующими процесс стандартизации бюджетных услуг в регионе, являются:

- Постановление Правительства Белгородской области №137-пп от 22.08.2005 г. «О ведомственных целевых программах субъектов бюджетного планирования Белгородской области».
- Постановление Правительства Белгородской области №138а-пп от 22.08.2005 г. «Об утверждении перечня бюджетных услуг и порядка формирования и корректировки перечня бюджетных услуг».

Город Пермь (Муниципальный уровень)

Разработка стандартов качества предоставления бюджетных услуг входит в состав основных мероприятий Программы реформирования муниципальных финансов города Перми (2006-2007 годы).³³

Разработчики стандартов бюджетных услуг

Анализ документов, характеризующих практику разработки стандартов, показывает, что в них в основном нет прямых указаний на разработчиков. Документы содержат перечисления ведомств, ответственных за разработку стандартов в своих сферах (министерство или департамент здравоохранения, культуры, социальной политики и т.п.).

³¹ Утверждена Постановлением Кабинета министров Чувашской Республики от 9 июля 2003 г. N 171

³² Утверждена Постановлением Кабинета Министров Чувашской Республики от 5 октября 2005 г. N 246

³³ Утверждена Постановлением Администрации города Перми от 31.10.2005 № 2554

В Астраханской области в соответствии с «Планом мероприятий по реализации программы реформирования региональных финансов на втором этапе»³⁴ отдельные виды работ по формированию стандартов бюджетных услуг возложены на руководителей соответствующих департаментов Администрации. Например, разработка критериев качества услуг, предоставляемых населению в сфере здравоохранения, возложена на руководителя Департамента здравоохранения Администрации области. На него же возложена ответственность за разработку методики и показателей, по которым оцениваются эффективность и комплексность предоставляемых медицинских услуг.

Аналогично, в Республике Хакасия стандарты разрабатываются соответствующими ведомствами.³⁵

Часто администрации регионов привлекают к разработке стандартов консультационные фирмы и независимые исследовательские институты.

Так консультационная компания «ПАКК» участвовала в разработке «Постановления о перечне бюджетных услуг, порядке его формирования и корректировки» и Постановление о ведомственных целевых программах субъектов бюджетного планирования» для Администрации Белгородской области.³⁶

0.0.0 Показатели качества бюджетной услуги

Разрабатываемые в регионах подходы к стандартизации бюджетных услуг содержат требования к деятельности, финансируемой средствами бюджета. Несомненно, данная деятельность может быть рассмотрена как шаг к формулированию критериев качества оказанных публичных услуг.

Одной из главных трудностей при оценке качества бюджетных услуг является создание метода или системы индикаторов социальной и экономической эффективности бюджетных расходов на выполнение конкретной функции. Субъекты РФ подошли к решению этой проблемы по-разному. Рассмотрим эти различия на примере систем индикаторов для оценки результативности бюджетных расходов на общее образование.³⁷

Так, Республика Чувашия и Хабаровский край применяют весьма схожую формализованную оценку результативности и эффективности произведенных расходов своих бюджетов, которая проводится на основе использования в итоговой формуле различных показателей, рассчитанных по закрепленным в правовом акте промежуточным формулам. Всего используется 12 показателей, среди которых — соблюдение лимитов потребления тепло-энергоресурсов, доля расходов на закупку товаров, работ и услуг, осуществленных государственными заказчиками, доля дебиторской задолженности от объема выделенных бюджетных ассигнований, соответствие фонда оплаты труда утвержденной смете расходов, доля средств, использованных по целевому назначению и др. В методике разработана сводная таблица показателей для оценки результативности и эффективности. Каждому показателю присвоен вес, и по результатам расчета определяется сводная итоговая оценка, позволяющая делать выводы об эффективности или неэффективности использования бюджетных средств.

³⁴ Утвержден Распоряжением Губернатора области от 17 февраля 2003 г. N 147-р

³⁵ Постановление Правительства Республики Хакасия от 29.06.2005г. №228 «О совершенствовании бюджетного процесса в Республике Хакасия»

³⁶ Р.Л. Сафонов. Организация предоставления бюджетных услуг, ориентированного на результат./ Метод реализации программно-целевых подходов к управлению расходами бюджета. Опыт компании «ПАКК». Текст презентации на семинаре в Центе стратегических разработок.

³⁷ Сопоставление опыта регионов делается на основании анализа, проведенного А.М.Балтиной, С.В.Бегуновой . См. А.М.Балтина, С.В.Бегунова . Походы к оценке результативности бюджетных расходов на общее образование. «Вестник ОГУ», №4, 2005.

В Вологодской области для оценки эффективности бюджетных расходов используется метод сопоставления изменений объемов финансирования в оцениваемом периоде и изменений показателей, выбранных в качестве индикаторов эффективности бюджетных расходов. При этом перечень индикаторов устанавливается по каждому разделу функциональной классификации расходов бюджета.

В Самарской области по каждому отдельному направлению расходов бюджета разрабатываются так называемые основные индикаторы, среди которых — индикаторы объема оказанных услуг, затрат на их реализацию, результативности, стоимости и эффективности. В целях более детального отражения различных аспектов своей деятельности главные распорядители бюджетных средств могут разработать дополнительные индикаторы. Используя эти индикаторы, главные распорядители бюджетных средств составляют реестры отдельных направлений расходов областного бюджета. На основе полученных от главных распорядителей бюджетных средств реестров по тому или иному направлению расходов бюджета департамент управления финансами администрации области формирует сводную информацию по анализу результативности и эффективности бюджетных расходов, которая впоследствии используется при разработке бюджета на очередной финансовый год.

В Астраханской области установлены основные индикаторы, а для более глубокого анализа качества системы управления расходами — дополнительные индикаторы. В зависимости от полученного значения того или иного индикатора проводится оценка состояния системы управления расходами по одному из направлений. Сводная оценка эффективности расходов получается как среднеарифметическое отдельных переменных. По значению полученной сводной оценки делается заключение о влиянии системы управления расходами на финансовое состояние региона.

Методика, принятая в Краснодарском крае, позволяет оценить эффективность финансово-хозяйственной деятельности отрасли и рациональность расходования бюджетных ассигнований в отдельных учреждениях отрасли. Сравнительный анализ результатов построен на сопоставлении со средним по краю значением.

Методика Ставропольского края построена для относительно частного случая — для оценки эффективности предоставления бюджетных ссуд, кредитов, дотаций и субвенций местным бюджетам. В соответствии с методикой в Ставропольском крае осуществляется оценка платежеспособности и качества управления муниципальными финансами.

В Республике Марий Эл закреплены пороговые значения индикаторов оценки уровня жизни населения, социально-экономического положения, а министерствам и ведомствам предписано обеспечить достижение пороговых значений индикаторов, т. е. введена система индикативного управления.

В основе используемой в Республике Карелия методики лежит система индикаторов, каждый из которых отражает количественную характеристику качества деятельности главных распорядителей бюджетных средств по предоставлению бюджетных услуг. Все индикаторы объединены в тематические группы: финансово-экономические индикаторы; производственные индикаторы; индикаторы использования человеческих ресурсов; социальные и общественные индикаторы. Для каждого главного распорядителя бюджетных средств предлагается применять индивидуальный набор индикаторов, отражающих результаты и эффект от деятельности главных распорядителей бюджетных средств. В зависимости от фактического значения каждому индикатору присваивается балльная оценка, а для получения итогового значения индикатора его балльная оценка корректируется на вес.

Важно отметить, что подходы к разработке методик эффективности и результативности расходов в регионах различны. Так, методики Республики Чувашия и Хабаровского края в большей степени нацелены на проверку соблюдения всех требований, условий и ограничений в ходе осуществления финансово-хозяйственной деятельности бюджетными учреждениями. Вопросы оценки качества предоставления бюджетной услуги наиболее полно отражены в методиках

Вологодской и Самарской областях. Республики Карелия. Методики, разработанные в Астраханской области, в Краснодарском и Ставропольском краях, направлены непосредственно на оценку эффективности распределения средств.

Если говорить об общих чертах методик, то основным положительным моментом является их практическое применение, т. е. элементы системы оценки эффективности бюджетных расходов, несмотря на разный подход к разработке ее составляющих, уже проходят практическую апробацию.

Применение методик признается регионами целесообразным, поскольку позволяет:

- осуществлять планирование достижения конкретных результатов по повышению результативности и эффективности бюджетных расходов с использованием числовых, а, значит, сравнимых критериев;
- создавать условия для анализа тенденции изменения эффективности бюджетных расходов на протяжении ряда лет, а также для выявления причин, влияющих на сложившиеся изменения;
- осуществлять работу по выборочному аудиту результативности и эффективности бюджетных расходов в случае обнаружения неблагоприятных тенденций в изменении значений индикаторов результативности и эффективности;
- формализовать и закрепить целевые параметры по каждому главному распорядителю бюджетных средств с разбивкой по отдельным направлениям расходов бюджета;
- представлять информацию о результативности и эффективности бюджетных расходов в формате, позволяющем осуществлять широкий общественный контроль за деятельностью органов государственного управления.

Таким образом, наиболее распространены в практике стандартизации бюджетных услуг показатели результативности, в некоторых случаях эффективности. При этом основное содержание составляют требования к процессу (соответствие ведомственным стандартам), требования к количественным параметрам результатов деятельности, требования к квалификации персонала. В ряде стандартов присутствуют общие требования к характеру и качеству помещений, в которых оказываются бюджетные услуги. В самых общих фразах может быть сформулировано требование доступности без уточнения, в чем эта доступность выражается. Требования к качеству услуги, которые увеличивают удовлетворенность потребителей через соответствие их потребностям, практически не представлены в документах в более или менее явном виде.

Рассмотрим некоторые примеры региональных систем стандартизации бюджетных услуг, содержащих показатели качества бюджетных услуг.

Республика Хакасия

При оценке качества оказания бюджетных услуг приняты три типа показателей результативности.

- *Показатели конечного социально-экономического эффекта* (показатели конечного эффекта) оказания бюджетной услуги — показатели, определяющие состояние и изменение объекта оказания бюджетной услуги (отдельных граждан, групп граждан, населения в целом, организаций, экономических процессов).
- *Показатели непосредственного результата* — показатели, отражающие статистические, социологические и иные отчетные данные, характеризующие объем и качество бюджетной услуги, объем деятельности организации, которая оказывает бюджетную услугу.
- *Показатели использования ресурсов* — показатели, отражающие объем используемых при оказании бюджетной услуги ресурсов в натуральном и стоимостном выражении, их качественные характеристики и технологию их использования в процессе оказания

бюджетной услуги при заданных бюджетных ограничениях и с целью достижения целевых значений показателей непосредственного результата.³⁸

Примеры показателей качества услуг в региональной системе образования Республики Хакасия

В основе определения качества образовательной услуги лежит общая структура качества образовательной системы, которая включает в себя качество образовательной среды, качество образованности выпускников, влияние образования на общество.³⁹ При этом оценка качества образования подразумевает оценку качества образовательных достижений обучающихся и оценку качества образовательного процесса.

В качестве основы стандарта образовательной услуги принят государственный образовательный стандарт. Его нормами являются: обязательный минимум содержания основных образовательных программ, требования к уровню подготовки выпускников и максимальный объем учебной нагрузки обучающихся.

Качество образовательной услуги оценивается в разрезе показателей качества образовательных бюджетных услуг и количественных характеристик стандартов качества. В свою очередь показатели качества образовательной бюджетной услуги (элементы стандарта) включают в себя:

- 1) качество образовательных достижений учащихся,
- 2) качество образовательного процесса,
- 3) соответствие запросам потребителей (обучающихся, родителей, работодателей, общества).

Так, в соответствии со структурой стандарта качества образовательной бюджетной услуги оцениваются:

- а) образовательные достижения учащихся;
- б) кадровое, информационное, материально-техническое и финансово-экономическое обеспечение образовательного процесса;
- в) соответствие образовательной бюджетной услуги ожиданиям потребителей.⁴⁰

В качестве достижений учащихся рассматривается, например, процент успешно обучающихся учащихся; условия осуществления образовательного процесса включают квалификацию педагогов (структуру по уровням профессионального образования); показателями информационного обеспечения являются процент обеспеченности учебниками и учебными пособиями, компьютерной техникой; материально-техническое обеспечение оценивается по обеспеченности учебной площадью и оборудованием; показателем финансово-экономического обеспечения является освоение норматива. Соответствие ожиданиям потребителей определяется исходя из сохранности контингента и выявления на основе социологического опроса процента родителей, удовлетворенных качеством предоставляемых услуг.

Характеристики показателей качества услуг в системе здравоохранения Республики Хакасия

Методические рекомендации по проведению оценки потребности и качества предоставляемых бюджетных услуг. Утверждены Постановлением Правительства Республики Хакасия от 29.06.2005 N 228

³⁹ Положение о параметрах оценки стандартов качества образовательных бюджетных услуг в Республике Хакасия. Приложение 1 к приказу Министерства образования и науки Республики Хакасия № 465 от 30 июня 2005 г.

⁴⁰ Порядок проведения оценки потребности и качества предоставляемых образовательных бюджетных услуг утвержденным стандартам. Приложение 4 к приказу № 465 от 30 июня 2005 г.

Стандарты качества медицинских бюджетных услуг – это, прежде всего, стандарты лечения (диагностика, применение лекарственных средств, проведение лечебных процедур и т.п.) и требования к квалификации персонала.

Например, стандарт качества такой бюджетной услуги как «Амбулаторно-поликлиническая медицинская помощь в специализированных медицинских учреждениях»: «Профилактика, диагностика, лечение заболеваний, реабилитация больных сертифицированными специалистами в амбулаторно-поликлинических условиях специализированных лечебно-профилактических учреждений, имеющих лицензию на указанные виды медицинской помощи, в соответствии со стандартами медицинской помощи и лекарственного обеспечения»⁴¹.

Стандарты в сфере культуры содержат следующие показатели: виды услуг, количество услуг, предоставляемых за определенный период, некоторые количественные и качественные требования к условиям оказания услуг (размер помещения, температура, влажность, оснащенность оборудованием), для библиотек – режим работы, время на обслуживание одного пользователя.

Кировская область

Комплекс стандартов бюджетных услуг в регионе содержит многообразную и хорошо структурированную информацию о значимых для формирования надлежащего качества признаках и результатах деятельности бюджетных организаций. В то числе все стандарты содержат указания на доступность как один из показателей качества услуг. При этом доступность не содержит критериев измеримости (норм значимых характеристик).

Например, стандарт «Качество предоставления услуг в области образования» ограничивается следующим показателем доступности образовательного учреждения для учащихся: «В случае размещения школы в сельской местности далеко от места проживания учеников им должен быть предоставлен транспорт для проезда до близлежащего учебного заведения».

Или согласно региональному стандарту «Качество услуг по оказанию медицинской помощи»⁴² качество поликлинических услуг оценивается по числу посещений больных за год. Качество стоматологических услуг оценивается по числу условных трудовых единиц, выполненных врачом за год. Режим работы амбулаторно-поликлинического учреждения должен обеспечивать доступность поликлинических услуг. Режим работы учреждений здравоохранения, оказывающих стоматологические услуги, должен обеспечивать их доступность и санитарно-эпидемиологическую безопасность.

Чувашская республика

Подходы к определению стандартов качества бюджетных услуг изложены в Программе реформирования системы управления общественными финансами в Чувашской республике.⁴³

В программе заявлено повсеместное внедрение и использование единых параметров измеримого качества для каждого вида бюджетных услуг в каждом бюджетном учреждении.

Механизм реализации:

Базой для описания измеримого качества бюджетных услуг являются перечни прямых и сервисных бюджетных услуг. Услуги данного перечня группируются по отраслям производства этих услуг. Сгруппированные перечни направляются в соответствующие отраслевые и сервисные бюджетные учреждения, где анализируются на предмет определения и описания качественных характеристик каждой из услуг с точки зрения их производителя. Подобные же разгруппированные

⁴¹ Приложение №1 к приказу Министерства здравоохранения Республики Хакассия от 03.06.2005г. №229

⁴² Утвержден постановлением Правительства Кировской области от 07.06.2005 № 35/126

⁴³ Программа одобрена Межведомственной рабочей группой, согласована с органами местного самоуправления и утверждена Постановлением Кабинета Министров Чувашской Республики от 28 декабря 2000 года №265

списки направляются нескольким основным или типичным представителям потребителей этих услуг для описания видения их качественных характеристик с точки зрения потребителя. К описанию качественных характеристик также привлекаются независимые эксперты, имеющие адекватный опыт подобной работы, знакомые с существующими и общепринятыми в мире качественными характеристиками подобных услуг. После заполненные списки собираются и анализируются на предмет соответствия точек зрения, а также наличия реальных возможностей проведения измерений предложенных качественных характеристик. Согласование параметров измерения качества происходит при участии всех сторон, принявших участие в формировании предложений. На основании согласования происходит описание параметров измерения качества по каждой услуге. Списки услуг, содержащие теперь однозначное описание и параметры измерения качества, утверждаются нормативным документом по отрасли, предоставляющей услуги, и распространяются среди всех ее производителей и доводятся до потребителей.

Формирование стандартов качества по каждому виду услуг

Эксперты в области предоставления каждого вида бюджетных услуг совместно с представителями производителей, закупщиков и потребителей бюджетных услуг на основании измеримых параметров качества, определяют и присваивают параметрам качества значения, соответствующие стандарту качества услуги. Согласованные параметры утверждаются и с момента утверждения становятся стандартами качества. Стандарты доводятся до всех производителей, закупщиков и потребителей бюджетных услуг. Для широкого оповещения потребителей прямых бюджетных услуг стандарты их качества публикуются в СМИ и электронных сетях общего доступа.

Внедрение системы индикаторов для измерения параметров качества

Индикаторы оценки качества услуг необходимы для реализации возможности оценки деятельности государственных менеджеров и их учреждений в динамике (ежеквартальной, ежегодной). Периодический расчет этих индикаторов для каждого производителя бюджетных услуг, их публикация или распространение среди заинтересованных сторон позволит создать прецедент открытой конкуренции между менеджерами и учреждениями, выявить тех среди них, результаты деятельности которых в наибольшей степени удовлетворяют ожиданиям и потребностям.

Параметры, определяющие качество предоставления бюджетных услуг доводятся до каждого их производителя, для государственных менеджеров рассчитываются стартовые показатели. Далее проводится работа по определению целесообразной периодичности пересчета параметров: расчет для определенного вида услуг может производиться ежемесячно, ежеквартально или ежегодно, в зависимости от специфики услуги. Так, например, параметры качества по услугам поликлиники целесообразно рассчитывать с периодичностью раз в квартал, по сервисной услуге формирования прогноза развития Республики – ежегодно. По завершении определения периодичности пересчета параметров качества, до каждого менеджера доводится периодичность пересчета по каждой его услуге. Пересчет должен осуществляться непосредственно этим менеджером. Обоснованность может выборочно проверяться независимым контролером, либо конечным потребителем услуг.

Стандарты качества бюджетных услуг при определенных условиях должны пересматриваться.

Пересмотр стандартов качества должен производиться вышестоящим органом госуправления по отношению к нижестоящему.

0.0.0 Мониторинг соблюдения стандартов бюджетных услуг.

В большинстве рассматриваемых региональных систем стандартизации бюджетных услуг мониторинг исполнения стандартов и контроль возлагается на руководителей учреждений, оказывающих бюджетные услуги, а также на соответствующие региональные министерства и ведомства. Предполагается, что в системе контроля будет присутствовать также и деятельность

контрольно-ревизионных органов, в т.ч. контрольно-ревизионных управлений Министерства финансов РФ. Они традиционно осуществляют контрольно-проверочную работу в отношении сбора и использования общественных средств, деятельности бюджетных учреждений, а также государственных и муниципальных предприятий.

Более сложная система мониторинга эффективности бюджетных услуг содержится в программе бюджетного реформирования Чувашской республики.

В рассмотренных документах нет явных положений об участии в контроле над качеством бюджетных услуг гражданских организаций и потребителей. Взаимодействие с потребителями бюджетных услуг традиционно осуществляется в рамках работы с обращениями граждан и жалобами потребителей услуг.

Ниже приводятся примеры региональных подходов к мониторингу исполнения стандартов бюджетных услуг.

Республика Хакасия

Мониторинг соблюдения стандартов ведется: в сфере культуры — директорами республиканских учреждений культуры и искусства, в сфере социального обслуживания — руководителями республиканских учреждений Министерства труда и социального развития Республики Хакасия, в сфере здравоохранения — руководителями республиканских учреждений здравоохранения.

Чувашская республика

В региональной Программе реформирования общественных финансов описана многоуровневая система мониторинга услуг.⁴⁴

Предполагается, что мониторингу подвергаются только паспортизированные услуги. Каждая паспортизированная услуга будет иметь установленные в паспорте услуги индикаторы качества её оказания. Предметами мониторинга будут являться данные об индикаторах качества оказанных услуг и данные о затратах, связанных с оказанием этих услуг в разрезе услуг и ответственных руководителей.

Система мониторинга будет организационно осуществляться

- В рамках контроля нижестоящего уровня вышестоящим уровнем.
- В рамках работы с обращениями граждан и жалобами потребителей услуг.

Информация о результатах мониторинга будет доступной для граждан и потребителей услуг в разрезе индикаторов качества выполнения и ответственных менеджеров через Интернет и другие средства массовой информации с необходимой периодичностью, а также передаваться в библиотеки для общего доступа.

Внедрение системы мониторинга предполагает комплекс взаимоувязанных мероприятий, в том числе:

- определение чёткие и недвусмысленные показатели и параметры, являющиеся предметом мониторинга, исходя из паспортов услуг;
- нормативное определение, какие меры и решения могут быть приняты на основе значений индикаторов, включённых в систему мониторинга (в систему должны входить только те индикаторы, которые дают информацию для управленческих решений);
- установление по каждой паспортизованной услуге источники информации для исчисления индикаторов;

⁴⁴ Программа реформирования системы управления общественными финансами в Чувашской республике, утверждена Постановлением Кабинета Министров Чувашской Республики от 28 декабря 2000 года №265

- по каждой паспортизованной услуге назначение лиц и организации, ответственные за сбор информации для исчисления индикаторов системы мониторинга, за определение значений индикаторов и составление соответствующих отчетов;
- нормативное определение процедуры и регламента мониторинга;
- выработка мер по стимулированию оказания общественных услуг, увязанные с установленными индикаторами;
- разработка и внедрение системы контроля достоверности и обеспечения надёжности информации, используемой для мониторинга, в т.ч. разработка специализированной системы бухгалтерского учета.

В рамках создания системы мониторинга результатов оказания бюджетных услуг и соотношений цена/качество предусматривается реализация следующих шагов:

- Создание межведомственного органа разработки и внедрения системы мониторинга.
- Создание правовой основы мониторинга.
- Выбор «пилотных» министерств и услуг.
- Создание организационной структуры мониторинга.
- Разработка концепции автоматизации.
- Определение программного обеспечения, которое будет использоваться для автоматизации информационной базы и процесса мониторинга.
- Создание единой автоматизированной базы данных мониторинга результатов оказания общественных услуг.
- Отработка мониторинга на примере «пилотных» услуг.
- Распространение системы мониторинга на «пилотные» министерства.
- Распространение системы мониторинга на все Министерства и Ведомства Чувашской Республики.
- Создание организационных структур мониторинга в «пилотных» муниципальных образованиях.

Учет предпочтений потребителей

В целом комплексы региональных стандартов бюджетных услуг не содержат конкретных механизмов изучения и учета предпочтений потребителей данных услуг.

В наиболее развитом виде могут быть упомянуты социологические опросы и статистика изменения целевой группы. Для примера – положения такого рода, содержащиеся в опыте стандартизации бюджетных услуг Хакассии.

Республика Хакасия

Согласно Приложению 4 к приказу Министерства образования и науки Республики Хакасия № 465 от 30 июня 2005 г. должна проводиться оценка потребности в образовательных бюджетных услугах, которая определяется применительно к каждому виду услуги, с учетом специфики её оказания и требований нормативных правовых документов. В зависимости от вида услуги эта потребность определяется на основе статистической отчетности, социологических опросов, информации службы занятости. Кроме того, при оценке соответствия образовательных бюджетных услуг стандартам качества предусматривается оценка соответствия образовательной бюджетной услуги ожиданиям потребителей, при этом сами ожидания потребителей выявляются, прежде всего, путем социологических опросов и определения сохранности контингента.

Анализ условий оказания услуги до и после введения стандартов

Программа реформирования системы управления общественными финансами в Чувашской Республике (2000 г.) в качестве одного из компонентов предусматривала определение стартового состояния эффективности деятельности бюджетных учреждений, организаций и государственных

менеджеров, а также создание системы текущего мониторинга и контроля результатов предоставления бюджетных услуг и соотношения цена/качество.⁴⁵

Системы подготовки сотрудников органов власти к внедрению и выполнению стандартов

Чувашская Республика

Согласно Республиканской комплексной программе внедрения международных стандартов качества в число принципов всеобщего управления на основе качества входят «ведущая роль руководства (мотивация качества)» и «вовлечение персонала».

0.0 ФОРМИРОВАНИЕ И ВЕДЕНИЕ РЕЕСТРОВ БЮДЖЕТНЫХ УСЛУГ

Как правило, документы, регламентирующие процесс стандартизации бюджетных услуг, содержат требования по разработке и внедрению перечня (реестра) бюджетных услуг.

Республика Хакасия

Постановлением Правительства Республики Хакасия от 29.06.2005 г. №228 «О совершенствовании бюджетного процесса в Республике Хакасия» утвержден Перечень бюджетных услуг, оказываемых в Республике Хакасия.

Республика Марий-Эл

Постановление Правительства Республики Марий Эл от 19.09.2003 № 285 «О программе реформирования государственных и муниципальных финансов Республики Марий Эл» предусматривает формирование единого системного перечня бюджетных услуг.

Город Пермь (муниципальный уровень)

В Программе реформирования муниципальных финансов города Перми (2006-2007 годы) заложено утверждение перечня бюджетных услуг, по которым должен производиться учет потребности в их предоставлении.

0.0.0 Характеристика реестров бюджетных услуг

Анализ региональной практики формирования реестров или перечней бюджетных услуг позволяет говорить о наличии региональной специфики в проведении данной деятельности. Основные различия касаются структуры реестра, классификации включенных в реестр бюджетных услуг, описания компетенций отдельных органов исполнительной власти по формированию и ведению реестра, типов нормативно-правовых актов, которыми создается правовая основа для ведения реестра и т.п.

Основные подходы и региональные различия могут быть продемонстрированы на следующих примерах.

Пермская область

Характеристики реестра бюджетных услуг содержатся в Приложении 9 к Методике определения эффективности оказания бюджетных услуг (в редакции указа губернатора Пермской области от 19 января 2005 года №9).

⁴⁵ Программа реформирования системы управления общественными финансами в Чувашской Республике. – Чебоксары, 2000. С. 154

Реестр бюджетных услуг содержит информацию о 25 бюджетных услугах, 94 показателях конечного эффекта, 87 способах оказания бюджетных услуг, 205 количественных показателях конечного результата.

Структура реестра

Реестр состоит из следующих разделов:

- Наименование услуги (при этом они не классифицированы по отраслям)
- Нормативно-правовой акт, закрепляющий услугу
- Показатель конечного эффекта
- Ведомства, ответственные за предоставление услуги
- Способ оказания услуги
- Показатель непосредственного результата
- Уровень полномочий
- Ответственный заместитель губернатора

Формирование реестра

Описаны компетенции отдельных подразделений администрации региона, в отношении формирования и ведения реестра бюджетных услуг.

В том числе к формированию и ведению реестра имеют отношение:

- Главное управление экономики области;
- Главное управление финансов и налоговой политики области;
- Субъекты бюджетного планирования (главные распорядители бюджетных средств);
- Комиссия по результативности бюджетных расходов;
- Консультативный совет при губернаторе области.

Белгородская область

Перечень бюджетных услуг, оказываемых органами исполнительной власти населению Белгородской области, введен Постановлением Правительства Белгородской области №138а-пп от 22.08.2005 г. «Об утверждении перечня бюджетных услуг и порядка формирования и корректировки перечня бюджетных услуг».

Перечень бюджетных услуг разработан для проведения работ по обеспечению оценки результативности бюджетных расходов, совершенствования процедур составления и рассмотрения бюджета в соответствии с требованиями и условиями среднесрочного бюджетного планирования, ориентированного на результат.

Правовое основание введения Перечня: «Программа реформирования системы управления общественными финансами Белгородской области», утвержденная постановлением Правительства Белгородской области от 04 ноября 2004 г. № 155-ПП, Постановление Губернатора Белгородской области от 16.03.2004 № 74 «Об областной программе «Реформирование государственной службы Белгородской области (2004 — 2005 годы)». Информационно-правовой базой для составления перечня бюджетных услуг служат следующие источники:

- Нормативно-правовые акты, устанавливающие права и гарантии гражданам Российской Федерации и жителям субъекта федерации;
- Нормативно-правовые акты, регулирующие расходные полномочия субъекта федерации и режим их осуществления;
- Прогнозы социально-экономического развития региона;

- Иные нормативно-правовые акты, прогнозные и аналитические материалы⁴⁶.

Структура Перечня

Помимо самого Перечня в число приложений к нему входят Перечень нормативно-правовых актов, устанавливающих основание для предоставления бюджетных услуг, Перечень функций и задач органов исполнительной власти Белгородской области, необходимых для предоставления бюджетных услуг, Перечень основных бюджетных социальных услуг, предоставление которых может осуществляться негосударственными поставщиками.

Перечень состоит из частей: Образование, Молодежная политика, Культура, кинематография и СМИ, Здравоохранение, Физкультура и спорт, Социальная защита

Каждая из частей в свою очередь состоит из разделов: Наименование услуги, Содержание услуги, Категория получателей, Группы получателей, Поставщик, ОИВ.

Неотъемлемыми частями Перечня бюджетных услуг, являются следующие Приложения к нему:

- Перечень нормативно-правовых актов, устанавливающих основание для предоставления услуги
- Перечень нормативно-правовых актов, устанавливающих требования к стандарту оказания услуги Перечень поставщиков бюджетных услуг
- Перечень организаций и органов государственной власти, уполномоченных осуществлять надзор за поставщиками бюджетных услуг и осуществлять контроль за качеством предоставления бюджетных услуг
- Перечень функций и задач органов исполнительной власти Белгородской области, необходимых для предоставления бюджетных услуг.

Управления Департамента социальной политики определяют перечень расходных обязательств. Департамент финансов и бюджетной политики рассматривает предложения Управлений департамента социальной политики по проекту реестра расходных обязательств, вносит в него необходимые изменения и дополнения по согласованию с органами исполнительной власти.

Согласованный проект реестра расходных обязательств является информационным основанием для формирования содержательной части Перечня бюджетных услуг. Перечень бюджетных услуг вместе с проектами нормативно-правовых актов в области стандартизации бюджетных услуг, реестром расходных обязательств, проектом Положений по курирующим органам исполнительной власти и проектом консолидированного перечня бюджетных услуг вместе с бюджетными заявками распорядителей бюджетных средств вносятся Департаментом социальной политики в Департамент финансов и бюджетной политики для рассмотрения внесения корректировок.

Департамент финансов и бюджетной политики осуществляет проверку представленных Департаментом социальной политики документов на предмет соответствия прогнозам развития региона, а также предельным объемам бюджетов и бюджетным проектировкам для субъектов бюджетного планирования на плановый год. Департамент финансов и бюджетной политики направляет проверенные документы на утверждение Правительством Белгородской области. Правительство Белгородской области утверждает перечень бюджетных услуг и стандарты бюджетных услуг; одобряет функции и задачи органов исполнительной власти, закрепленных в проектах Положений об органах исполнительной власти – управлениях департамента социальной политики. Утвержденный перечень бюджетных услуг направляется Губернатору области.

⁴⁶ Порядок формирования и корректировки перечня бюджетных услуг, введен Постановлением Правительства Белгородской области №138а-пп от 22.08.2005 г.

Инициировать процедуру внесения изменений в перечень бюджетных услуг могут Губернатор области, Департамент финансов и бюджетной политики, курирующие органы исполнительной власти; органы и организации, уполномоченные осуществлять надзор за поставщиками услуг и контроль над качеством предоставления услуг.

Курирующие органы исполнительной власти отвечают за подготовку проектов изменений в перечень бюджетных услуг и приложения к нему. Курирующие органы исполнительной власти вправе самостоятельно принимать решение об изменении содержания бюджетных услуг при условии сохранения ответственности за достижение целевых значений показателей непосредственного результата, утвержденных в Перечне для соответствующих бюджетных услуг или их элементов.

Республика Хакасия

«Перечень бюджетных услуг, оказываемых в Республике Хакасия» составлен в соответствии с кодами функциональной классификации бюджетных расходов. Бюджетные услуги, представленные в Перечне, сгруппированы по разделам: Общегосударственные вопросы, Национальная безопасность и правоохранительная деятельность, Национальная экономика, Образование, Культура, кинематография и средства массовой информации, Здравоохранение, Социальная политика.

Стандарты качества бюджетных услуг социального обслуживания населения Республики Хакасия⁴⁷ включают Классификацию социальных услуг, в которой содержание услуг описывается в соответствии с их типами (социально-бытовые услуги, социально-медицинские услуги, психолого-педагогические услуги, социально-экономические, социально-правовые услуги).

0.0 ПРАКТИКА РАЗРАБОТКИ МЕТОДИЧЕСКИХ РЕКОМЕНДАЦИЙ ПО РЕГЛАМЕНТАЦИИ БЮДЖЕТНЫХ УСЛУГ

Разработка стандартов бюджетных услуг в отдельных регионах содержала деятельность по формированию разнообразных методических инструментов, которые сопровождают процесс формирования стандартов услуг, в т.ч. методик и методических разработок для органов исполнительной власти и местного самоуправления. Представляется естественным рассмотрение данной практики в контексте гармонизации с процессом методического обеспечения административной реформы в части стандартизации и регламентации деятельности органов исполнительной власти в контексте административной реформы.

Разработка методик в целом позволяла достигать следующих результатов:

1. Введение понятий бюджетной услуги, установление критериев ее выделения, подходов к определению стандартов бюджетных услуг, формированию принципов ведения реестров или перечней бюджетных услуг.
2. Определение целевых (клиентских) групп, потребителей бюджетных услуг; учет степени удовлетворенности целевой (клиентской) группы, в т.ч. определяемой в рамках социологических обследований.
3. Формирование принципов, схем оценки результативности расходов бюджета на оказание бюджетных услуг; подходы к оценке эффективности оказания бюджетных услуг.
4. Введение систем индикаторов, показывающих результативность бюджетных услуг.
5. Разработка и описание механизмов внедрения оценки эффективности бюджетных расходов, результативности бюджетных услуг, в т.ч. через систему докладов бюджетополучателей об ожидаемых результатах.

⁴⁷ Приложение 1 к приказу Министерства труда и социального развития Республики Хакасия № 45д от 30.06.2005

В разных пропорциях данные результаты видны при анализе следующего комплекса методических материалов:

- Методика оценки результативности и эффективности произведенных расходов краевого бюджета на социально-культурную сферу Краснодарского края, разработанная и утвержденная в соответствии с Распоряжением главы Администрации Краснодарского края от 29.08.2003 года N1181-р Департаментом по финансам, бюджету и контролю Краснодарского края.
- Порядок оценки результативности и эффективности расходов областного бюджета, утвержденный Постановлением Губернатора Самарской области от 30.09.2002 года N323
- Методика оценки эффективности и результативности расходования бюджетных средств для Министерства образования и по делам молодежи Республики Карелия, утвержденная совместным приказом Минфина Республики Карелия и Министерства образования и по делам молодежи Республики Карелия от 30 июля 2004 года N 217/438; Временный порядок проведения оценки эффективности расходов, осуществляемых за счет бюджета Республики Карелия.
- Методика формализованной оценки эффективности расходов областного бюджета Вологодской области, утвержденная Постановлением Правительства области 20.09.2002 года N 619
- Иные методики, в т.ч. разработанные в рамках проекта «Реструктуризация бюджетной сферы и повышение эффективности расходов региональных и местных бюджетов», выполненный консорциумом Институтом экономики переходного периода и Институтом экономики города в 2005 году, в рамках проекта DFID «Техническое содействие реформе региональных финансов», выполненного Центром исследования бюджетных отношений в 3-4 кв. 2004 года

При этом большая часть существующих методических разработок делалась для формирования инструментов, позволяющих оценивать прозрачность бюджетного процесса, результативность деятельности бюджетных организаций и улучшающих управление расходами. И лишь немногие имели отношение к повышению качества и доступности государственных услуг, а также достижению иных целей, совпадающих с целями административной реформы. Анализ практики разработки именно таких рекомендаций наиболее полезен для учета в мероприятиях по стандартизации и регламентации. Ниже приводятся обзор примеров таких методических инструментов.

Республика Хакасия

В рамках программ реформирования региональных и муниципальных финансов в республике были разработаны «Методические рекомендации по проведению оценки потребности и качества предоставляемых бюджетных услуг».⁴⁸

Цель методических рекомендаций — обеспечение результативного, экономичного и эффективного расходования средств республиканского бюджета Республики Хакасия, повышения ответственности получателей бюджетных средств в эффективном расходовании финансовых ресурсов, планирования достижения конкретных результатов

Рассматриваемые методические рекомендации имеют следующие разделы.

1. Общие положения

⁴⁸ Утверждены Постановлением Правительства Республики Хакасия от 29.06.2005 N 228

Дается общая характеристика оценки потребности и качества предоставляемых бюджетных услуг.

2. Показатели результативности оказания бюджетной услуги

Представлены три типа показателей результативности:

- показатели конечного социально-экономического эффекта (показатели конечного эффекта) оказания бюджетной услуги — показатели, определяющие состояние и изменение объекта оказания бюджетной услуги (отдельных граждан, групп граждан, населения в целом, организаций, экономических процессов, прочего);
- показатели непосредственного результата — показатели, отражающие статистические, социологические и иные отчетные данные, характеризующие объем и качество бюджетной услуги, объем деятельности организации, которая оказывает бюджетную услугу;
- показатели использования ресурсов — показатели, отражающие объем используемых при оказании бюджетной услуги ресурсов в натуральном и стоимостном выражении, их качественные характеристики и технологию их использования в процессе оказания бюджетной услуги при заданных бюджетных ограничениях и с целью достижения целевых значений показателей непосредственного результата.

3. Оценка результативности расходов бюджета на оказание бюджетных услуг

Для оценки результативности расходов бюджета рассчитываются и анализируются:

- индикаторы результативности бюджетных расходов на уровне конечного эффекта;
- индикаторы результативности бюджетных расходов на уровне непосредственного результата;
- индикаторы результативности бюджетных расходов на уровне использования ресурсов;
- индикаторы продуктивности бюджетных расходов;
- индикаторы экономичности бюджетных расходов.

4. Порядок проведения социологического опроса населения Республики Хакасия

Содержит характеристики основных методов получения социологической информации.

Чувашская республика

Постановлением Кабинета Министров Чувашской Республики от 14 сентября 2001 г. N 206 утверждено «Положение о методике проведения оценки результативности и эффективности производственных расходов республиканского бюджета Чувашской Республики».

Основной целью Методики является создание единой формализованной методологии оценки результативности и эффективности произведенных расходов республиканского бюджета Чувашской Республики и системы их мониторинга.

Основной задачей Методики является обеспечение экономного, рационального и эффективного использования бюджетных средств.

Рассматриваемая методика состоит из следующих разделов.

1. Общие положения

2. Цели и задачи

3. Организация и проведение оценки результативности и эффективности произведенных расходов республиканского бюджета Чувашской Республики. Источники информации

Представлены компетенция ОИВ, ответственных за организацию и проведение оценки, требования к акту, которым оформляются результаты оценки результативности и эффективности, перечень источников, на основании которых производится оценка результативности и эффективности бюджетных расходов.

4. Критерии оценки, общие для всех получателей бюджетных средств.

Общий подход дополнен нормой, позволяющей считать данный перечень открытым. В ходе анализа финансово-хозяйственной деятельности подведомственных учреждений органы исполнительной власти вправе дополнить указанный перечень, вводя дополнительные критерии, исходя из специфики отрасли.

5. Приложение.

Дана формализованная методика оценки результативности и эффективности произведенных расходов республиканского бюджета Чувашской Республики. Оценка результативности и эффективности произведенных расходов формализована в таблице с показателями, оценивающими соответствие практики установленным ранее критериям

Пермский край

В Пермской области⁴⁹ методика определения эффективности оказания бюджетных услуг утверждена указом губернатора области от 30 июня 2004 года № 93 «Об утверждении Методики определения эффективности оказания бюджетных услуг и мерах по ее внедрению в практику бюджетного планирования и исполнения бюджета Пермской области» (с изменениями на 19 января 2005 года).

Методика определения эффективности оказания бюджетных услуг является элементом системы результативных методов планирования и управления расходами консолидированного бюджета пермской области. Основные задачи методики сформулированы следующим образом:

- создание системы оценки и контроля деятельности администрации области, иных исполнительных органов государственной власти области, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти по Пермской области и органов местного самоуправления в части эффективности использования средств бюджета Пермской области на оказание бюджетных услуг;
- формирование информационной базы для принятия решений о направлениях и способах оптимизации бюджетных расходов;
- внедрение механизма учета эффективности оказания бюджетных услуг и результативности расходов бюджета при планировании объема и структуры расходов консолидированного бюджета Пермской области на следующий период;
- обеспечение прозрачности и обоснованности решений об объемах бюджетных услуг и объемах расходов на их оказание;
- информирование населения области об эффективности использования бюджетных средств.

Методика имеет следующие разделы:

1. Цели и задачи методики определения эффективности оказания бюджетных услуг.
2. Понятия, используемые в методике

Для достижения универсальности и операциональности методики сформулирован основной понятийный аппарат, в т.ч. даны определения основных терминов: бюджетная услуга, критерии

⁴⁹ Название и состав региона изменены в декабре 2005 года. С этого момента регион называется Пермский край. В настоящем обзоре нормативно правовые документы называются в соответствии с названием региона на момент их принятия и введения в действие.

выделения бюджетной услуги, деятельность органов исполнительной власти, субъект бюджетного планирования, способ оказания бюджетной услуги, целевые или клиентские группы, стандарты бюджетных услуг

3. Реестр бюджетных услуг

Дано определение реестра.

4. Показатели результативности оказания бюджетной услуги

Представлены формулировки и основные требования к показателям.

5. Эффективность оказания бюджетных услуг

Выделены критерии эффективности оказания бюджетной услуги — степень удовлетворенности целевой (клиентской) группы и влияние бюджетной услуги на интегральные индикаторы развития области – и методы их оценки.

6. Оценка результативности расходов бюджета на оказание бюджетных услуг

Дается характеристика индикаторов результативности расходов бюджета, среди которых: индикаторы результативности бюджетных расходов на уровне конечного эффекта, индикаторы результативности бюджетных расходов на уровне непосредственного результата ИР, индикаторы результативности бюджетных расходов на уровне использования ресурсов, индикаторы продуктивности бюджетных расходов, индикаторы экономичности бюджетных расходов.

7. Использование информации об эффективности оказания бюджетных услуг в бюджетном процессе

В разделе представлено описание использования данного рода информации в процессе планирования расходов в разрезе услуг и способов их оказания с учетом результативности расходов, рассмотрения проекта закона о бюджете Законодательным Собранием области, исполнение Закона о бюджете, оценки эффективности предоставления бюджетных услуг.

Приложения:

- Методика расчета показателя эффективности реализации способа оказания бюджетной услуги (ИРЕЗ) и интегрального показателя эффективности оказания бюджетной услуги (ИПЭФ)
- Методика расчета индикаторов результативности бюджетных расходов (ИР (кз), ИР (нр), ИР (рес))
- Пример интерпретации интегрального показателя эффективности оказания бюджетной услуги (ИПЭФ) с целью формирования рекомендаций по изменению объема финансирования данной бюджетной услуги и изменения структуры расходов
- Методика расчета индикаторов продуктивности и экономичности бюджетных расходов
- Структура Доклада об ожидаемых результатах и Доклада о результатах
- Формы для подготовки Доклада об ожидаемых результатах и Доклада о результатах
- Методика определения оценочного показателя общей эффективности бюджетных услуг, относящихся к одной сфере деятельности (ОПС)
- Реестр бюджетных услуг
- Порядок ведения Реестра бюджетных услуг

0.0.0 Разработка модельных стандартов отдельных учреждений.

Практика деятельности по повышению качества услуг дает примеры формирования стандартов отдельных учреждений, оказывающих бюджетные услуги.

Наиболее интересен в этом смысле «Модельный стандарт деятельности публичной библиотеки».⁵⁰

Документ носит рекомендательный характер. Российская библиотечная ассоциация рекомендует публичным библиотекам, органам государственного управления и местного самоуправления руководствоваться в своей деятельности принципами и нормативами, изложенными в настоящем документе. При этом органы региональной власти и местного самоуправления вправе разрабатывать и принимать собственные нормативы, отражающие потребности в библиотечно-информационном обслуживании, материальные и иные возможности местного сообщества.

Стандарт описывает характеристики деятельности публичной библиотеки, достижение (выполнение) которых обеспечивает высокое качество библиотечных услуг.

Стандарт состоит из следующих разделов:

- Основные положения
- Пользователи и обслуживание
- Доступное размещение публичной библиотеки
- Ресурсы публичной библиотеки
- Помещения библиотеки. Организация библиотечного пространства
- Персонал публичной библиотеки
- Связи публичной библиотеки с общественностью.

Стандарт содержит обязательные требования к деятельности библиотеки и требования к процессу взаимодействия библиотеки и ее пользователей, обеспечивающие доступность и качество услуг.

Так к обязательным услугам любой публичной библиотеки относятся следующие:

- предоставление информации о наличии в библиотечном фонде конкретных документов;
- предоставление справочной и консультационной помощи в поиске и выборе источников информации;
- предоставление во временное пользование любого документа из библиотечного фонда;
- предоставление информации о возможностях удовлетворения запроса с помощью других библиотек.

Требования к обеспечению доступности касаются и параметров размещения библиотеки и учета специальных потребностей отдельных категорий клиентов.

Так в отношении организации деятельности библиотеки сформулированы:

А) Принцип территориальной доступности, в т.ч. «Публичная библиотека размещается с учетом ее максимальной пространственной доступности (по времени не более 15-20 мин., за которое местный житель может добраться до библиотеки). Используется любая удобная для жителей форма доступности: в стационарной библиотеке (библиотечном пункте) и с использованием передвижных средств (библиобус) или средств коммуникации».

Б) Принцип временной доступности, в т.ч. «Ежедневный режим работы (в том числе, перерывы, выходные, санитарные дни) публичной библиотеки устанавливается с учетом потребностей местных жителей и интенсивности ее посещения. Время работы библиотеки,

⁵⁰ Принят Российской библиотечной ассоциацией на VI Ежегодной сессии Конференции РБА 24 мая 2001 года в Саратове.

расположенной в непосредственной близости к месту жительства граждан, может колебаться от 41 (по условиям организации труда в РФ) до 60 часов в неделю (по рекомендациям международных стандартов). Но оно не должно полностью совпадать с часами рабочего дня основной части населения. Время работы библиотечных пунктов (и передвижных форм обслуживания) может ограничиваться в зависимости от местных условий» и т.п.

Соответствие потребностям населения прослеживается через все разделы стандарта.

Например, требования к фондам библиотеки содержат и такие составляющие:

«Документный фонд публичной библиотеки обязан отвечать сложившемуся в обществе многообразию мнений, точек зрения, исключать материалы, не отвечающие критериям качества отбора, а также связанные с пропагандой вражды, насилия, жестокости, порнографии.

Политика формирования фонда ориентирует библиотеку на стратегию доступа ко всей имеющейся информации, а не только к ее собственным ресурсам. Каждая библиотека становится участницей распределенного библиотечного фонда и получает к нему свободный доступ.

В этой связи основными характеристиками фонда публичной библиотеки являются:

- Разумный объем.
- Информативность: соответствие потребностям граждан.
- Постоянная обновляемость».

Описание характеристик помещения также содержит требования к ориентированности библиотеки на клиента.

Например, «всеобщим стандартом обслуживания в публичной библиотеке является максимально доступный фонд документов. Библиотека использует различные элементы его раскрытия и оформления: расположение стеллажей; тематические полки; выставочные композиции; показ "крупным планом"; приемы цитирования и аннотирования; сопровождение библиографическими изданиями, буклетами; ссылки-отсылки; цветовые приемы и др.

Ценные или редкие издания, которыми гордится и которые особенно бережет библиотека, могут быть представлены для всеобщего обозрения в застекленных шкафах, стеллажах, на специальных выставках.

В закрытых помещениях целесообразно размещать лишь те документы, которые пользуются крайне редким спросом, а также дублетные или устаревшие».

Требования к персоналу содержат учет специальных потребностей посетителей.

«Администрация библиотеки обязана заботиться о наличии в штате библиотеки специалистов, обладающих специальными знаниями, необходимыми для выполнения различных функциональных обязанностей, в том числе:

- для обслуживания особых групп пользователей (дети, молодежь, этнические группы, инвалиды по зрению, других заболеваний, пожилые люди с ограниченными возможностями передвижения и т.д.);
- для работы с определенными видами документов (электронные документы, нотная литература, литература по искусству, на иностранных языках и др.);
- для работы по определенному направлению (местные исследования, местная информация, обучение взрослого населения, распространение грамотности, деловая информация, музейное дело и др.);
- для внедрения и использования информационных технологий, создания информационных продуктов и услуг».

Представляется, что рассмотренный модельный стандарт является чрезвычайно показательным для формирования стандартов качества услуг. Его описание может быть

применено в качестве кейс-стади в программах обучения государственных и муниципальных служащих, поскольку наилучшим образом демонстрирует специфику стандартизации качества для обеспечения интересов и потребителей, и производителей услуг.

0 Стандартизация государственных услуг.

0.0 ОБЗОР ПРАКТИК РАЗРАБОТКИ СТАНДАРТОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

Практика разработки стандартов государственных услуг в Российской Федерации и регионах в настоящий момент недостаточно развита и разнообразна.

Фактически пока формируются подходы к разработке стандартов государственных услуг, разрабатываются пилотные стандарты услуг для федеральных и региональных органов исполнительной власти.

Основные концептуальные подходы к разработке стандартов государственных услуг были продемонстрированы на семинаре «Реализация концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах: координация мероприятий на федеральном и региональном уровне», который состоялся 15-16 декабря 2006 года в Москве.

Согласно Концепции и основным мероприятиям административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах стандартизация и регламентация являются одним из мероприятий административной реформы, цели которой —

- Повышение качества и доступности государственных услуг
- Ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования
- Повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти⁵¹.

В презентации проекта ФЗ «О стандартах государственных услуг» были перечислены следующие задачи стандартизации:

- минимизация расходов времени и иных ресурсов получателя государственных услуг;
- возможность обращения с запросом в орган, оказывающий государственную услугу, в письменном виде или с использованием ИКТ;
- минимизация действий, количества документов требуемых от получателя государственных услуг;
- закрепление измеряемых требований к качеству и доступности государственных услуг;
- учет мнения и интересов получателей государственных услуг⁵².

Цель стандартизации государственных услуг — сокращение транзакционных издержек, которые несут граждане (организации) при взаимодействии с должностными лицами органов власти.⁵³

Эксперты ГУ-ВШЭ представили схему технологии разработки стандарта государственной услуги: на основе анализа процессов оказания государственных услуг выявляются предпочтения получателей, разрабатываются предложения по оптимизации оказания государственной услуги,

⁵¹ А.Шаров. Концепция и основные мероприятия административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах. Презентация на семинаре «Реализация концепции административной реформы в РФ в 2006-2008 гг», 15-16 декабря 2005 года. Слайд 4

⁵² В.Н.Южаков Проект федерального закона «О стандартах государственных услуг». Презентация на семинаре «Реализация концепции административной реформы в РФ в 2006-2008 гг», 15-16 декабря 2005 года. Слайд 10

⁵³ К. Головщинский, Институт проблем государственного и муниципального управления ГУ-ВШЭ

Стандартизация государственных услуг в контексте административной реформы. Презентация на семинаре «Реализация концепции административной реформы в РФ в 2006-2008 гг», 15-16 декабря 2005 года. Слайд 2

разрабатываются проекты нормативных правовых актов, утверждающих стандарты, наконец, создаются пилотный и типовые стандарты государственной услуги.⁵⁴

Ими же были приведены примеры схем разработки стандартов услуг «Регистрация прав на недвижимое имущество», «Прием информации о правонарушениях», «Лицензирование возмездного оказания услуг связи». Отправной точкой выступают глубинные интервью получателей конкретного вида услуги, проживающих в разных городах, на основе которых выявляются основные проблемы, связанные с ее получением. Эта информация служит основой для разработки стандарта, на базе которого, в свою очередь предлагаются решения этих проблем.⁵⁵

Гораздо более подробная схема стандартизации предложена группой консультантов в рамках проекта «Модернизация социальных услуг в Российской Федерации». Она включает 10 этапов (от анализа состояния услуг, через оценку существующих механизмов оказания услуг, создание рабочих групп по разработке стандартов, разработку показателей и критериев оценки до собственно разработки проектов стандартов).

В 2005 г. специальной рабочей группой были отобраны восемь государственных услуг, которые оказываются федеральными ОИВ (ФМС России, Росрегистрация, Роснедвижимость, Роструд) с целью их стандартизации. Были определены пилотные регионы, в которых предполагается пилотное внедрение стандартов и разработан график реализации проекта до конца 2006 г.⁵⁶

Рассмотрение данного опыта будет происходить за рамками данного обзора.

Разработка пилотных стандартов в настоящий момент еще не сопровождается внедрением.

Частично в качестве действующей системы может быть оценен лишь Единый стандарт обслуживания налогоплательщиков Федеральной налоговой службы России.

Однако необходимость в короткие сроки сформировать методическую базу для широкомасштабной деятельности по разработке стандартов услуг федеральными и региональными ОИВ делает полезным сравнение подходов в имеющейся практике. Обобщение методических разработок, их сравнение позволят гармонизовать усилия в данном направлении.

В рамках данного обзора рассмотрены доступные исследователям проекты стандартов услуг:

- Пилотная разработка стандартов государственных услуг «Государственная аккредитация образовательных учреждений», «Аттестация преподавателей на первую и высшую категории» «Лицензирование образовательной деятельности в рамках проекта «Стандарты услуг органов власти: концептуальные подходы к порядку разработки, применения и механизмам реализации на основе взаимодействия с гражданским обществом и частным сектором». Разработка Центра социальной политики и гендерных исследований совместно с Институтом Государственного управления ГУ-ВШЭ для Министерства образования и науки Саратовской области
- Стандарт социальной услуги «Социально-психологическая реабилитация подростков, находящихся в трудной жизненной ситуации». Проект
- Проект стандарта регистрации безработных граждан для Департамента федеральной службы занятости населения по Пермской области, разработанный в составе «Методических рекомендаций по созданию реестров государственных услуг и разработке

⁵⁴ К. Головщинский, Институт проблем государственного и муниципального управления ГУ-ВШЭ. Стандартизация государственных услуг в контексте административной реформы. Презентация на семинаре «Реализация концепции административной реформы в РФ в 2006-2008 гг», 15-16 декабря 2005 года. Слайд 4

⁵⁵ Там же. Слайды 8, 9, 10

⁵⁶ М.В.Паршин, Департамент государственного регулирования в экономике Минэкономразвития России Разработка и пилотное внедрение стандартов государственных услуг в федеральных органах исполнительной власти. Презентация на семинаре «Реализация концепции административной реформы в РФ в 2006-2008 гг», 15-16 декабря 2005 года

стандартов государственных услуг». Разработка Института Государственного управления ГУ-ВШЭ для Министерства экономического развития и торговли РФ.

0.0.0 Единый стандарт обслуживания налогоплательщиков

Единый стандарт обслуживания налогоплательщиков утвержден приказом Федеральной налоговой службы №САЭ-3-25/422 от 2 сентября 2005 года.

Стандарт ФНС представляет собой перечень услуг, оказываемых ФНС, содержащий наименование, срок реализации, форму представления и ссылки на нормативные акты. В стандарт ФНС вошли не только услуги, предоставляемые ФНС гражданам и юридическим лицам, т.е. собственно государственные услуги, но и услуги, предоставляемые ФНС иным ведомствам (предоставление сведений о государственной регистрации в ФСС и ПФ).

Стандарт ФНС, по сути, не является самостоятельным документом, а только определенным образом систематизирует и обобщает иные нормативные акты. В этом смысле он вообще не стандартом, а форма более удобного и понятного информирования. Судя по тому, что данный единый стандарт широко не обнародован (не вывешивается в ИФНС, не содержится в общедоступных правовых базах), то он прежде всего предназначен для внутреннего пользования самими работниками ФНС.

Внутренний характер документа и его типичность в структуре документов госорганов подтверждается тем, что в качестве потребительских свойств в нем упоминаются только сроки и формы документов. Это типичные потребительские характеристики всех нормативных документов государственных и муниципальных органов, крайне редко иные потребительские характеристики включаются в них. Стандарт ФНС не содержит даже обобщения критериев предоставления услуги и критериев отказа, что сейчас стало общепринятым для нормативных документов.

Стандарт ФНС полезен скорее как реестр услуг, но не как стандарт.

0.0.0 Пилотные стандарты услуг ОИВ Саратовской области

В рамках проекта «Стандарты услуг органов власти: концептуальные подходы к порядку разработки, применения и механизмам реализации на основе взаимодействия с гражданским обществом и частным сектором» в Саратове было создано 3 проекта стандарта: аккредитация образовательных учреждений, аттестация преподавателей на первую и высшую категории и лицензирование образовательной деятельности.

Все три стандарта имеют одну структуру и по своему содержанию очень похожи. Стандарты нацелены на получателей услуг, написаны простым языком и содержат много полезной информации и, главное, показатели качества.

Стиль изложения менее похож на инструкцию (описание процедуры), а более соответствует декларации прав получателя услуги (например, «Вся информация, необходимая клиенту для получения услуги, является бесплатной»). Сам характер изложения позволяет получателю услуги ощутить свои права, а чиновнику — исполнителю оказаться в роли «обслуживающего персонала». Это представляется крайне важным на этапе внедрения в общественное сознание идеи об ориентации на клиента и необходимости увеличения удовлетворенности у граждан деятельностью государственных организаций. Вместе с тем выявленный характер подхода не сохранен при разработке всего документа. Например, сохранился раздел «обязанности сотрудников», который не изложен в виде «прав посетителей».

В стандартах недостаточно внимания уделено описанию процедур и форм предоставления информации об услуге. По данным исследований наличие полной, актуальной и понятной информации является для потребителей одним из важнейших показателей качества. В стандарте, например, имеется фраза «Вся необходимая для получения услуги типовая документация, а также

стандарт получения услуги и стандарт обслуживания доступны в Министерстве». Эта фраза не позволяет установить, где расположена информация (на стендах, брошюрах и т.п.), как она изложена, как структурирована, в каком виде предоставляется и пр. Без указанной информации получатель услуг не может использовать стандарт как «путеводитель» (помощь в нахождении информации) и как стандарт (предъявление требований о ненадлежащем исполнении стандарта). Такой стандарт, полученный потребителем по почте, как предлагается в проекте федерального закона «О стандартах государственных услуг», не дает ему необходимого представления о системе информирования.

Вводимые стандартами показатели качества являются обобщающими (раздел «конечный эффект услуги для клиентов»): 100% случаев назначения индивидуального графика, принятие решения не позднее 2 месяцев. Хотя текст стандарта содержит много показателей, которые можно было бы измерять как характеристики качества услуги: (количество мест для ожидания, среднее время ожидания в очереди), данная возможность не реализована в полной мере. Стандарт вообще не дает ответа на вопрос, как оценивается уровень качества. Наличие результата для клиента никак не связано с качеством услуги.

Стандарты разделяют стандарт услуги и стандарт обслуживания, что, безусловно, является хорошей практикой.

0.0.0 Методические рекомендации и проекты стандартов, разработанные ГУ-ВШЭ

Группа разработчиков из ГУ-ВШЭ в 2004 году разработала Методические рекомендации по созданию реестров государственных услуг и разработке стандартов государственных услуг. В составе этих рекомендаций имеется проект стандарта регистрации безработных граждан для Департамента федеральной службы занятости населения по Пермской области.

Подход Высшей школы экономики основан на нескольких концептуальных положениях:

- разделение понятий стандарта обслуживания учреждения и стандарта услуги, хотя в конкретном стандарте это может совмещаться;
- разделение стандарта как нормативного документа и стандарта как текста для распространения среди получателей услуги.

Разработчики цель стандартизации видят в минимизации издержек взаимодействия при оказании услуги. Этот подход представляется более узким, чем повышение качества услуг и степени удовлетворенности их получателей. В данном случае априори предполагается, что минимизация издержек является главным предпочтением потребителей. Исследования, на которые опираются разработчики, видимо подтверждают этот вывод, но они проводились в отношении небольшого круга услуг. Соответственно нельзя исключить, что в отношении некоторых специфических услуг предпочтения потребителей могут быть иными, например, минимизация рисков (регистрация недвижимости) или достижение результата любой ценой (поиск документов в архиве).

Разработчики разделяют простые и сложные услуги, приравнивая последние к жизненным ситуациям (life event), применяемым в зарубежной практике. Однако понятие жизненной ситуации более общее, оно может включать в себя множество разноплановых услуг, получаемых в различных ведомствах. Например, событие «смерть» включает в себя с точки зрения разных потребностей для одного и того же потребителя регистрацию в органах ЗАГС, перерегистрацию недвижимости на наследников, может включать в себя оформление пенсии в связи с потерей кормильца и пр. Понятие простой государственной услуги как однократного взаимодействия между органом и клиентом требует большей детализации. Алгоритм взаимодействия «подал документы – получил результат» в конкретных случаях может сильно усложняться. Это предусматривается и нормативными актами, например, правом государственного органа запросить дополнительную информацию (регистрация выпусков акций, антимонопольные уведомления и т.п.). Однократность

или многократность взаимодействия часто определяется не характером услуги, а особенностями клиента и его документов.

Группа разработчиков указывает большой спектр параметров стандартизации, а именно:

- временные характеристики (продолжительность)
- доступность (транспортная, временная, для людей со специальными возможностями)
- информирование
- общение с клиентами.

При этом методика (и демонстрирующий ее стандарт) не дает конкретных показателей измерения качества. В то же время в рекомендациях и проектах стандартов не включены процедуры оценки качества, для которой и должны потребоваться измеримые показатели. Отсутствие оценки не позволяет установить цели, проверить их достижение и произвести улучшение. Качественные оценки по шкале «неудовлетворительно – удовлетворительно – отлично» основанные на субъективных оценках и экспертных заключениях не могут служить ориентирами в процессе повышения качества. Именно поэтому стандарт ИСО 9001 требует установления измеримых целей, периодической оценки параметров их достижения, регулярного анализа результатов и пересмотра целевых показателей.

Методика устанавливает в качестве принципов оказания услуг периодический пересмотр стандартов, но в самом стандарте не предусмотрен механизм и принципы пересмотра. Пересмотр мог бы быть основан на анализе жалоб, возможности повышения целевых показателей и т.п.

Анализируемый документ рассматривает соотношение и взаимосвязь стандартов государственных услуг и административных регламентов. При этом необходимы отсутствующие в настоящий момент рекомендации по их согласованию и совместной разработке.

0.0.0 Стандарт социальной услуги

Проект стандарта социальной услуги «Социально-психологическая реабилитация подростков, находящихся в трудной жизненной ситуации» разработан в конце 2005 года.

Стандарт следует концепции разделения услуг на простые и сложные и в отличие от остального опыта разработки стандартов опирается на конкретные показатели, хотя стандарт и не дает ответа, как эти показатели используются.

Стандарт примечателен установлением двух уровней качества: минимального и повышенного. Это позволяет сделать вывод, что разработчики имели цель дать ориентиры для постоянного совершенствования.

Стандарт написан достаточно сухим языком, стиль изложения очень краткий и подчеркнуто функциональный: большие блоки текста являются перечислениями и списками (показателей, требований и пр.) С одной стороны это позволяет снизить объем стандарта и сделать его обозримым, но с другой стороны существует опасность неадекватного отношения к стандарту получателей государственных услуг. Сухость изложения вводных частей может создать у них впечатление, что перед ними очередная инструкция.

Стандарт социальной услуги содержит разделы «квалификация специалистов», «обеспечение конфиденциальности» и пр., которые вряд ли можно считать простыми государственными услугами (что следует из обозначенного подхода).

К тому же включение в стандарты услуг положений о квалификации специалистов представляется необоснованным с точки зрения управления качеством, т.к. это меры обеспечения исполнения стандарта и они должны находиться в распоряжении руководства учреждения. Управленец должен анализировать качество оказания услуги, находить причины и максимально оперативно устранять их, поэтому оперирование требованиями к персоналу должно быть в компетенции руководства учреждения, а не в компетенции органа, устанавливающего стандарт.

Можно согласиться с тем, что квалификационные требования должны быть установлены централизованно, но более разумно их включать в административные регламенты, а не в стандарты услуг. Либо необходимо более четко обозначать место стандарта исполнителя в стандарте процесса (услуги). Стандарт может ограничиваться указанием, что потребитель будет обслужен персоналом, обладающим квалификацией, достаточной для оказания услуги и соблюдения требований стандарта.

0.0.0 Характеристика структуры проектов стандартов

Стандарт социальной услуги начинается введением, содержащим термины, описания сложной услуги и составляющих ее простых услуг и правовой информации. Далее идут стандарты простых услуг, которые составлены по одному шаблону:

- описание
- минимальные требования,
- требования повышенного качества
- показатели
- результат

Компоновка стандарта не содержит паспорта услуги, что может затруднить использование таких стандартов. Кроме того требования разного рода: информирования, доступности и т.п. не разделены. Это делает процесс разработки стандартов по такой структуре менее определенным, более субъективным. Разработчики могут забыть учесть часть требований, особенно если разработка ведется непрофессионалами.

Данная структура не содержит сведений о требованиях к получателю услуги, возможно, это подиктовано особенностями услуги и ее получателей. Имеется толкование термина «подростки, оказавшиеся в трудной жизненной ситуации», однако это не удобно для получателей услуги и может ими быть понято не как нормативное требование, либо необходима ссылка на нормативно-правовой документ, формирующий базу для такого определения.

Стандарт услуги службы занятости состоит из следующих разделов:

А) общие положения

- наименование
- правовое основание
- описание услуги
- описание получателей (критерии получения и критерии отказа)
- результат
- платность

б) характеристики отдельной услуги

- сроки оказания
- сроки ожидания
- требования к документированной информации
- обязанности должностного лица

Структура данного стандарта, имеет развитое введение (паспорт), однако стандарт простой услуги (в терминах подхода этих разработчиков) достаточно краток, содержит мало информации. Авторы предлагают отдельную реализацию стандарта обслуживания, который должен состоять из следующих разделов:

- помещение (в т.ч. доступность, оборудование и время работы)
- информирование
- конфиденциальность
- ответы на письма
- ответы на звонки
- обжалование действий

- обязанности должностных лиц.

Стандарты услуг ОИВ Саратовской области имеют следующую общую структуру:

а) общие положения стандарта

- наименование органа власти
- правовое основание оказания услуги
- описание услуги
- перечень пользователей

б) стандарт услуги

- схема получения услуги
- требования к документированной информации
- платность/бесплатность услуги
- сроки оказания услуги
- основания для отказа
- специфическая для услуги информация

в) стандарт обслуживания

- время и место обслуживания посетителей
- помещения, в которых оказываются услуги
- предоставляемая информация
- конфиденциальность предоставляемой информации
- профессиональный и аккуратный сервис
- ответы на письма
- ответы на звонки клиентов
- консультации с сотрудниками
- обжалования действий должностных лиц в ходе предоставления государственных услуг
- обязанности сотрудников министерства

В структуре стандарта выделен паспорт услуги, который содержит меньше информации, чем в других рассмотренных проектах стандартов (отсутствуют основные потребительские свойства). Разделены стандарт обслуживания и стандарт услуги. Стандарт услуги описан более детально и содержит схемы. Стандарт обслуживания похож на стандарт, предложенный для Департамента службы занятости населения по Пермской области, но имеет более развитое содержание.

0.0.0 Общие выводы по проектам стандартов

Каждый стандарт содержит первую часть, которая содержит основные сведения об услуге и важнейший параметр – срок оказания. Эта часть часто называется паспортом услуги, хотя она и зависит от органа, оказывающего услугу или территориальной принадлежности органа (регистрация безработных на территории Пермской области)

Паспорт может стать удобным средством систематизации услуг и стандартов, для этого он сам должен быть унифицирован. Опыт показывает, что в паспорт может включаться следующая информация:

- наименование услуги
- правовое основание
- наименование органа власти, предоставляющего услугу
- описание потребителей
- платность услуги
- критерии получения услуги (перечень представляемых документов)
- результат услуги для потребителя
- срок предоставления

В случае унификации паспорт может использоваться для согласования стандартов между собой и с административными регламентами. При создании стандарта услуги может потребоваться

согласовать его с иными услугами, необходимыми для ее получения. Так как процесс согласования может быть сложен и нетривиален, требуется выработать механизм на основе исключительно паспортов: при создании проекта стандарта рабочая группа опирается на данные паспортов иных необходимых получателю услуг, не вдаваясь в детали самих стандартов. В этом случае выделение паспортов как отдельного документа представляется оправданным, в противном случае непонятно, зачем они нужны.

Все стандарты в той или иной степени опираются на опросы получателей услуг, их предпочтения и ожидания. Методология опросов пока не опробована в широком масштабе и не устоялась, имеющиеся наработки требуют систематизации и обобщения, чтобы или мог воспользоваться неспециалист (чиновник, не имеющий социологической подготовки). Рассмотренный опыт позволяет сделать предварительные выводы о содержании опросов: главные критерии оценки качества услуги, предпочтения по формам информирования и графику работы.

В стандартах мало внимания уделено оценке их исполнения, т.е. установлению параметров, измеримых и свидетельствующих о соблюдении стандарта и достижения запланированного качества. Показатели имеются только в рассмотренном стандарте «Социально-психологическая реабилитация подростков, находящихся в трудной жизненной ситуации», однако и в нем подавляющее большинство показателей не измеримы, а представляют собой только констатацию факта наличия чего-либо (наличие журнала регистрации, существование доски объявлений и пр.)

Процесс развития стандартов запланирован в разной степени, но ни разу не был реализован комплексно. В стандарте социальной услуги имеется уровень минимальных требований к качеству и повышенный уровень, т.е. отдельные исполнители, уверенно реализовавшие базовый уровень, имеют перед собой следующие цели. Это позволяет всем исполнителям, независимо от материально-технического и иного обеспечения двигаться по пути повышения качества, каждому на своем уровне. С другой стороны в методике, предложенной ГУ-ВШЭ, имеется требование о периодическом пересмотре стандартов, однако отсутствуют показатели. Стандарты услуг органов исполнительной власти Саратовской области вообще не упоминают о совершенствовании стандартов.

Создатели стандартов признают необходимость их написания простым и понятным для получателей языком, однако, предлагается и разделение нормативных актов и распространяемых среди получателей услуг текстов стандартов. Этот метод имеет ряд недостатков:

- стандарт для получателей не может использоваться для юридических действий, гражданину все равно придется читать нормативный стандарт
- стандарт для получателей адаптируется из нормативного стандарта каким-то исполнителем, от которого зависит будущая информированность получателей услуг
- непонятно, зачем нужен нормативный стандарт, если он не распространяется, для внутреннего использования предназначены регламенты, а не стандарты

Стандарты содержат схемы указания услуги, что является более наглядным, чем текстовое описание, однако различия в принципах изображения в дальнейшем будет вносить неразбериху в использовании стандартов. Например, в сравниваемых стандартах видно явное своеобразие изобразительной концепции проектов стандартов для ОИВ Саратовской области. Представляет необходимым разработку единой простой методологии изображения схемы получения услуг, содержащая достаточную, но не излишнюю для получателя услуги информацию.

Возможно, схематичные изображения процесса должны ориентироваться на пространственные перемещения получателя (из кабинета 10 в кабинет 15) и временные интервалы (через 10 дней в кабинет 16). Такой подход не реализован ни в одном проекте стандарта.

4.1.7 Сравнение российского и зарубежного опыта разработки стандартов

Для определения дефицита в имеющемся российском опыте разработки стандартов государственных услуг полезно сравнить этот опыт с лучшими мировыми практиками. В качестве объекта сравнения использована Хартия Марианна (Франция)⁵⁷, которая содержит не только сам стандарт государственных услуг, но и рекомендации по его внедрению. Документ представляет собой методологическое пособие, предназначенное для лиц, в обязанности которых входит применение и контроль соблюдения стандартов услуг. Хартия направлена на улучшение качества обслуживания и приема населения в госучреждениях.

Хартия Марианна, в отличие от российского опыта, содержит в себе не только параметры минимально допустимого качества, но и процесс постоянного улучшения, чем она в значительно большей степени соответствует подходу стандартов серии ISO-9000..

Хартия по стилю представляет собой обращение государственных служащих к получателям услуг, например: «Мы сообщаем вам имя ответственного за ваше досье». Такая форма настраивает обе стороны на диалоговый, равноправный характер взаимодействия и демонстрирует посетителю государственных учреждений сервисный характер деятельности учреждения. Российские стандарты в большей степени похожи по стилю на инструкции, хотя попытки выработать иной стиль делаются всеми разработчиками рассмотренных стандартов.

Хартия Марианна является единой для всех услуг государства, что существенно облегчает ее внедрение и применение. Вектор развития стандартов в России пока ориентирован на разработку множества самобытных стандартов, причем не планируется унификация даже стандартов одной услуги на соседних (сопредельных) территориях.

Единство Хартии позволило значительное место в ее внедрении уделить обмену опытом, в том числе между органами, оказывающими совершенно разные государственные услуги (разные министерства). В России разнообразие подходов, в т.ч. просто по причине разной функциональной терминологии и самобытности стилистики, осложняет условия для обмена и распространения опыта ОИВ.

Единство Хартии потенциально удобно и для получателей услуг, т.к. единство структуры позволяет легко ориентироваться и находить нужную информацию в стандарте любой услуги. Российские стандарты пока не столь ориентированы на получателей услуг, имеются даже предложения создавать специальные адаптационные версии стандартов для распространения.

Хартия состоит из обязательных, дополнительных и особых условий. Обязательные условия должны выполнять всеми, однако форма исполнения может быть разной. Для этого в Хартии Марианна имеются специально отмеченные места для заполнения специфических форм (шаблонов) исполнения требований, например: «Мы информируем вас о наших часах работы: *(необходимо указать)*». Дополнительные условия не являются обязательными, это своего рода рекомендация по направлению улучшений. Государственные учреждения могут принимать иные подходящие к характеру услуги дополнительные требования. В Российской практике подход с разными уровнями требований найден только в одном случае. Имеющийся отечественный опыт пока не содержит ориентацию на постоянные улучшения. Фактически стандарты призваны задать уровень, которого требуется достичь, и на этом процесс совершенствования заканчивается.

Хартия написана в виде шаблона. Изученные российский опыт также содержит предпочтения к формулированию базового текста с единой структурой, с дальнейшей адаптацией стандарта к специфике отдельных услуг.

⁵⁷ Хартия Марианна: методологическое пособие для успешного применения / Министерство госслужащих и государственных реформ Французской Республики // Муниципальная служба. - 2005. - №4. - С.41-64.

4.2 ПОДХОДЫ К СТАНДАРТАМ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ В СТРАТЕГИЧЕСКИХ ПРОГРАММАХ РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ.

Рассмотрение практики формирования стратегических документов, определяющих развитие социально-экономических комплексов российских регионов, позволяет обозначить в них наличие некоторых элементов стандартизации.

Часть стратегических региональных программ фактически включают в качестве разделов мероприятия по реформированию государственной службы, административной и бюджетной реформам, соответствующие планируемой общероссийской модернизации⁵⁸.

Отдельный интерес представляют иные подходы к разработке стандартов деятельности органов власти, вытекающие из специфики формулирования критериев эффективного развития региона.

Примером такого подхода к стандартизации может быть может быть опыт Санкт-Петербурга.

Созданный в регионе пакет стратегических управленческих документов содержит центральный документ — «Программу социально-экономического развития Санкт-Петербурга на период 2005-2008 годов».

В нем определена главная цель деятельности городского правительства, сформулированы конкретные ориентиры и индикаторы, которые в т.ч. выражены через систему взаимоувязанных стандартов.

Планирование деятельности органов власти касается управления шестью основными общественно значимыми ресурсами: территория, топливно-энергетический комплекс, трудовые ресурсы, экосистема, государственное имущество и бюджетные средства.

Программа содержит обязательства по обеспечению определенного качества жизни горожан. Имеются в виду как определенный уровень качества и доступности предоставляемых петербуржцам услуг, так и необходимые для этого ресурсы. Правительство обязалось обеспечить высококачественные услуги в широком диапазоне потребностей населения: в образовании, здравоохранении, социальной защите, транспорте, в сфере общественной безопасности и т. д. Обещаемый уровень качества описывается четким набором параметров, зафиксированных в стандарте качества жизни и включенный в систему взаимоувязанных стандартов.

В стандартах проживания закреплены параметры качества жизни населения, которые должны обеспечить исполнительные органы государственной власти Санкт-Петербурга. Формулировка стандартов — это конкретные обязательства власти по обеспечению качества проживания. Количественные характеристики этих обязательств отражаются в нормативах стандартов проживания, которые разрабатываются на срок до пяти лет. Нормативные значения включают в себя целый ряд показателей. Это гарантируемые (минимально или максимально допустимые показатели), базовые (достигнутые на начало периода действия стандартов) и целевые (достижение которых позволит обеспечить запланированный уровень качества жизни).

Вводятся три вида стандартов проживания. К первому относится стандарт качества жизни, который устанавливает требования к гарантированному уровню и целевым ориентирам потребления материальных благ (услуг), а также удовлетворения духовных потребностей. Он включает показатели, характеризующие состояние здоровья, демографического благополучия, уровень доходов, индекс развития человеческого потенциала и др.

⁵⁸ См. например анализ, данный в работе: Секретариат доноров по реформе госслужбы и административной реформе в РФ. Всемирный Банк/ММР Великобритании. Подходы к реализации реформы госуправления на региональном уровне в РФ. Часть I. Обзор стратегических целей и программных направлений. – М., 2005.

Второй вид — стандарты обеспечения жизнедеятельности. Они определяют требования к структуре и эффективности использования шести вышеупомянутых общественно значимых ресурсов, используемых в процессе социально-экономического развития города. По каждому должен быть разработан баланс ресурсной обеспеченности стандартов проживания. В балансах отражаются требования к структуре источников формирования и распределению ресурсов между различными группами потребителей.

К третьему виду стандартов относятся отраслевые, которые делятся на три группы: стандарты общественной эффективности отрасли, стандарты качества и инфраструктурные стандарты. Стандарты общественной эффективности отрасли характеризуют параметры оказания соответствующих услуг. Например, в сфере городского общественного транспорта это интервалы движения, наполнение салона подвижного состава, доступность мест приложения труда, коэффициент пересадок и т. п. Стандарты качества услуг устанавливают качественные характеристики в 15 наиболее важных отраслях жизнедеятельности города.

Инфраструктурные стандарты проживания определяют степень доступности услуг, при этом учитываются территориальная доступность объектов (их распределение по территории города, района), транспортная доступность (пешеходная или на общественном транспорте), пропускная способность учреждений (обеспеченность площадью, персоналом, оборудованием) и стоимостная доступность (возможность для населения оплачивать услуги).

Для достижения главной цели — роста благосостояния горожан — и исполнения стандартов проживания органы государственной власти Санкт-Петербурга с 2005-го по 2008 год обязуются выполнить семь конкретных задач и обеспечить достижение соответствующих этим задачам целевых ориентиров. Соответственно формулируются и критерии оценки деятельности правительства, выраженные как количественная оценка конкретных качественных показателей. Показатели привязаны к удовлетворению потребностей петербуржцев. С учетом специфики интересов различных общественных групп, все население города развито на три группы.

Вместе с тем для всех трех групп населения важнейшим условием обеспечения качества жизни остается повышение качества городской среды. Оно определяется нормативами стандартов проживания. Поскольку Петербург стремится стать городом европейских стандартов качества жизни, то его правительство обязуется (четвертая задача) к 2009 году обеспечить гарантируемое значение не менее 95% всех установленных нормативов.

0.0 ОПЫТ СТАНДАРТИЗАЦИИ В СООТВЕТСТВИИ С МЕЖДУНАРОДНОЙ СИСТЕМОЙ КАЧЕСТВА

Современная практика функционирования органов исполнительной власти содержит отдельные примеры подхода к стандартизации и регламентации деятельности органов власти через применение системы всеобщего управления качеством.

В масштабах Российской Федерации в целом не реализован в полной мере целостный подход к решению проблем качества. Концепция национальной политики в области качества, как известно, до сих пор не получила официального признания. В то же время на уровне ряда регионов и отдельных федеральных министерств накоплен определенный положительный опыт практической реализации ее отдельных элементов.

В 2004 году впервые в России в Ярославской области правительственная структура в лице Департамента государственного регулирования хозяйственной деятельности Администрации внедрила и сертифицировала систему менеджмента качества по требованиям стандартов ISO 9001. Система менеджмента качества Департамента государственного регулирования хозяйственной деятельности Администрации Ярославской области, в состав которого входит Комитет по качеству и сертификации, полностью соответствует требованиям международного

стандарта, что подтверждено сертификатом на систему менеджмента качества по ISO 9001 и соответствующему Российскому стандарту ИСО 9001-2001.

Сегодня эта система управления получает дальнейшее развитие. Ряд интересных разработок воплощаются в жизнь в Волгоградской, Саратовской областях, в Чувашии и Башкортостане.

Так, 31 марта 2005 года был подписан Указ Президента Чувашской республики "О мерах по ускоренному внедрению в Чувашской Республике международных стандартов качества". Документ направлен на стимулирование развития конкурентоспособного производства и управления, обеспечение всеобщей грамотности в вопросах качества и овладение современными подходами к его управлению через массовое обучение, в т.ч. повышение квалификации в системе международных стандартов государственных и муниципальных служащих.

Этот подход был реализован в «Республиканской комплексной программе ускоренного внедрения во все сферы экономики Чувашской Республики международных стандартов качества на 2005-2010 годы (программа «Качество»)». ⁵⁹ Предполагается, что принципы международных систем управления качеством будут использоваться всеми уровнями управления в республике, в т.ч. в деятельности органов исполнительной власти регионального и муниципального уровня.

Министерство экономического развития и торговли стало первым федеральным органом исполнительной власти, внедрившим и сертифицировавшим у себя систему менеджмента качества. 10 сентября 2004 департамент корпоративного управления МЭРТ РФ получил сертификаты соответствия национальным и международным стандартам системы менеджмента качества (сертификат международного стандарта ISO 9001, третий — национального госстандарта ИСО 9001-2001).

Работа по подготовке к сертификации началась в 1998 году. Система менеджмента качества внедряется в рамках федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002-2010 гг.)». Работу по внедрению совместно с сотрудниками министерства проводили специалисты компании Digital Design. В июне 2004 года ассоциация «Русский регистр» провела проверку системы менеджмента качества Минэкономразвития России, и после устранения незначительных несоответствий она была сертифицирована.

К сожалению, системы менеджмента качества рассмотренных сертифицированных органов исполнительной власти не находятся в открытом доступе. Однако сам тип примененного международного стандарта — ISO 9001 — позволяет делать выводы об обязательных составляющих системы управления качеством деятельности ОИВ.

Качество — степень, с которой совокупность характеристик услуги выполняет требования (определения ISO 9001:2000).

С позиций производителя качество — есть способность совокупности свойств товара/услуги соответствовать требованиям нормативных документов.

С позиций потребителя качество — это способность совокупности свойств услуги отвечать требованиям потребителя.

Сертифицированная система управления качеством обязательно устанавливает основной механизм повышения качества услуг: измерение степени удовлетворенности потребителей, налаживание иных механизмов обратной связи (претензии, пожелания и т.п.) и регулярный анализ этих данных руководством с принятием мер по повышению степени удовлетворенности. Отчет об анализе данных, поставленных на год целях по повышению удовлетворенности клиентов и их достижению должен содержаться в ежегодном отчете о качестве услуг, который должен быть вывешен в центре обслуживания.

⁵⁹ Утверждена Постановлением Кабинета Министров Чувашской Республики от 5 октября 2005 г. N 246

Из иных механизмов управления качеством, предусмотренных стандартом ИСО 9001.2000, применяются:

- политика качества
- процедура одобрения поставщиков (особенность: процедура должна быть доступна любому и спроектирована таким образом, чтобы давать возможность любому заинтересованному лицу пройти испытание)
- процедура документооборота

В каждой сертифицированной организации должно быть руководство по качеству, в котором как минимум должно быть определено:

- Политика в области качества (заявление руководства о направлениях деятельности организации в области качества).
- Целевые показатели в области качества на текущий период (год).
- Способ сбора информации об удовлетворенности потребителей, жалоб и предложений и иных необходимых для оценки качества данных.
- Процедура анализа полученных данных (орган, периодичность и т.п.)
- Периодичность выпуска отчета и способ обнародования.

По итогам года организация должна:

- Пересматривать Руководство по качеству
- Определить целевые показатели в области качества на следующий период
- Анализировать собранные за предыдущий период данные об удовлетворенности потребителей, поступившие жалобы, предложения и иные данные.
- Выработать мероприятия по улучшению качества.
- Составить и обнародовать отчет по качеству.

Отчет по качеству должен содержать:

- Действовавшую политику в области качества.
- Запланированные на прошедший период целевые показатели и мероприятия по улучшению в области качества и достигнутые результаты.
- Анализ жалоб и предложений потребителей.
- Запланированные целевые показатели и мероприятия по улучшению в области качества на следующий период.

Также устанавливается ответственность за неисполнение политики управления качеством.

Таким образом, практика сертификации систем менеджмента качества органами исполнительной власти серьезным образом связана с процедурами стандартизации и регламентации деятельности органов государственной власти и создает гармоничную систему обеспечения качества процесса и результата как для производителя, так и для потребителя государственных услуг.

0.0 ПРАКТИКА СООТНЕСЕНИЯ РАЗРАБОТКИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕГЛАМЕНТОВ И СТАНДАРТОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

Анализ регионального опыта стандартизации услуг органов исполнительной власти позволяет говорить о нерешенности в настоящий момент вопроса о соотношении процессов стандартизации и регламентации государственных органов.

Фактически регионы еще не приступали к выполнению мероприятий по разработке административных регламентов. В очень ограниченном числе случаев, например в программе

Самарской области⁶⁰, присутствует указание на формирования административных регламентов как механизм изменений в деятельности органов исполнительной власти.

Вместе с тем нормативно-правовая база Российской Федерации в части отдельных аспектов административной реформы обуславливает связь административных регламентов и стандартов государственных услуг, как, например, в Постановлении Правительства от 11 ноября 2005 г. №679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг». В частности процесс регламентации деятельности органов исполнительной власти включает в себя

- требования к порядку оказания государственной услуги, как часть административного регламента
- обязательность независимой экспертизы и публичного обсуждения административных регламентов
- проведение опросов получателей государственных услуг как часть технологической цепочки разработки стандартов.

Связь стандартов услуг и административных регламентов деятельности органов исполнительной власти в явном виде обнаружена в практике деятельности органов исполнительной власти Татарстана.

Республика Татарстан

В республике Татарстан применяется подход включения стандартов государственных услуги в комплекс административных регламентов.

Центром экономических и социальных исследований Республики Татарстан разработал и внес в Кабинет Министров Республики Татарстан проект постановления «О разработке системы административных регламентов предоставления государственных услуг исполнительными органами государственной власти».⁶¹

В соответствии с данным подходом административный регламент это – нормативный правовой акт, устанавливающий порядок осуществления органом исполнительной власти государственной функции, связанной с предоставлением государственной услуги. Частью административного регламента государственной функции, связанной с оказанием государственной услуги, является стандарт государственной услуги.

Под государственной услугой понимается деятельность органа исполнительной власти по исполнению запроса или требования граждан и организаций о признании, установлении, изменении или прекращении их прав, а также получении материальных и финансовых средств для их реализации в случае и в порядке, предусмотренных законодательством, установлении юридических фактов, или предоставлении информации по вопросам, входящим в компетенцию исполнительного органа государственной власти и включенным в реестр государственных услуг.

Под стандартом государственной услуги понимаются обязательные для исполнения правила, устанавливающие в интересах получателя государственной услуги требования к оказанию государственной услуги, включающие характеристики процесса, формы, содержания и результата оказания данной государственной услуги.

⁶⁰ Программа проведения эксперимента в сфере государственного управления в Самарской области, Утверждена Губернатором Самарской области 27 декабря 2002

⁶¹ Документ внесен для рассмотрения в Кабинет Министров 18 октября 2005 года. Данные о его принятии отсутствуют.

Система административных регламентов по мысли разработчиков должна включать следующие элементы:

- единый реестр государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти Республики Татарстан, в том числе в составе переданных в установленном порядке органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий;
- правила разработки, согласования и утверждения стандартов государственных услуг, предоставляемых исполнительными органами государственной власти Республики Татарстан физическим и юридическим лицам;
- правила разработки, принятия, изменения и применения административных регламентов государственных услуг;
- информационные технологии, реализующие электронные административные регламенты в составе Электронного правительства Республики Татарстан;
- административные регламенты, в том числе электронные административные регламенты, введенные в действие в установленном порядке.

С точки зрения разработчиков такой подход позволяет учесть специфику опыта республики в повышении эффективности деятельности органов власти и органов местного самоуправления. Татарстан — субъект РФ, который с 1999 года ввел специфическую систему управления по результатам через классификатор функций государственного управления. Все положения об органах исполнительной власти в Республике Татарстан приведены в соответствие с этим классификатором. В системе выполнения этих функций правительство взаимодействует с федеральными органами и организациями, с населением, со средствами массовой информации, с политическими партиями, с общественными организациями, с бизнесом. Каждый вид взаимодействия должен быть описан в виде административных регламентов. Каждый регламент должен описывать определенный стандарт.

Разработку системы административных регламентов предлагается осуществлять поэтапно. На первом этапе готовятся:

- нормативные документы, устанавливающие порядок разработки и утверждения стандартов государственных услуг и административных регламентов их реализации;
- стандарты государственных услуг и административные регламенты их реализации в соответствии с действующим законодательством.

Этап завершается формированием Реестра, в котором отражается состояние предоставления государственных услуг в Республике Татарстан. Реестр размещается на сайте Министерства экономики и промышленности Республики Татарстан и поддерживается в актуальном состоянии в электронной и бумажной формах.

Вторым этапом планируется разработка новых версий стандартов и регламентов предоставления тех государственных услуг, в процессе предоставления которых участвует более одного органа исполнительной власти, и которые в настоящее время по ряду причин не предоставляются в режиме «одного окна».

Все этапы этих работ должны осуществляться министерствами и ведомствами Республики Татарстан, предоставляющими государственные услуги. Управление разработкой, внедрением и сопровождением Системы административных регламентов, а также методическое сопровождение работ предлагается возложить на Центр экономических и социальных исследований Республики Татарстан при Кабинете Министров Республики Татарстан.

0 Стандартизация муниципальных услуг

Практика стандартизации муниципальных услуг, как способа обеспечить более высокую удовлетворенность получателей услуги, еще не вполне развита и недостаточно изучена специалистами. К тому же существует многообразие подходов к формулированию целей такого типа регламентации, применяемых инструментов и методов описания приемлемого уровня муниципальных сервисов.

В рамках данного обзора будут рассмотрены отдельные примеры существующей практики разработки стандартов, которые ставили своей целью повышение качества разных муниципальных услуг

0.0 ПРАКТИКА ФОРМИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ ПРЕДСТАВЛЕНИЯ КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ В РЕГИОНАХ РФ.

Стандартизация и регламентация услуг в данной сфере являются актуальными аспектами реализации реформы ЖКХ.

Проблемы определения качества коммунальных услуг уже долгое время стоят перед специалистами ЖКХ. Жилищный кодекс, вслед за уже ранее введенными правовыми актами, требует обеспечить возможность снижения оплаты жилищно-коммунальных услуг (ЖКУ) несоответствующего качества. Проблема определения соответствующего (нормативного) качества – актуальное поле деятельности для муниципальных органов управления. Существующие в настоящий момент процедуры оформления снижения платежей за услуги ЖКХ громоздки и чрезвычайно затратные по времени. Поэтому отдельные специалисты предлагают использовать упрощенные показатели оценки качества коммунальных услуг, которые базируются на опросах потребителей.⁶²

Потребность в определении критериев качества возникает также при формировании системы отношений муниципалитета с операторами муниципальных коммунальных систем. Необходима система индикаторов, на основе которой можно задать координаты целевого состояния коммунальных систем, вести мониторинг динамики их состояния и применять штрафные санкции при условии невыполнения взятых обязательств. Функцию этих индикаторов и должны выполнять муниципальные стандарты. Речь идет именно о муниципальных стандартах, поскольку состояние коммунальных систем очень похожих городов может существенно отличаться.

Введение системы муниципальных стандартов — это переход к использованию методов индикативного планирования в процессе управления ЖКХ, формализации и стандартизации отношений муниципальных образований с операторами муниципальных систем теплоснабжения любой формы собственности. Такая практика в России уже есть. На протяжении нескольких лет подобная система используется в системе управления ЖКХ г. Норильска.

Контроль над соблюдением требований муниципальных стандартов осуществляется органами местного самоуправления на базе ежегодного мониторинга коммунальных услуг. Такая практика в отношении услуг теплоснабжения, водоснабжения и газоснабжения реализуется в г. Югра в Ханты-Мансийском автономном округе. Муниципалитет вправе запрашивать и получать от оператора муниципальной коммунальной системы информацию, необходимую для осуществления своих полномочий по контролю за соблюдением требований муниципальных стандартов.

⁶² А.И. Фатахеддинова, И.Ф. Шишкин. Комплексные показатели качества коммунальных услуг. «ЖКХ: Журнал руководителя и главного бухгалтера». № 1, 2005, №7, 2004.

Анализ этой практики и иных муниципальных инициатив в сфере разработки и внедрения стандартов муниципальных жилищно-коммунальных услуг осуществлен в 2005 году Центром по эффективному использованию энергии.⁶³

0.0.0 Характеристика муниципальных стандартов предоставления коммунальных услуг и системы обеспечения их выполнения⁶⁴

Муниципальные стандарты предоставления коммунальных услуг — это система показателей, характеризующих параметры оптимальности структуры коммунальной системы, ее надежности, энергетической и экономической эффективности, качества услуги и качества работы с абонентами, доступность услуг и соответствие их стоимости показателям платежеспособности основных групп потребителей. При этом важно определение самой коммунальной услуги. Эти показатели могут устанавливаться на уровне СНИП, но поскольку состояние многих объектов далеко от нормативного, постольку базовые уровни стандартов должны отражать реальную ситуацию и устанавливаться для каждого муниципального образования с учетом исходного состояния коммунальных систем.

Органы местного самоуправления самостоятельно определяют перечень муниципальных стандартов предоставления коммунальных услуг из примерного перечня. Этот перечень не является ни полным, ни исчерпывающим. В каждом блоке перечня муниципальных стандартов предоставления коммунальных услуг можно выбирать несколько показателей.

Попыток систематизировать данные о качестве и надежности работы коммунальных систем очень еще немного. Можно отметить работу Института экономики города по сравнению таких показателей для российских водоканалов.⁶⁵ ЦЭНЭФ попытался систематизировать такую информацию для систем теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, а также электроснабжения. Нужно продолжить работу по поиску и систематизации такой информации, с тем, чтобы появились ориентиры, к которым необходимо стремиться коммунальным операторам. Такую информацию необходимо систематически обновлять.

Выделено шесть блоков муниципальных стандартов: (1) показатели технико-экономической оптимальности коммунальной системы; (2) показатели надежности; (3) показатели энергетической эффективности; (4) показатели качества ресурса и качества обслуживания потребителей; (5) показатели экономической эффективности и ликвидности; (6) показатели пределов платежеспособности потребителей и тарифы на коммунальные услуги. В каждом блоке может быть несколько индикаторов, которые и становятся муниципальными стандартами предоставления коммунальных услуг.

Значения отобранных показателей муниципальных стандартов обязательно определяются для базового года. Затем определяются целевые значения стандартов, которые должны быть достигнуты оператором муниципальных коммунальных систем к заданному моменту времени. Целевые стандарты предоставления коммунальных услуг формируются на основе оценки возможностей привлечения инвестиций и современных управленческих технологий, позволяющих гарантированно обеспечить их выполнение. Целевые значения уровней стандартов формулируются

⁶³ Центр по эффективному использованию энергии. Муниципальные стандарты предоставления коммунальных услуг. Альманах Ассоциации Независимых Центров Экономического Анализа (2002-2005 гг.) специальный выпуск, Выпуск № 9

⁶⁴ Данный раздел написан на основе исследований Центра по эффективному использованию энергии, в т.ч. Муниципальные стандарты предоставления коммунальных услуг. Альманах Ассоциации Независимых Центров Экономического Анализа (2002-2005 гг.) специальный выпуск, Выпуск № 9; И.Башмаков. Муниципальные стандарты ЖКУ, презентация на web-сайте ЦЭИЭ

⁶⁵ Индикативное обследование предприятий водоснабжения и водоотведения. Итоговый отчет по российским предприятиям водоснабжения и водоотведения. Фонд «Институт экономики города». Москва 2002 г.

с учетом требований комплексной программы развития коммунальных систем (муниципального энергетического плана).

Каждое муниципальное образование раз в четыре года должно представлять на утверждение в Департамент ЖКХ субъекта Российской Федерации комплексную программу развития коммунальных систем или муниципальный энергетический план, который является комплексной оценкой развития систем жизнеобеспечения муниципального образования на перспективу. Он разрабатывается органами местного самоуправления с целью гарантированного покрытия перспективной потребности в энергоносителях и обеспечения эффективного, качественного и надежного снабжения коммунальными услугами с минимальными издержками за весь цикл жизни систем жизнеобеспечения, а также в целях повышения инвестиционной привлекательности муниципального образования за счет предоставления возможности быстро подключать новые объекты к коммунальным системам и получения услуг по обоснованной стоимости.

При формировании муниципального энергетического плана в расчет должны приниматься соображения надежности, возможности резервирования топлива или источников питания и экологические соображения.

Например, раздел «Теплоснабжение» муниципального энергетического плана может иметь следующую структуру: перспективная схема тепловых сетей города и карта плотности тепловых нагрузок; муниципальные стандарты по услугам теплоснабжения; перечень котельных и систем централизованного теплоснабжения; технические характеристики котельных и тепловых сетей; сводные характеристики источников теплоснабжения; сводные характеристики тепловых сетей; перспективный баланс тепловых мощностей; перспективный баланс тепловой энергии; перспективные значения тарифов и себестоимости; потребность в капитальных вложениях для реализации раздела «Теплоснабжение» муниципального энергетического плана с указанием основных источников финансирования.

Для его разработки необходимо провести инвентаризацию и уточнить тепловые нагрузки и потребности в тепловой энергии по всем зонам теплоснабжения; определить возможные варианты структуры топливного баланса системы теплоснабжения; разработать стандарты на услуги по теплоснабжению, включая систему индикаторов контроля за их исполнением и штрафных санкций за нарушение их требований, и на этой основе уточнить потребности в тепловой энергии; мощностях источников теплоснабжения с учетом требований надежности и эффективности; разработать способы оценки реального уровня потерь в тепловых сетях и методику экономического обоснования необходимости их перекладки; разработать варианты развития и модернизации имеющихся систем теплоснабжения, исходя из соображений выполнения требований стандартов надежности и эффективности; разработать варианты газификации централизованных источников тепловой энергии там, где еще нет газа, при условии сохранения имеющейся системы теплоснабжения; разработать варианты децентрализации системы теплоснабжения на основе использования природного газа в качестве топлива, включая установку районных источников тепла; квартальных источников тепла; индивидуальных (включая квартирные) источников тепла.

Определенный перечень муниципальных стандартов предоставления коммунальных услуг является составной частью требований к оператору в отношении его обязанностей перед собственником коммунальных систем и потребителями и в обязательном порядке включается в договор на делегирование управления муниципальными коммунальными системами любой нормативно-правовой формы в качестве специального приложения.

При объявлении торгов, конкурсов или прямых переговоров на привлечение оператора муниципальной системы в составе конкурсной документации обязательно присутствует специальное приложение, с указанием перечня целевых муниципальных стандартов предоставления услуг теплоснабжения. Договор делегированного управления муниципальными системами теплоснабжения не должен заключаться, если в заявке на участие в конкурсе не даны

гарантии выполнения требований муниципальных стандартов предоставления услуг теплоснабжения.

Уполномоченный орган субъекта федерации (Департамент ЖКХ) ежегодно может систематизировать информацию о значениях муниципальных стандартов предоставления коммунальных услуг и на этой основе формировать рейтинг коммунальных предприятий, обслуживающих муниципальные системы теплоснабжения.

Рейтинг должен составляться отдельно по трем типам муниципальных образований: для больших городов, для средних городов и для районов, где в основном работают многопрофильные предприятия ЖКХ. Для каждого типа муниципальных образований должны быть отобраны позиции из перечня муниципальных стандартов для проведения рейтинга. По каждой отобранной позиции муниципальных стандартов предоставления услуг каждому предприятию теплоснабжения ежегодно присуждается место: за лучший показатель — первое место и т.д. По каждому предприятию определяется средняя сумма мест по всему набору отобранных на данный год Департаментом ЖКХ субъекта Российской Федерации. Наивысший рейтинг присуждается предприятию по каждому типу муниципальных образований при условии, что оно получило наименьшую среднюю сумму мест.

На случай невыполнения требований муниципальных стандартов предоставления коммунальных услуг в договоре на делегирование управления муниципальными системами (в какой бы форме этот договор ни заключался) обязательно указываются штрафные санкции. Санкции за невыполнение требований муниципальных стандартов накладываются органом, регулирующим тарифы, в форме снижения тарифа по процедуре, оговоренной в договоре на делегирование управления муниципальными системами теплоснабжения.

Санкции за невыполнение требований муниципальных стандартов предоставления коммунальных услуг могут также накладываться Департаментом ЖКХ субъекта в форме сокращения или прекращения финансирования капитальных вложений за счет средств его бюджета или отказа от предоставления гарантий по кредитам.

0.0 ОБЗОР КОДЕКСОВ ЛУЧШИХ ПРАКТИК В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ И ФИНАНСОВ

0.0.0 Общая характеристика источников в контексте стандартизации услуг органов власти

Термин Кодекс лучшей практики (КЛП) означает, постоянно обновляемый свод правил и процедур, которые в данный момент могут считаться наиболее прогрессивными для конкретной области деятельности.

КЛП – сравнительно новый для России инструмент. Традиция Кодексов связана в большей степени с корпоративным сектором. Наиболее известны кодексы саморегулируемых организаций (профессиональных, отраслевых, научных и т.п.).⁶⁶ Лишь в последние годы появились российские примеры использования технологии кодекса лучшей практики в сфере социально-экономического развития. В частности, это Кодекс лучшей практики Министерства финансов Российской Федерации в сфере управления региональными и муниципальными финансами и Кодекс лучшей практики в сфере муниципального управления, подготовленный Институтом экономики города.

В мире существуют два основных подхода к формированию КЛП. Первый состоит в принятии законодательства, устанавливающего обязательные требования для конкретной сферы деятельности и формировании свода конкретных примеров наиболее успешного применения

⁶⁶ Например, Российский кодекс рекламной практики Российского рекламного Совета

законодательных норм. Такой подход чаще наблюдается в странах, не придерживающихся принципов общего права (в основном в странах континентальной Европы). Второй подход заключается в том, что создается два вида документов: свод рекомендаций, описывающих процедуры и технологию достижения результата в конкретной сфере (собственно КЛП) и Библиотека лучших практик, в которой собраны «истории успеха», т.е. реальные примеры, подтверждающие возможность достижения оптимального результата при использовании описанных в Кодексе технологий.

Представляется, что второй подход может быть более успешным для деятельности по стандартизации государственных услуг. Большая часть услуг населению оказывается на муниципальном уровне. При этом с одной стороны, местное самоуправление действует в рамках единой системы управления в стране, где достижение общего успеха определяется параметрами развития каждого звена, и действуют общие «правила игры». Эти правила устанавливаются федеральным и региональным законодательством и по своей природе должны быть достаточно универсальными, чтобы эффективно управлять процессами на локальном уровне вне зависимости от местной специфики. Они призваны, в первую очередь, создавать барьеры для «худшей» практики в виде дисквалификационных критериев. С другой стороны, местное самоуправление независимо от государственной системы власти, и муниципалитеты обладают самостоятельностью в принятии решений местного значения. Принцип автономии местного самоуправления призван снизить чрезмерную законодательную регламентацию на местном уровне, учитывать местную специфику, развивать местную инициативу, продвигать передовые управленческие технологии и, в конечном итоге, повышать эффективность управления на местном уровне.

Однако, выделившись из государственной управленческой вертикали, получив самостоятельность, значительная часть муниципальных структур не готова правильно распорядиться открывшимися возможностями. Одной из существенных проблем является острый недостаток ориентиров – как построить необходимую систему оказания услуг населению, какие применять управленческие технологии, как адекватно реагировать на меняющиеся внешние и внутренние условия. В этих условиях Кодекс лучшей практики может стать успешным *инструментом сбора, изучения и распространения технологий и примеров организации процессов оказания государственных услуг.*

При этом КЛП — *не альтернатива требованиям, прописанным в нормативных документах, а дополнение к ним*, он демонстрирует эффективные технологии и процедуры в рамках существующего законодательства. Кодекс может применяться к тем аспектам управленческих решений, которые не регулируются напрямую законодательством. Кроме того, КЛП ничего не предписывает, а носит *рекомендательный характер.*

0.0.0 Применимость лучших практик для проведения стандартизации услуг.

Предметом анализа КЛП является выявление технологий и лучших практик, которые могли бы использоваться при проведении стандартизации государственных услуг.

Термин «стандарт» в КЛП используется для описания технологии деятельности органа власти. При этом описанные технологии подразделены на стандарты базового уровня (реализуются большинством территорий), перспективного (реализуются «наиболее прогрессивными» муниципальными образованиями), стратегического (самое высокое качество). По мнению авторов разработки, последние в России сложно реализовать в силу ряда причин.⁶⁷

Если рассматривать содержание описанных технологий в КЛП, то в большинстве случаев оно не является стандартом. В некоторых случаях это краткое объяснение существования технологии, включающее формулирование цели и возможных подходов к ее достижению. В отдельных случаях к описанию правильнее было бы применить термин «административный регламент», т.к. речь идет о

⁶⁷ Кодекс лучшей практики в сфере муниципального управления — М.: Фонд «Институт экономики города, 2003. С. 6-7

процедурах, позволяющих достичь определенного результата, а не о конкретных показателях этого результата.

К примеру, в Кодексе лучшей практики управления региональными финансами в целом речь идет об оценке результативности деятельности бюджетных организаций и управлении расходами. При этом некоторые процедуры могут быть положены в основу элементов стандартов. Так в Кодексе упоминаются стандарты раскрытия и распространения информации (Положение об информационной политике), которые могут быть учтены при разработке стандартов услуг органов власти.

Среди содержащихся в КЛП технологий следует обратить внимание на технологии взаимодействия с общественностью. Эти технологии могут и должны использоваться органами исполнительной власти при создании и оценке стандартов.

В частности в КЛП в сфере муниципального управления описывается «использование социологических опросов в практике управления на местном уровне».

Одной из целей этой технологии является выявление степени удовлетворенности населения действиями органов местного самоуправления по предоставлению базовых общественных услуг. С помощью данной технологии население получит возможность оценить реальный потенциал местного самоуправления в городе. Рекомендации и предложения, высказанные населением в ходе опросов, могут быть использованы, в частности, при разработке стратегии социально-экономического развития города. Социологическое обследование, таким образом, может стать началом организованного диалога власти, общественных организаций, бизнес-сообщества по темам комплексного социально-экономического развития города.

Успешность данной технологии демонстрируется на примерах опросов, проводившихся в Саратовской, Оренбургской и Ульяновской областях в 2001-2002г.г. В ходе этой работы применялись различные формы обследований общественного мнения. В Энгельсе, Бузулуке, Дмитровграде проводилось анкетирование руководителей средних и крупных предприятий. В Бузулуке был проведен телефонный опрос населения. Основной целью опроса было выявление отношения населения к деятельности местных властей, определение степени его удовлетворенности и выявление зон потенциального взаимодействия населения и власти для решения городских проблем. В муниципалитетах, в которых проводились обследования, систематической и масштабной работы по обследованию общественного мнения представителей местного сообщества не проводилось. Отдельные опросы были, как правило, приурочены к очередным выборам и ставили своей целью выявление предвыборных предпочтений электората. Отношение к социологическим обследованиям в муниципалитетах до проведения исследований во многих случаях определялось рядом устоявшихся стереотипов. Во-первых, муниципальные власти, как правило, были уверены, что все предпочтения, оценки и мнения населения хорошо известны заранее и нет необходимости в их специальном обследовании. Во-вторых, отсутствие представлений о возможных способах использования обследований в повседневной практике работы муниципалитета, включения их результатов в технологию подготовки долговременных планов социально-экономического развития, порождало мнение о том, что данный инструмент может выступать только как элемент PR-кампании органов местного самоуправления. В то же время муниципалитеты признавали необходимость поддержки и понимания со стороны населения в ходе проводимых реформ, ощущали в повседневной работе негативные последствия отсутствия организованного диалога между местным сообществом и местной властью.

Реализация технологии включала несколько этапов: (1) разработка анкеты; (2) адаптация обследования к условиям конкретного муниципалитета (включая предварительное тестирование анкет, установление реального времени, необходимого для заполнения анкеты с учетом уровня информированности населения о проблеме). В Бузулуке дополнительно проводилась информационная компания в СМИ; (3) обучение интервьюеров. Для организации опроса населения в Бузулуке привлекались студенты ВУЗов. Их обучали основам взаимодействия с опрашиваемыми; (4) полевые работы (проведение опросов); (5) обработка результатов. Факторами, определяющими

успех технологии, названы устойчивость и достоверность полученных данных. Среди проблем, которые необходимо учитывать при проведении таких опросов, указывается на наличие связи между наблюдателями и объектом наблюдения. Опросы проводились в условиях, когда организаторы и разработчики исследования принадлежали к одной и той же совокупности. Это накладывает отпечаток и на восприятие среды и на понимание процессов и на интерпретацию полученных результатов. Эта проблема может быть решена путем проведения многократных опросов. Кроме того, при организации опросов сложно исключить фактор влияния участия в проведении обследований местных органов власти. С одной стороны, исследования по проблемам социально-экономического развития вольно или невольно дают оценку текущей деятельности местной администрации и могут использоваться для дестабилизации социально-политической обстановки в городе, оправдания расширения внешнего вмешательства в местную жизнь (например, со стороны региональных властей). С другой стороны, не удавалось предоставить гарантии полной анонимности участникам опросов (особенно, в случае с анкетированием руководителей предприятий). В результате возникало опасение, что ответы на некоторые вопросы не всегда могли отражать реальное мнение опрашиваемых. Для того чтобы минимизировать негативные последствия указанных обстоятельств, необходимо избегать вопросов, которые могли бы вызвать у респондентов подозрение в возможности «двойного» использования полученных ответов. Формулировки вопросов не должны были вызывать неприязни или ощущение подвоха. Определенные ограничения были наложены на тематику и главное формулировки вопросов: не должно было возникать сомнений, что ответы могут быть использованы исключительно для заявленных целей. Отвечая на вопросы анкеты, респондент должен чувствовать себя экспертом, к которому обратились за советом.

Еще одна технология, успешность которой наряду с внутренними управленческими процедурами требует формирования внешних показателей удовлетворенности получателей услуги — ведение реестра муниципальной собственности. С одной стороны, реестр – способ упорядочить управление этой собственностью. С другой – инструмент взаимодействия с населением. Наличие реестра потребует настройки процедур выдачи информации о муниципальной собственности, процедур передачи этой собственности хозяйствующим субъектам и др. Все процедуры взаимодействия с населением требуют разработки правил (стандартов). Примером успешной практики внедрения реестра называется практика муниципальных органов г. Самары. Однако деятельность по внедрению реестра в Самаре носила, прежде всего, управленческий характер. Принимались соответствующие нормативно-правовые акты, собиралась и систематизировалась информация об объектах муниципальной собственности. Результатом внедрения реестра не стала разработка процедур взаимодействия с населением. Разработка таких процедур (стандартов) может стать следующим этапом в развитии лучшей практики в данной сфере.

Близко к стандартизации услуг подходит технология, поименованная как проведение мониторинга финансово-хозяйственной деятельности муниципальных унитарных предприятий. В качестве одной из задач мониторинга ставится разработка системы индикаторов, позволяющих оценивать эффективность деятельности предприятия. Такая цель всегда присутствует и в процессе стандартизации любой услуги, в том числе, оказываемой государством. Примером успешной реализации технологии является мониторинг, проведенный в Арзамасе (Нижегородская обл.). В рамках деятельности по улучшению управления муниципальными предприятиями сформирована нормативная база, определяющая порядок создания МУПов, порядок закрепления за ними муниципального имущества, созданы типовые учредительные документы, описывающие полномочия МУПов. Однако и в данном случае разработанные индикаторы ограничивались только внутренними процедурами взаимодействия власти и предприятия. Внешние показатели деятельности МУПов, в том числе уровень удовлетворенности потребителей их деятельностью, не рассматривался в качестве необходимого элемента мониторинга.

Процесс оказания государственных услуг требует минимизации личного взаимодействия получателя услуги и органа, эту услугу оказывающего. Поэтому интересным представляется опыт использования Интернет-технологий при проведении муниципальных закупок. Такая практика

описана на примере Великого Новгорода, где проводился эксперимент по закупкам продуктов для образовательных учреждений города. Важным условием успешности применения технологии является, по мнению участников эксперимента, однозначное описание закупаемых товаров. Для проведения торгов был заключен договор с администрацией электронной торговой площадки. Все процедуры торгов были описаны в нормативных правовых документах, доступных всем потенциальным участникам торгов. Интересно, что торги проводились дважды, т.к. первоначальный результат был оспорен одним из участников, который доказал, что по техническим причинам ему не удалось ввести в систему свое предложение о цене поставки за несколько минут до конца торгов. Эксперимент высветил вопрос, который придется решать при организации электронного взаимодействия с потребителями услуг. Организация, оказывающая услуги должна либо приобрести в собственность соответствующий программный продукт, либо должна поручить организацию этой работы независимому оператору. Администрация Великого Новгорода пошла по первому пути и провела конкурс на создание системы электронных закупок. Финансовый эффект от эксперимента составил 7% снижения средневзвешенных цен на закупаемые товары, по сравнению с данными предыдущего месяца.

Еще одна перспективная технология привлечение общественности к участию в бюджетном процессе. В рамках реализации этой технологии в г. Угличе Ярославской области были сформированы принципы общественных слушаний, процедуры их подготовки и проведения. После неоднократных апробаций эти процедуры были закреплены в уставе муниципального образования, а также начата подготовка специального нормативного акта, закрепляющего процедуры. Кроме того, в рамках создания процедур взаимодействия власти с населением, в Угличе было принято Постановление «Об улучшении качества работы с населением округа». Распоряжение содержит конкретные показатели, которые позволяют оценить качество взаимодействия. В частности закреплены графики приема населения чиновниками, установлены дни недели, в которые чиновники встречаются с трудовым коллективами предприятий, а также предусмотрена периодичность выездов представителей властей в отдаленные районы муниципального округа. Установлены также требования к периодичности и способам предоставления населению информации о бюджетных процедурах, объеме поступлений и направлениях расходования бюджетных средств.

Следующая технология, содержащая элементы, которые могут использоваться в стандартизации — перевод безадресных муниципальных льгот в форму денежных выплат нуждающемуся населению. Примером использования технологии является деятельность по замене компенсацией льготы по оплате проезда в муниципальном транспорте в Магадане, а также изменение формы предоставления льготы по оплате коммунальных услуг для неработающих пенсионеров в Красноармейске (Моск. обл.). В рамках применения технологии в Магадане был проведен опрос льготных категорий граждан, который показал, что 73% пенсионеров положительно отнеслись к замене льготы на деньги, но 52% трудоспособных льготников (студенты, малообеспеченные семьи) отнеслись к этой идее отрицательно, прежде всего, из-за размера предлагаемой компенсации. В Красноармейске проводилось натурное обследование условий проживания лиц, имеющих право на льготу, которое показало, что большинство льготников не принадлежит к малообеспеченным семьям и готово получать компенсацию в денежной форме. Интересно, что до начала изменений в обоих регионах проводились мероприятия, направленные на подготовку общественного мнения (общественные слушания, публикации в СМИ, публичные дискуссии).

Наиболее близко к вопросам стандартизации подходит описанная в КЛП технология внедрения механизма повышения качества и эффективности социальных услуг посредством стимулирования ориентации на результат, а не на процесс. Применение этой практики предполагает формулирование конкретных достижимых и измеряемых параметров, определяющих результат оказываемой услуги, а также мониторинг достижения результата. К сожалению, примером практики в этой области, содержащейся в Библиотеке лучшей практики, является не российский, а американский опыт (штат Оклахома).

Таким образом, можно констатировать что КЛП – полезный инструмент, который может и должен создаваться и поддерживаться при формировании стандартов государственных услуг. При этом возможно использование обоих вышеописанных подходов к формированию кодекса. Как только будет принято законодательство, устанавливающее базовые требования к оказанию государственных услуг, эти требования фактически могут составить нормативную основу КЛП (стандарт стандартов). Лучшие практики в этом случае будут складываться из примеров успешной реализации базового стандарта. В тех случаях, когда создание КЛП пойдет по второму пути и не ограничится формальным соблюдением законодательства, начнет появляться Библиотека лучших практик, включающих перспективный уровень результатов (т.е. примеры успешных практик наиболее продвинутых регионов).

0 Обеспечение прав и интересов потребителей государственных услуг

Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах, одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р, совершенно четко определяет связь планируемых изменений в деятельности органов исполнительной власти с увеличением удовлетворенности населения этой деятельностью.

Показатель «Оценка гражданами деятельности органов исполнительной власти по оказанию государственных услуг» является критерием достижения одной из целей реформы — повышения качества и доступности государственных услуг.

Аналогично мнение предпринимателей об уровне издержек бизнеса на преодоление административных барьеров является одним из показателей другой цели реформы — ограничения вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования.

Таким образом, необходим учет предпочтений потребителей услуг при разработке стандартов обеспечения качества государственных услуг, формирования прозрачной и «доброжелательной» среды взаимодействия гражданина с ОИВ, повышения эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества.

Данный раздел посвящен обзору практики разработки стандартов государственных и муниципальных услуг на предмет соблюдения прав и интересов потребителей государственных услуг, идентификации новых подходов к процедурам и среде взаимодействия гражданина и орган власти.

Объектом анализа являлись принятые нормативно-правовые акты регионов, тексты проектов региональных программ, тексты проектов стандартов государственных услуг, разрабатываемые в рамках пилотных проектов для региональных и федеральных органов власти.

0.0 ПРАВА ПОТРЕБИТЕЛЕЙ И СТАНДАРТИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

Базовые принципы, которые с позиции интересов потребителей необходимо учитывать в структуре стандартов, сформулированы в Руководящих принципах ООН для защиты интересов потребителей.⁶⁸

1. Право на информацию

Каждый потребитель имеет право на своевременное получение полной и достоверной информации об услуге, обеспечивающей возможность ее компетентного выбора.

2. Право на безопасность

Услуга должна обладать такими характеристиками, которые позволят потребителю не отказаться от услуги и достичь желаемого результата без несоразмерных финансовых, временных и эмоциональных затрат. Граждане имеют право на доступность центров обслуживания, которые должны быть обустроены, и располагаться таким образом, чтобы все посетители могли без труда добраться и войти в них: вблизи остановок общественного транспорта, с местами для парковки транспортных средств, с пандусами для инвалидов, поручнями, лифтами и т.п.

3. Право на удовлетворение базовых потребностей

⁶⁸ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН №39/248 от 9 апреля 1985 года

Применительно к государственным услугам необходимо обеспечивать вежливое и уважительное отношение к получателю услуги, предусматривать соответствующие санитарным нормам и комфортные условия обслуживания, а также обладать специальными условиями для отдельных категорий граждан.

4. Право на возмещение ущерба

Потребитель услуги имеет право на защиту нарушенных интересов, включающую как возможность оспаривания действий государственного органа, так и механизм возмещения убытков, причиненных при оказании услуги. Кроме того, необходимо установить имущественную, административную и уголовную ответственность чиновников: за существенное уменьшение достигнутой ранее степени удовлетворенности клиентов; за неисполнение законодательства, когда чиновнику доподлинно известно о незаконности его действий (бездействия). Например, после вступления в силу решения суда; за непринятие мер по анализу жалоб и предложений клиентов

5. Право на учет своего мнения

Данное право может быть реализовано через создание механизмов «обратной связи», а также через возможность внешнего контроля за соблюдением требований стандартов (добровольные схемы подтверждения соответствия, мониторинги, рейтинги и т.п.). Варианты обратной связи, позволяющей выявить степень удовлетворенности потребителей и получить данные для улучшения обслуживания, зависят от местонахождения сервиса и структуры пользователей. Это может быть: книга жалоб и предложений в каждом центре обслуживания, «Горячая телефонная линия» (адрес электронной почты и т.п.) для сбора информации вышестоящим органом; включение вопросов обслуживания в заполняемые при получении услуги бланки; периодический опрос посетителей.

Представляется полезным рассмотреть, как вышеуказанные принципы реализованы в анализируемых документах:

0.0.0 Право на информацию

Проект ФЗ «О стандартах государственных услуг» содержит ряд положений, касающихся предоставления информации о стандартах. Прежде всего, законопроект возлагает обязанность информировать граждан о наличии стандарта не только на орган, оказывающий государственную услугу, но и на орган, принявший стандарт. При этом в законопроекте специально оговаривается бесплатность предоставления такой информации, и описываются способы информирования (включая разъяснение положений стандарта по телефону и на личном приеме и пересылку текста стандарта почтой любому лицу). Кроме того, проектом предусмотрено принятие стандарта взаимодействия государственного органа с лицом, обратившимся за информацией об услуге.

Проект Постановления Правительства Белгородской области «Об утверждении перечня бюджетных услуг и порядка формирования и корректировки перечня бюджетных услуг» содержит раздел, посвященный обеспечению публичности перечня, в котором установлено, что публичность достигается публикациями перечня в СМИ, в специальных изданиях и на Интернет странице Правительства Белгородской области. Опубликованные перечни являются основанием для предъявления требований к качеству услуг. Специально оговаривается, что перечни должны предоставляться не только лицам получающим услуги, но и тем, кто только желает эти услуги получить.

Проект Постановления Правительства Белгородской области «О ведомственных целевых программах субъектов бюджетного планирования Белгородской области». Фактически это стандарт стандартов целевых программ. Постановление включает специальный раздел, посвященный порядку информирования внешних пользователей о ведомственной целевой программе. В

частности закрепляется перечень сведений о программе, которые подлежат распространению. При этом каких-либо требований к порядку предоставления информации не содержится.

Стандарт «Государственная аккредитация образовательных учреждений» содержит указание на то, что получатель услуги может бесплатно ознакомиться в органе по аккредитации со всей необходимой информацией для получения услуги, а также со стандартом обслуживания. Отдельно оговаривается, что все документы, которые подлежат заполнению, должны сопровождаться образцами заполнения, либо инструкцией с закрытым перечнем вариантов для каждой позиции. В стандарте также оговаривается возможность получения бесплатных очных и телефонных консультаций по порядку аккредитации, а также обязанность сотрудников органа по аккредитации давать содержательные ответы на вопросы, либо информировать получателя услуги об организациях, которые располагают необходимыми для получателя услуги сведениями.

Стандарт «Лицензирование образовательных учреждений». Право на информацию об услуге реализуется посредством включения в стандарт схемы, в доступной форме описывающей конечный эффект государственной услуги для ее получателя. Кроме того, стандарт содержит закрытый перечень всех документов, необходимых для получения лицензии с пояснениями, позволяющими минимизировать затраты на оформление этих документов. Стандарт подробно описывает все возможные модификации услуги (переоформление лицензии, аннулирование лицензии и т.п.). В показателях обслуживания получателей услуги также закладываются требования к порядку предоставления информации, процедурам получения необходимых документов.

Стандарт «Аттестация преподавателей на первую и высшую категории». Как и в остальных стандартах, разработанных в рамках этого проекта, требования к информированию закреплены в стандарте довольно подробно. Особенность этого стандарта в том, что он ориентирован на физических лиц (педагогов) с разной базовой квалификацией и поэтому требует минимизации использования профессиональных терминов при описании процедур. В стандарт специально включена возможность получателя услуги получить информацию о порядке прохождения аттестации не только в органе, эту услугу оказывающем, но и в образовательном учреждении, в котором работает педагог. Установлены предельные сроки информирования педагога об индивидуальном графике прохождения аттестации. В стандарте также содержится перечень прав, предоставляемых аттестуемому лицу, закреплён принцип бесплатности предоставляемой информации, а также обязанность органа, оказывающего услугу отвечать на запросы получателей в письменном виде, на личном приеме и по телефону.

Проект стандарта социальной услуги «Социально-психологическая реабилитация подростков, находящихся в трудной жизненной ситуации» содержит специальный раздел, посвященный вопросам информирования целевых групп и потенциальных потребителей услуги. Требования к информации в этом разделе сгруппированы по принципу базовых (минимальных) требований и повышенных (максимально возможных). Базовые требования включают перечень обязательных способов доведения информации до потенциальных получателей услуги (через центры социального обслуживания, образовательные учреждения, при посещении неблагополучных семей и т.п.). Повышенные требования включают возможность использования различных технологий для распространения информации (горячая линия, Интернет и др.). Примечательно, что в стандарте содержится перечень индикаторов, на основе которых определяется выполнение стандарта в части информирования. К ним относятся: наличие порядка предоставления информации об услугах, предоставляемых учреждением, наличие буклетов, листовок, информационных писем и др.

0.0.0 Право на безопасность

Проект ФЗ «О стандартах государственных услуг» содержит требования об обязательном включении в стандарт положений о сроках оказания услуги, закрепляет презумпцию бесплатности услуги. В целях защиты экономических интересов получателей услуг устанавливает процедуры,

ограничивающие бесконтрольное увеличение количества оказываемых государством услуг (реестры услуг). Кроме того, законопроектом предусматривается обязанность включить в стандарт требования к месту оказания услуги (параметры его размещения), а также предусмотреть специальные правила для обеспечения равных возможностей в получении услуги лицам со специальными потребностями. При этом законопроект устанавливает базовые (минимальные) требования в отношении срока оказания услуги, времени организации личного приема органом, оказывающим услугу, а также минимальные требования в отношении места оказания услуги.

Проект Постановления Правительства Белгородской области «Об утверждении перечня бюджетных услуг и порядка формирования и корректировки перечня бюджетных услуг» закрепляет специальные термины, определяющие характер требований к услуге. Терминология основана на выделении различных категорий получателей услуг. Так, устанавливаются услуги общей направленности (т.е. услуги, получателями которых является все население области или крупные группы), услуги для узкого контингента (получатели – группа, обладающая специальными потребностями, например, ВИЧ-инфицированные). Все требования к услуге, оказываемой конкретным получателям, должны быть закреплены в нормативных правовых актах. Стандарт каждой услуги должен содержать полный перечень актов, устанавливающих базовые требования.

Проект Постановления Правительства Белгородской области «О ведомственных целевых программах субъектов бюджетного планирования Белгородской области». Данный документ закрепляет систему индикаторов, позволяющих оценивать результативность оказываемой услуги для каждой из целевых программ. В число индикаторов включены показатели изменения числа получателей услуг в динамике (на фоне увеличившегося или уменьшившегося финансирования целевой программы).

Стандарт «Государственная аккредитация образовательных учреждений» устанавливает точную стоимость услуги для всех образовательных учреждений, закрепляет прозрачные процедуры взаимодействия с получателем услуги. Устанавливает требования в отношении конфиденциальности полученной от получателя услуги информации.

Стандарт «Лицензирование образовательных учреждений» закрепляет принципы определения стоимости мероприятий, связанных с получением лицензии (методики расчета стоимости, полный перечень прямых и косвенных затрат), закрепляет принцип недопустимости требования документов, которые не предусмотрены стандартом, устанавливает довольно продолжительный период времени, в течение которого должна быть подана заявка на получение лицензии, что позволяет избежать очередей, устанавливает предельные сроки рассмотрения документов, что позволяет получателю услуги планировать образовательную деятельность.

Стандарт «Аттестация преподавателей на первую и высшую категории» закрепляет принцип бесплатности услуги, закрепляет право на конфиденциальность переданных получателем услуги сведений, а также право на разъяснение причин, по которым от получателя запрашивается дополнительная информация. Стандарт устанавливает требования к организации обслуживания (срокам, периоду подачи и рассмотрения документов).

Проект стандарта социальной услуги «Социально-психологическая реабилитация подростков, находящихся в трудной жизненной ситуации». Закрепляет перечень гарантий реализации гражданских прав получателя услуги, в том числе посредством установления требований к порядку хранения сведений о получателях услуги, порядку их предоставления другим лицам. Гарантии также разделяются на минимально допустимые и максимально возможные, и их исполнение отслеживается на основе включенных в стандарт показателей (индикаторов).

0.0.0 Право на удовлетворение базовых потребностей при получении услуги

Проект ФЗ «О стандартах государственных услуг» закрепляет ряд положений, направленных на реализацию рассматриваемого права. В частности, проектом предусмотрена обязанность

оборудовать место оказания услуги в соответствии с санитарно-эпидемиологическими требованиями, обеспечить посетителям возможность пользоваться гардеробом, туалетом, а также оборудовать помещение, где оказываются услуги или происходит их ожидание системами вентиляции и освещения. Кроме того, законопроектом специально оговаривается необходимость учитывать специальные потребности отдельных категорий населения и отражать гарантии их соблюдения при создании соответствующего стандарта.

Проект Постановления Правительства Белгородской области «Об утверждении перечня бюджетных услуг и порядка формирования и корректировки перечня бюджетных услуг» предусматривает подготовку докладов об ожидаемых результатах бюджетных услуг, на основании которых формируются финансовые нормативы бюджетной услуги, а также разрабатываются контракты с организациями, оказывающими бюджетные услуги. В этих контрактах содержатся требования к процедурам оказания услуг, в том числе к способам оборудования помещений, формам защиты интересов групп получателей услуги имеющих специальные потребности.

Проект Постановления Правительства Белгородской области «О ведомственных целевых программах субъектов бюджетного планирования Белгородской области» закрепляет обязанность разработчиков целевых программ включать в них обоснование потребностей в необходимых ресурсах, подлежащих финансированию в рамках данной целевой программы, а также описывать предполагаемые экономические и социальные последствия внедрения программы и связанные с ней риски. Такой подход позволяет выявить недоработки, связанные с возможными нарушениями интересов потенциальных выгодоприобретателей на этапе экспертизы целевой программы, которая является одним из важных этапов ее принятия.

Стандарт «Государственная аккредитация образовательных учреждений» устанавливает ряд гарантий для получателей услуг. В частности стандартом предусмотрено обязательство органа, оказывающего услугу обеспечить всех посетителей сидячими местами для ожидания, оборудовать помещение, в котором оказывается услуга туалетами и гардеробом, а также предоставить возможность комфортного заполнения необходимых бланков, установив для этого столики с освещением и ручками для письма.

Стандарт «Лицензирование образовательных учреждений» содержит аналогичные требования к месту оказания услуги. Стандартом гарантируется предоставление услуги в комфортных для посетителей условиях, с надлежащим освещением и в оборудованных сидениями местах ожидания. Стандарт также гарантирует возможность беспрепятственного получения необходимых для заполнения бланков документов, заполнения их на специально предусмотренных для этого столиках с дополнительным освещением и ручками для письма. Стандартом гарантируется право посетителей воспользоваться туалетом и гардеробом, а в летний период (июнь – август) помещение должно быть оборудовано кондиционером.

Стандарт «Аттестация преподавателей на первую и высшую категории» В отличие от двух предыдущих стандартов, получателями данной услуги являются граждане. Важной особенностью стандарта является закрепленная в нем обязанность специалистов, оказывающих услугу, обеспечить беспрепятственный доступ посетителей не только в помещение, где оказывается услуга, но и в кабинет чиновника, отвечающего за разрешение возникшего у получателя услуги вопроса. Кроме того, стандарт гарантирует размещение органа, оказывающего услугу в доступном для получателей месте, наличие удобного и заранее известного графика работы органа, оказывающего услугу, оборудование помещений местами для ожидания с сидячими местами, наличие свободного доступа к туалету и гардеробу, а также наличие в помещениях кондиционера (в летний период) и освещенных столиков для заполнения документов.

Проект стандарта социальной услуги «Социально-психологическая реабилитация подростков, находящихся в трудной жизненной ситуации» содержит отдельный раздел, посвященный обеспечению доступности услуги для пользователей, в том числе имеющих специальные потребности. Минимально необходимыми показателями доступности услуги является наличие в организации, оказывающей услугу, специалистов в количестве достаточном для

обеспечения приема получателей услуг в течение 30 минут с момента обращения; наличие возможности получения услуги в течение одного дня с момента телефонного обращения, возможность внеочередного получения услуг для лиц, с признаками нарушения эмоционального состояния. Кроме того, стандарт устанавливает возможность оказания услуги в вечернее и ночное время, организации выезда специалистов для оказания услуги в месте нахождения подростка или его представителя, проживающих в местах с ограниченной доступностью к месту расположения органа, оказывающего услугу, либо имеющих ограничения на передвижения.

0.0.0 Право на возмещение ущерба

Проект ФЗ «О стандартах государственных услуг» включает ряд норм, направленных на возмещение ущерба, причиненного вследствие нарушения установленных стандартами процедур, а также вследствие оказания услуги, не соответствующей требованиям стандарта. В частности, законопроект два вида ответственности перед получателем услуги. Во-первых, орган, оказывающий услугу, несет ответственность за ущерб, причиненный жизни, здоровью или имуществу получателя услуги. Во-вторых, получатель услуги вправе требовать выплаты компенсации независимо от наличия или отсутствия имущественного ущерба за сам факт нарушения требований стандартов. Размер такой компенсации и порядок ее выплаты, согласно законопроекту будет устанавливаться Правительством Российской Федерации. Кроме возмещения вреда у получателя услуги есть право на обжалование действий органа, оказывающего услугу или его должностных лиц, которые, по мнению получателя услуги, являются неправомерными и нарушают его законные интересы.

Проект Постановления Правительства Белгородской области «Об утверждении перечня бюджетных услуг и порядка формирования и корректировки перечня бюджетных услуг» напрямую не предусматривает права получателей бюджетных услуг на возмещение вреда (это не совсем входит в предмет данного нормативного акта). В то же время проектом предусмотрены механизмы контроля соблюдения правил оказания бюджетных услуг (предварительный, текущий и последующий контроль). Фактически право на возмещение ущерба реализовано в проекте через возможность уменьшить финансирование деятельности по оказанию услуг, либо расторгнуть договор с организацией, к которой есть претензии по соблюдению установленных стандартом положений.

Проект Постановления Правительства Белгородской области «О ведомственных целевых программах субъектов бюджетного планирования Белгородской области» формой возмещения ущерба можно считать закрепленное в проекте положение о возможности прекращения действия целевой программы в случае, если запланированные показатели ее эффективности не достигнуты или достигнуты в меньшем объеме. По результатам оценки программы могут быть сделаны выводы о том, что эффективность бюджетных расходов снизилась по сравнению с предыдущим годом либо о неэффективности бюджетных расходов. В зависимости от вывода принимается решение о судьбе целевой программы на следующий период.

Стандарт «Государственная аккредитация образовательных учреждений». Закрепляет положение о праве получателя услуги обратиться в вышестоящий в порядке подчинения орган или в суд с жалобой на неправомерные действия органа, оказывающего услугу или должностных лиц этого органа. Кроме того, предусматривает возможность обжалования действий, представляющихся получателю услуги несправедливыми или невежливыми.

Стандарт «Лицензирование образовательных учреждений». Содержит аналогичные положения о праве на обжалование неправомерных действий органа, оказывающего услугу, в том числе в случае несправедливого или невежливого обращения.

Стандарт «Аттестация преподавателей на первую и высшую категории». Помимо положений, касающихся права на обжалование неправомерных, несправедливых и невежливых

действий сотрудников органа, оказывающего услугу, предусматривает возможность получения разъяснений о мотивах принятых в отношении получателя услуг решений. Стандарт также обязывает сотрудников органа, оказывающего услугу препятствовать проявлениям в работе грубого и неуважительного отношения к посетителям.

Проект стандарта социальной услуги «Социально-психологическая реабилитация подростков, находящихся в трудной жизненной ситуации» предусматривает возможность предъявления претензий к специалисту, оказывающему услуги, а также закрепляет право на получение официального ответа руководства учреждения или вышестоящей организации. При этом оговаривается, что подросток или его представитель не имеют никаких ограничений на подачу жалоб в устной или письменной форме. Порядок подачи жалоб должен быть простым и понятным с учетом специфики контингента (подростки). По каждой жалобе проводится расследование, что подтверждается соответствующими документами.

0.0.0 Право на учет мнения получателей

Проект ФЗ «О стандартах государственных услуг» закрепляет различные механизмы учета мнения получателей услуги. Во-первых, процедура разработки стандарта сформирована с учетом необходимости проведения выявления потребностей будущих получателей услуг. Согласно положениям законопроекта исполнительный орган государственной власти, осуществляющий разработку стандарта, обязан провести предварительный опрос получателей услуги. Кроме того, проект устанавливает возможность инициативной разработки стандартов. Это означает, что разработчиком стандарта может быть любое лицо (группа лиц), в том числе и получатели услуг, заинтересованные в формировании показателей качества. Во-вторых, учет мнения получателей услуги является обязательным условием процесса оказания услуг. Законопроект предусматривает обязанность органа исполнительной власти, оказывающего услугу проводить опросы граждан, получающих услуги не менее чем один раз в два года. На основании этих опросов должны разрабатываться рейтинги органов, оказывающих государственные услуги, которые, в свою очередь могут служить основанием для изменения стандартов. Наконец, получатели государственных услуг вправе обжаловать положения стандарта и потребовать его пересмотра. При этом проект особо оговаривает обязанность Правительства РФ разработать порядок внесудебного обжалования стандартов (что не отменяет и не изменяет судебную процедуру).

Проект Постановления Правительства Белгородской области «Об утверждении перечня бюджетных услуг и порядка формирования и корректировки перечня бюджетных услуг» предусматривает выявление предпочтений получателей услуг в качестве обязательного элемента процедуры утверждения перечня. Постановление описывает ряд инструментов, которыми необходимо пользоваться при проведении таких опросов. В основном речь идет о наборе социологических техник, но допускает проведение публичных опросов в СМИ, через Интернет и др.

Проект Постановления Правительства Белгородской области «О ведомственных целевых программах субъектов бюджетного планирования Белгородской области» Постановление напрямую не закрепляет обязанность учитывать мнение потенциальных выгодоприобретателей целевой программы. При этом большинство индикаторов результативности основаны не на выявлении степени удовлетворенности выгодоприобретателей (получателей услуг), а на количественных показателях (число посещений музеев, количество приобретенных учебников и т.п.).

Стандарт «Государственная аккредитация образовательных учреждений» не содержит специальных положений об обязанности органа, оказывающего услугу ориентироваться на мнение получателей услуги. В то же время, косвенная обязанность ориентироваться на мнение выгодоприобретателей в отношении существа оказываемой услуги, в стандарте закреплена. Стандарт устанавливает, что основанием для повторного прохождения процедуры аккредитации является решение общего собрания родителей (воспитанников) образовательного учреждения о

неудовлетворительном качестве образовательных услуг, а также представлении органа управления образованием.

Стандарт «Лицензирование образовательных учреждений». Специальных процедур, позволяющих говорить о систематическом выявлении предпочтений получателей услуги и учете их мнения в отношении деятельности органа, оказывающего услугу, в стандарте не заложено. Можно лишь отметить обязанность должностных лиц, назначать для консультации время, удобное клиенту.

Стандарт «Аттестация преподавателей на первую и высшую категории» Аналогичная ситуация и в данном стандарте. Мониторинг предпочтений потребителей и оценка их удовлетворенности процессом оказания услуг, в стандарте не предусмотрена. Закреплена лишь обязанность сотрудников согласовывать с получателем услуги время консультаций и индивидуальный график прохождения аттестационных мероприятий (включая право получателя услуги изменить некоторые сроки в рамках согласованного графика).

Проект стандарта социальной услуги «Социально-психологическая реабилитация подростков, находящихся в трудной жизненной ситуации» К положениям об учете мнения получателя услуги можно отнести закрепленное в проекте право подростка на предварительное собеседование. В рамках этого права подросток получает информацию не только о самой услуге, но и о возможностях получения услуги в других учреждениях. При этом сам факт обращения подростка фиксируется, что при необходимости может служить индикатором деятельности органа, оказывающего услугу (массовый уход в другие центры после предварительного собеседования).

Таким образом, можно констатировать, что в большинстве разработанных стандартов, а также проектов стандартов права получателей услуг, закрепленные в документах международного права, в минимальном виде присутствуют. В то же время при разработке стандартов следует уделять больше внимания описанию процедур учета мнения получателей, закреплению обязанности органов, оказывающих услуги, проводить периодическую оценку степени удовлетворенности получателей услуг деятельностью органа и установленными в стандарте процедурами и учитывать результаты этих опросов при совершенствовании и изменении стандартов.

0.0 ПОДХОДЫ К СТАНДАРТАМ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ С НАСЕЛЕНИЕМ

0.0.0 Формирование систем взаимодействия на базе информационных технологий

Участие регионов в реализации федеральной целевой программы «Электронная Россия» позволило формировать процедуры и стандарты представления органами исполнительной власти информации населению в целом и отдельным заинтересованным группам.

Таким образом, по мнению регионов «сформирована более эффективная система раскрытия информации о результатах деятельности публичной власти, которая признается подотчетным за свое финансовое положение перед налогоплательщиками, кредиторами, законодательным собранием и другими пользователями финансовой информации. В рамках реформирования реализуется информационно-аналитическая система (РИАС), представляющая собой целостную технологическую, программную и информационную среду создания, хранения,

анализа и распространения информации в области финансов и экономики, работающую через Интернет».⁶⁹

Помимо этого, можно рассмотреть иные практики создания более прозрачной и стандартизированной среды взаимодействия ОИВ и граждан.

Создание центров обращений

Примером подходов к стандартизации взаимодействия ОИВ с населением на базе внедрения информационных технологий может быть опыт органов местного самоуправления города Ярославля. В 2003 году был создан центр обработки обращений (Call Center) и CRM-системы в Главной дежурной службе мэрии города Ярославля.

Автоматизация работы Главной дежурной службы обеспечивается путем использования системы управления контактами, которая функционирует в круглосуточном режиме и позволяет решать целый спектр задач:

- прием, регистрация и обработка поступающих сообщений;
- управление работой подрядных организаций, ДЕЗов, РЭУ;
- персональное упреждающее информирование граждан о состоянии дел по их обращениям;
- ведение архива журналов приема и обработки сообщений;
- аналитическая обработка результатов работы службы, подготовка разнообразных аналитических отчетов;
- интеграция с внешними информационными ресурсами мэрии (адресный справочник).

Внедрение и расширение функциональности системы управления контактами производилось в три этапа. На первом этапе создавалась информационная система, которая автоматизировала работу любой структуры, ответственной за прием и обработку обращений. На втором этапе разрабатывалась система автоматизации документооборота всех подразделений, участвующих в работе с обращениями, а также создавались веб-инструменты для работы с обращениями через веб-узел. Работа системы через веб-узел позволила объединить все обращения в единую базу данных в рамках единой информационной системы и получать достоверную и оперативную картину по всем обращениям. На третьем этапе создана аналитическая система для изучения общественного мнения и проведения социологических опросов, горячих линий, прямых эфиров на телевидении, с помещением всей накопленной информации в базу данных.

Эта система автоматизирует весь процесс подготовки аналитических исследований и отчетов.⁷⁰

Аналогичный опыт внедрения системы управления контактами существует в администрации Балашихинского района Московской области. Для целей развития эффективных взаимодействий органа исполнительной власти с населением там создана службы «Общественная приемная и линия взаимодействия с гражданами» администрации города Балашиха Московской области.⁷¹

Декларируется, что результатом использования системы управления контактами станет совершенствование информационного обмена с частными лицами и организациями, упрочение контактов, использование связей с общественностью для улучшения работы управленческих, исполнительных и хозяйственных структур, анализ и взаимодействие с общественными

⁶⁹ Из доклада Н.В.Смирнова, министра финансов Республики Чувашия, на совещании "Реальное разделение сфер финансовой ответственности между бюджетами, и контроль за качеством бюджетных услуг" (19.10.2002)

⁷⁰ Представление опыта успешной реализации проекта внедрения системы управления контактами с гражданами на IV международном форуме «Россия в электронном мире». Материалы форума. 2003

⁷¹ Представление опыта внедрения системы управления контактами с гражданами в г.Балашиха в бюллетене Microsoft и на конференции «Государство XXI века». Материалы конференции. 2005

инициативами, учет и анализ изменений мнения населения регионов. Таким образом возрастет удовлетворенность населения деятельностью органов власти и местного самоуправления.

0.0.0 Специальные региональные программы развития взаимодействия населения и органов исполнительной власти

Практически все регионы имеют опыт реализации отдельных мероприятий, позволяющих формировать и выполнять процедуры взаимодействия ОИВ и населения по формализованным процедурам, в т.ч. с применением систем показателей. Как правило, существуют документы, регламентирующие личный прием, работу с письмами и обращениями, ответы на публикации в средствах массовой информации и т.п.

Вместе с тем начали формироваться новые подходы в виде специализированных региональных программ, имеющих своей целью формирование системы и среды эффективного взаимодействия ОИВ и населения. В качестве примера такой деятельности может быть рассмотрена программа «Дружественная администрация», разработанная Администрацией г.Гусев Калининградской области.

Сутью программы является повышение значения гражданина как клиента во всей деятельности администрации.

Среди целей программы выделены прямо связанные с повышением качества взаимодействия и услуг следующие ориентиры:

- совершенствование знаний и умений государственных и муниципальных служащих в области профессионального обслуживания и построения доброжелательных отношений с гражданами;
- поддержание перемен в организации работы администраций, процедур и инструментов с точки зрения усовершенствования качества обслуживания граждан;
- усовершенствование системы обмена информацией между администрацией и гражданами, а так же предоставления полной информации об услугах, предоставляемых в администрациях.

Механизмы реализации целей включают в том числе:

- создание информационного Центра, который предоставляет информацию из области деятельности государственной администрации, по предоставляемым услугам и компетенциям администраций;
- реализация работ по введению так называемых админоматов (по другому можно назвать инфоматами или информационными киосками), целью которых является предоставление в электронном виде актуальной информации о наиважнейших услугах администрации, а так же о вакантных рабочих местах в гражданской службе;
- разработка и распространение публикации «Управление в гражданской службе. Практические рекомендации», суммирующей результаты работы по подготовке ФЦП «Административная реформа». Публикация, кроме того, должна содержать практические рекомендации по решению проблем из области улучшения процедур управления человеческими ресурсами, набора и селекции, профессионального развития, а так же улучшения коммуникации в сфере действия гражданской службы.

Предлагаемые циклические действия по строительству внутреннего и внешнего позитивного образа администрации содержат, например, регулярные исследования общественного мнения по тематике облика администрации и общественных ожиданий в области усовершенствования предоставляемых услуг.

Отдельно формируются задачи по практическому улучшению качества обслуживания клиентов в администрации. К ним отнесены:

- Предоставление клиентам полной информации об услугах предоставляемых администрацией.

- Улучшение организационной деятельности и улучшение процедур обслуживания клиентов.
- Расширение мотивационной системы и поддержка профессионального развития работников администраций.

Таким образом, рассматриваемая программа фактически содержит систему мероприятий по улучшению обслуживания и повышению качества и доступности услуг ОИВ. Процедуры и механизмы обеспечения приемлемого качества государственных услуг могут быть основанием, и учитываются, как в процессе формирования административных регламентов деятельности ОИВ, так и для разработки стандартов отдельных услуг или системы обслуживания в органах исполнительной власти Калининградской области.

0 Заключение

Рассмотренные материалы, представляющие разнообразный отечественный опыт по формированию стандартов государственных и муниципальных услуг, позволяют прийти к нескольким основным выводам.

Существующий опыт на региональном и федеральном уровнях содержит методы, технологии и подходы к разработке элементов стандартизации деятельности органов исполнительной власти, которые могут быть учтены при разработке стандартов государственных услуг в составе административной реформы.

О возможности использования опыта разработки стандартов бюджетных услуг.

Анализ мероприятий по формированию стандартов бюджетных услуг позволил идентифицировать опыт, актуализация которого повысит эффективность проведения административной реформы.

Разрабатываемые в регионах подходы к стандартизации бюджетных услуг содержат требования к деятельности, финансируемой средствами бюджета. Несомненно, данная деятельность может быть рассмотрена как шаг к формулированию критериев качества оказанных публичных услуг. Помимо этого важны следующие факторы:

- Появление в регионах реального опыта описания результатов и параметров процессов, приводящих к достижению таких результатов, для отдельных аспектов деятельности ОИВ и бюджетных учреждений.
- Формирование правовой базы, приобретений государственными и муниципальными служащими знаний, навыков и опыта в описании качества (количественных показателей качественных результатов) выполнения государственных и муниципальных функций.
- Разработка практических инструментов процесса стандартизации: описание государственных и муниципальных функций как услуг; выделение критериев их выполнения; анализ (пусть частичный) полезности этих услуг для их потребителей; формирование перечней услуг; разработка систем субсидиарной ответственности за надлежащее выполнение функций (предоставление услуг); проектирование систем мониторинга и оценки качественного выполнения услуг и т.п.
- Наличие методических разработок по формированию комплексов стандартов бюджетных услуг.
- Формирование внутренней и внешней для ОИВ экспертной инфраструктуры, готовой к решению задач стандартизации и регламентации.

Практическая реализация мер по формированию параметров качества бюджетных услуг демонстрирует разнообразие подходов при том, что во всех случаях оперирование идет показателями эффективности и результативности. Так, ряд региональных методик в большей степени нацелены на проверку соблюдения всех требований, условий и ограничений в ходе осуществления финансово-хозяйственной деятельности бюджетными учреждениями. В иных регионах более четко подходят к оценке качества предоставления бюджетной услуги. И, наконец, разработаны подходы, направленные непосредственно на оценку эффективности распределения средств.

Если говорить об общих чертах методик, то основным положительным моментом является их практическое применение, т. е. элементы системы оценки эффективности бюджетных расходов, несмотря на разный подход к разработке ее составляющих, уже проходят практическую апробацию. Именно этот факт делает данный опыт важным для использования в процессе стандартизации государственных услуг.

Применение методик признается регионами целесообразным, поскольку позволяет:

- осуществлять планирование достижения конкретных результатов по повышению результативности и эффективности бюджетных расходов с использованием числовых, а, значит, сравнимых критериев;
- создавать условия для анализа тенденции изменения эффективности бюджетных расходов на протяжении ряда лет, а также для выявления причин, влияющих на сложившиеся изменения;
- осуществлять работу по выборочному аудиту результативности и эффективности бюджетных расходов в случае обнаружения неблагоприятных тенденций в изменении значений индикаторов результативности и эффективности;
- формализовать и закрепить целевые параметры по каждому главному распорядителю бюджетных средств с разбивкой по отдельным направлениям расходов бюджета;
- представлять информацию о результативности и эффективности бюджетных расходов в формате, позволяющем осуществлять широкий общественный контроль за деятельностью органов государственного управления.

Таким образом, наиболее распространены в практике стандартизации бюджетных услуг показатели результативности, в некоторых случаях эффективности. При этом основное содержание составляют требования к процессу (соответствие ведомственным стандартам), требования к количественным параметрам результатов деятельности, требования к квалификации персонала. В ряде стандартов присутствуют общие требования к характеру и качеству помещений, в которых оказываются бюджетные услуги. В самых общих фразах может быть сформулировано требование доступности без уточнения, в чем эта доступность выражается. Требования к качеству услуги, которые увеличивают удовлетворенность потребителей через соответствие их потребностям, практически не представлены в документах в более или менее явном виде.

В большинстве рассматриваемых региональных систем стандартизации бюджетных услуг мониторинг исполнения стандартов и контроль возлагается на руководителей учреждений, оказывающих бюджетные услуги, а также на соответствующие региональные министерства и ведомства. Предполагается, что в системе контроля будет присутствовать также и деятельность контрольно-ревизионных органов, в т.ч. контрольно-ревизионных управлений Министерства финансов РФ. Они традиционно осуществляют контрольно-проверочную работу в отношении сбора и использования общественных средств, деятельности бюджетных учреждений, а также государственных и муниципальных предприятий.

Включение основной деятельности по контролю и мониторингу за качеством бюджетных услуг в компетенции ведомств, их оказывающих, представляется недостаточным для формирования полной и объективной оценки качества по следующим основаниям.

- Ведомственная статистика, являющаяся преимущественным источником для сбора информации о качестве услуги, генерируется органом, который одновременно оказывает оцениваемые услуги. В этой связи может возникать конфликт интересов, снижающий достоверность оценки.
- Позиция учета мнения только производителя услуг делает процесс формирования мониторинговых показателей односторонним. Ведомственная статистика и даже анализ жалоб (которые, как правило, содержат претензии к результату, а не к процессу), концентрирует внимание на показателях, которые могут не содержать (не выявлять) основных параметров значимого качества - предпочтений потребителей услуг.
- Ведомства в рассматриваемом опыте не располагают возможностями и навыками проведения специализированных инструментальных проверок: анонимная закупка, включенное наблюдение, опросы с использованием формализованных карт или иных социологических инструментов.

Взаимодействие с потребителями бюджетных услуг традиционно осуществляется в границах работы с обращениями граждан и жалобами потребителей. В этом случае за рамками рассмотрения и анализа остается неактуализированный спрос (проблемы есть, но люди не подали

жалобу), а также неучтенный спрос (жалобу не приняли или не зарегистрировали). В рассмотренных документах нет явных положений об участии в контроле над качеством бюджетных услуг гражданских организаций и потребителей.

Выявленный опыт по формированию перечней бюджетных услуг также интересен в контексте необходимости формирования реестра услуг для стандартизации.

Анализ региональной практики формирования реестров или перечней бюджетных услуг позволяет говорить о наличии региональной специфики в проведении данной деятельности. Основные различия касаются структуры реестра, классификации включенных в реестр бюджетных услуг, описания компетенций отдельных органов исполнительной власти по формированию и ведению реестра, типов нормативно-правовых актов, которыми создается правовая основа для ведения реестра и т.п.

Разработка стандартов бюджетных услуг в отдельных регионах содержала деятельность по формированию разнообразных методических инструментов, которые сопровождают процесс формирования стандартов услуг, в т.ч. методик и методических разработок для органов исполнительной власти и местного самоуправления. Представляется естественным рассмотрение и учет данной практики в контексте гармонизации с процессом методического обеспечения административной реформы в части стандартизации и регламентации деятельности органов исполнительной власти в контексте административной реформы.

Разработка методик в целом позволяла достигать следующих результатов:

1. Введение понятий бюджетной услуги, установление критериев ее выделения, подходов к определению стандартов бюджетных услуг, формированию принципов ведения реестров или перечней бюджетных услуг.

2. Определение целевых (клиентских) групп, потребителей бюджетных услуг; учет степени удовлетворенности целевой (клиентской) группы, в т.ч. определяемой в рамках социологических обследований.

3. Формирование принципов, схем оценки результативности расходов бюджета на оказание бюджетных услуг; подходы к оценке эффективности оказания бюджетных услуг.

4. Введение систем индикаторов, показывающих результативность бюджетных услуг.

5. Разработка и описание механизмов внедрения оценки эффективности бюджетных расходов, результативности бюджетных услуг, в т.ч. через систему докладов бюджетополучателей об ожидаемых результатах.

Вместе с тем стандартизация бюджетных услуг имеет некоторые ограничения для прямого перенесения данной практики в ход реализации административной реформы. Полученный регионами опыт хорош скорее с точки зрения формирования алгоритмов (правил, последовательностей) выполнения задач по разработке стандартов государственных услуг.

Ограничения в применимости опыта связаны с а) специфическим отношением к показателям результата услуги, б) возможностью формирования стандартов без четкого выявления предпочтений потребителей, в) большей, чем в случае административной реформы, готовностью государственных служащих к формированию стандартов бюджетных услуг в связи с изначально высокой регламентированностью бюджетных процессов и др.

Не разработаны принципы систематизированного комплексного мониторинга с участием независимых экспертов и гражданским контролем.

Необходимо также отметить, что не был выявлен опыт по формированию системы подготовки сотрудников органов власти к внедрению и выполнению стандартов.

При этом практика деятельности по повышению качества бюджетных услуг дает примеры формирования стандартов, описание которых может быть применено в качестве кейс-стади в

программах обучения государственных и муниципальных служащих. Они наилучшим образом демонстрируют специфику стандартизации качества для обеспечения интересов и потребителей, и производителей услуг.

Также возможно рассмотрение в программах обучения комплекса документационного обеспечения управленческой деятельности по разработке и внедрению стандартов бюджетных услуг.

Об опыте разработки пилотных стандартов государственных услуг

Анализ опыта по созданию пилотных стандартов государственных услуг показывает, что имеется понимание стандарта услуги как документа для потребителя, описывающего минимально допустимое качество услуги и обслуживания. Проекты стандартов стараются сделать понятными для получателей услуг и легко применимыми, и можно предложить общий стиль изложения, учитывающий разный опыт.

Не все стандарты основываются на опросах потребителей, значительная часть разрабатывается на основе собственных представлений разработчиков, что может быть признано допустимым на начальном этапе, если будут рекомендации по выбору значимых для потребителей характеристик. Пока не практикуется измерение качества и удовлетворенности потребителей, анализ причин жалоб и предложений, но если их внедрить, то необходимость в специальных опросах может существенно снизиться.

Все стандарты в той или иной степени содержат указания на необходимость выявления предпочтений и ожиданий потребителей. Методология опросов пока не опробована в широком масштабе и не устоялась, имеющиеся наработки требуют систематизации и обобщения, чтобы ими мог воспользоваться неспециалист (служащие, не имеющие социологической подготовки). Рассмотренный опыт позволяет сделать предварительные выводы о содержании опросов: о главных критериях оценки качества услуги, о предпочтениях по формам информирования и графику работы.

В стандартах мало внимания уделено оценке их исполнения, т.е. установлению параметров, измеримых и свидетельствующих о соблюдении стандарта и достижения запланированного качества. Показатели имеются только в одном рассмотренном стандарте, однако и в нем подавляющее большинство показателей не измеримы, а представляют собой только констатацию факта наличия чего-либо (наличие журнала регистрации, существование доски объявлений и пр.)

Структуры стандартов различные, но существует возможность их обобщения и создания унифицированного документа, позволяющего применять его всеми без отказа от имеющегося опыта.

В рассмотренной российской практике мало распространен подход к качеству, как процессу постоянного совершенствования. Имеются лишь отдельные несистемные попытки внедрить в стандарты показатели разного уровня и процедуры пересмотра стандартов, этот опыт требуется методически поддержать, и это может быть сделано на основе подхода стандарта ИСО 9001-2000. При этом необходимо учесть опыт уже имеющихся сертифицированных систем менеджмента качества органов исполнительной власти.

На основе анализа опыта создания методических инструментов для процессов стандартизации государственных услуг можно рекомендовать разработку и распространение методики, описывающей процедуру создания и внедрения стандарта, а также шаблона самого стандарта с рекомендациями по его заполнению. Повысить качество разработки стандартов могли бы рекомендации по выбору показателей качества и проведению опросов потребителей.

Об учете иной практики стандартизации государственных и муниципальных услуг

Практика формирования стратегических документов, определяющих развитие социально-экономических комплексов российских регионов, позволяет обозначить в них подходы к формированию комплексов стандартов, на обеспечение которых и направлены стратегические

программы. Учет такого подхода необходим для формирования непротиворечивой системы стандартов услуг ОИВ в данных регионах.

Практика стандартизации муниципальных услуг, как способа обеспечить более высокую удовлетворенность получателей услуги, еще не вполне развита. Имеющиеся материалы демонстрируют многообразие подходов к формулированию целей такого типа регламентации, применяемых инструментов и методов описания приемлемого уровня муниципальных сервисов. Представляется необходимой гармонизация муниципальных подходов, прежде всего в рамках разработки стандартов в соответствующих регионах. Возможна разработка типовых региональных стандартов на основе имеющихся совпадений в муниципальных подходах в отношении отдельных услуг. Либо данный опыт может быть рассмотрен и оценен в качестве пилотного при разработке регионального стандарта.

О возможностях использования Кодексов лучшей практики в процессе стандартизации государственных услуг

Анализ действующих в настоящее время Кодексов лучшей практики показал, что это реально работающий инструмент, позволяющий мотивировать региональные власти к повышению качества своей деятельности путем поэтапного внедрения опыта других регионов, без административного давления и с учетом реальных региональных возможностей.

Несмотря на то, что стандартизация государственных услуг сравнительно новый для России процесс, оказание государством услуг составляет основу взаимодействия власти и населения. Удовлетворенность населения властью во многом зависит от того, насколько комфортно настроены процессы взаимодействия. Потребуется время для того, чтобы сложился устойчивый опыт формирования и внедрения стандартов. Именно поэтому в процессе стандартизации необходимо использовать такой инструмент, как Кодекс лучшей практики.

До того времени, пока законодательство о стандартах государственных услуг находится в стадии разработки, и отсутствуют минимальные показатели качества оказываемых услуг, регионы разрабатывают и внедряют различные процедуры взаимодействия с населением.

Кодекс сможет синтезировать опыт региональных и местных органов власти в самых различных аспектах стандартизации. Он будет основываться на собранном и систематизированном опыте разработки, внедрения, исполнения, изменения стандартов, который признается лучшим авторитетными группами, представляющими общественные интересы. Основная цель Кодекса в сфере стандартизации – способствовать повышению качества взаимодействия органов власти и населения.

О взаимодействии с потребителями государственных услуг и обеспечении их прав

Существуют разнообразные практики создания более прозрачной и стандартизированной среды взаимодействия ОИВ и граждан. Они реализуются в контексте ФЦП «Электронная Россия», через создание отдельных программных решений в конкретных администрациях (с применением технологий CRM), а также проектированием и созданием процедур взаимодействия. Данный опыт необходимо учитывать особенно при разработке стандартов обслуживания.

Говоря о правах получателей государственных услуг надо помнить, что Российская Федерация ратифицировала Резолюцию Генеральной Ассамблеи ООН № 39/248 от 9.04.85г., которая налагает на Правительства стран, присоединившихся к Резолюции определенные обязательства по обеспечению законных интересов потребителей. При этом резолюция не ограничивает свое действие только взаимоотношениями между гражданином и частным сектором. Речь идет о создании среды, позволяющей устранить неравенство потребителя во взаимоотношениях с продавцом (услугодателем) с точки зрения экономических условий, уровня

образования, покупательной способности. Этот документ является международным договором и должен применяться при разработке стандартов государственных услуг.

Анализ существующего опыта стандартизации государственных услуг и подходов к стандартизации, содержащихся в проектах федеральных и региональных нормативных правовых актов, показывает, что в большинстве случаев разработчики стандартов осознают необходимость признания и закрепления в стандартах базовых прав потребителей и механизмов их реализации.

В то же время следует отметить необходимость включения в стандарты положений, гарантирующих получателям услуг право на учет потребностей и предпочтений при оказании услуг, а также право высказывать свое мнение о процессе оказания услуг и процедуры, обеспечивающие учет этого мнения. Обзор показывает, что в большинстве случаев учет мнения получателей услуг является скорее правом, чем обязанностью органа, оказывающего услугу.

Кроме того, следует более четко прописывать индикаторы качества, как самой услуги, так и показатели, позволяющие оценить уровень обслуживания. Необходимо также конкретизировать право на возмещение ущерба, разделив ответственность за вред, причиненный вследствие нарушения стандартов и ответственность за нарушение установленных стандартом процедур.

О необходимости формирования четкого понятийного аппарата

Анализ практики деятельности по формированию стандартов государственных и муниципальных услуг в регионах России выявил разнообразие формулировок основных понятий, используемых в процессе стандартизации услуг органов исполнительной власти.

Особенно различны формулировки используемых терминов в комплексе стандартов бюджетных услуг и в документах, разрабатываемых в рамках программ реформирования государственной службы и административной реформы.

Налицо также и региональная специфика в формировании понятийного аппарата.

Несомненно, данный факт должен быть учтен при формировании методического обеспечения реализации Концепции и основных мероприятий административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах.