

О РЕЕСТРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ В СУБЪЕКТЕ ФЕДЕРАЦИИ

В.В. Климанов, директор Института реформирования общественных финансов, доктор экономических наук

Изменения бюджетного законодательства, произошедшие в 2007 г., вызвали необходимость нового понимания термина «услуги», предоставляемые гражданам и юридическим лицам за счет бюджетных средств. Эти изменения также ввели новые требования к документам, регламентирующим процесс предоставления услуг, в том числе на региональном уровне. Законодательно были закреплены два термина — «государственные услуги» и «государственное задание».

Конечная цель разработки реестра государственных услуг — определение объема бюджетных ассигнований, размещение государственного задания, а также осуществление текущего контроля и отчетности об исполнении государственного задания.

Согласно новой редакции ст. 6 Бюджетного кодекса (введен Федеральным законом от 26.04. 2007 г. № 63-ФЗ) государственные услуги физическим и юридическим лицам — это услуги, оказываемые физическим и юридическим лицам органами государственной власти (органами местного самоуправления), бюджетными учреждениями, иными юридическими лицами безвозмездно или по ценам (тарифам), устанавливаемым в порядке, определенном органами государственной власти.

Введением понятий «государственная (муниципальная) услуга» и, в свою очередь, исключением из текста Бюджетного кодекса косвенных упоминаний другого близкого термина, «бюджетная услуга», федеральный законодатель постарался внести ясность в данном вопросе, так как сложившаяся нормативно-

правовая практика на региональном уровне содержала разное понимание таких услуг.

Кроме того, разработанные на федеральном уровне документы и методические материалы в рамках административной реформы также давали иное понимание государственных услуг. Согласно одному из них, например, под государственной услугой понимается деятельность органа государственной власти или подведомственного ему бюджетного учреждения, выражающаяся в совершении действий и (или) принятии ре-

шений, 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).

Согласно новым требованиям Бюджетного кодекса, государственные услуги предоставляются в соответствии с государственным заданием — документом, устанавливающим требования к их составу, качеству и (или) объему, условиям, порядку и результатам оказания услуг. При этом государственное задание формируется в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации на срок до одного года в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и на срок до трех лет в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и плановый период с возможным уточнением при составлении проекта бюджета.

Исходя из положений Бюджетного кодекса, можно сформулировать основные требования, предъявля-

емые к ежегодно составляемому государственному заданию, включающему в себя:

- оценку финансовых ресурсов, необходимых для предоставления определенного вида государственных услуг физическим и (или) юридическим лицам за счет средств регионального бюджета;

- формирование государственных заданий на основе оценки финансовых ресурсов, необходимых для предоставления государственных услуг;

- учет результатов оценки финансовых ресурсов при формировании расходной части регионального бюджета.

Оценка финансовых ресурсов, необходимых для предоставления государственных услуг, должна проводиться на систематической основе, являясь одним из этапов разработки проекта регионального бюджета на очередной финансовый год и плановый период. Такая оценка осуществляется в целях:

- обеспечения учета обязательных для предоставления физическим и юридическим лицам государственных услуг;

- обеспечения своевременного предоставления государственных услуг в необходимых объемах;

- установления государственных заданий для государственных учреждений;

- обеспечения своевременной и полной оплаты предоставленных государственных услуг, если такая оплата должна быть произведена за счет средств регионального бюджета.

Наиболее актуальной в настоящее время стала разработка финансовых нормативов оказания государственных услуг в расчете на одного потребителя. Это связано, с одной стороны, с тем, что показатели оценки натуральной потребности определяются с учетом установленных в реестре государственных услуг единиц измерения их объема, а с другой стороны, с тем, что стоимостные показатели оценки потребности определяются как норматив бюджетных расходов на оказание единицы государственной услуги в рублях в расчете на каждую натуральную единицу измерения объема предоставляемых государственных услуг.

С 1 января 2009 г. вводятся в действие положения ст. 69 Бюджетного кодекса, в соответствии с которыми государственное задание должно использоваться при составлении проекта бюджетов для планирования бюджетных ассигнований на оказание государственными учреждениями и иными некоммерческими организациями государственных услуг физическим и (или) юри-

дическим лицам, представительным (законодательным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Поэтому в течение 2008 г. необходимо принять ряд нормативных правовых актов, регламентирующих:

- определение категорий физических и (или) юридических лиц, являющихся потребителями соответствующих услуг;

- показатели, характеризующие качество и (или) объем (состав) оказываемых физическим и (или) юридическим лицам государственных услуг;

- порядок оказания государственных услуг физическим и (или) юридическим лицам;

- порядок формирования государственного задания на оказание государственных услуг и контроля за исполнением государственного задания, в том числе условия и порядок его досрочного прекращения;

Актуальной в настоящее время стала разработка финансовых нормативов оказания государственных услуг в расчете на одного потребителя.

- требования к отчетности об исполнении государственного задания.

Выполнение базовых требований, предусмотренных этим перечнем, обеспечивается формированием и ведением в субъекте Федерации реестра (перечня) государственных услуг, предоставляемых физическим и (или) юридическим лицам. Этот реестр может быть как общим документом, содержащим всю совокупность государственных услуг, так и состоящим из отдельных отраслевых реестров с учетом поэтапности разработки и внедрения государственного задания в разных отраслях бюджетной сферы.

В связи с необходимостью разработки в 2008 г. ряда нормативных правовых актов, выделим основные процедуры формирования и ведения реестров государственных услуг в субъекте Федерации, с последующим закреплением региональными нормативными правовыми актами.

Представляется, что разработку и ведение реестра государственных услуг необходимо осуществлять как ведение единой информационной системы, содержащей перечень услуг, предоставляемых исполнительными органами государственной власти субъекта Федерации физическим и юридическим лицам в определенных сферах деятельности, в которых осуществляются государственные функции по реализации полномочий

субъекта Федерации, а также федеральных полномочий, переданных в установленном порядке этому субъекту.

В том или ином виде реестр состоит из отраслевых реестров, являющихся либо составными разделами (частями) общего единого реестра, либо обособленными отраслевыми информационными системами, построенными в рамках единой информационно-технологической идеологии.

Учитывая, что реестр государственных услуг является техническим документом, необходимым для расчета соответствующих бюджетных ассигнований, реестр или совокупность отраслевых реестров должны утверждаться органами исполнительной власти субъекта Федерации. В свою очередь данные реестра используются региональными органами государственной власти при установлении государственных заданий на оказание государственных услуг физическим и (или) юридическим лицам, при разработке среднесрочного финансового плана, проекта регионального бюджета и формировании долгосрочных целевых программ.

Как показывает практика целого ряда регионов, уже разработавших и успешно применяющих реестры государственных услуг, на первом этапе проводится:

— инвентаризация нормативной правовой базы и определение актов Российской Федерации и субъекта Федерации, устанавливающих основания для предоставления государственных услуг;

— формулируется наименование государственных услуг и их содержание, а также определяются категории и группы получателей государственных услуг;

— проводится полная инвентаризация услуг, предоставляемых физическим и (или) юридическим лицам за счет средств регионального бюджета и их сверка на соответствие требованиям федерального и регионального законодательства, относящего данные государственные услуги (виды услуг) к предметам ведения данного субъекта Федерации.

При формировании реестра в качестве вспомогательных приложений, содержащих сведения, необходимые при формировании государственного задания, рекомендуется осуществить разработку стандартов качества и паспортов каждой услуги, а также подушевых финансовых нормативов и контингентов потребителей для них. Введение таких паспортов, содержащих дополнительную информацию по государственным услугам, необходимо как потребителям для получения доступа к услугам, так и органам исполнительной власти для разработки проекта бюджета и среднесрочного финансового плана.

Основные положения, определяющие порядок оказания государственных услуг физическим и (или) юридическим лицам, а также качество предоставляемых услуг приводятся в стандартах качества соответствующих государственных услуг — обязательных для исполнения правил, устанавливающих в интересах получателя услуги требования к ее оказанию и включающие характеристики процесса, формы, содержание и результаты оказания данной государственной услуги. Такие стандарты или общие требования, как показывает опыт регионов, могут быть утверждены даже в форме регионального закона. Так, в Республике Мордовия стандарт качества предоставления бюджетных услуг, а также система требований к его содержанию и полномочия правительства республики в области установления и оценки качества предоставления услуг были закреплены республиканским законом еще в июне 2006 г. В свою очередь собственно республиканские стандарты качества по основным видам бюджетных услуг утверждаются постановлением правительства республики.

Конечная цель разработки реестра государственных услуг — определение объема бюджетных ассигнований, размещение государственного задания, а также осуществление текущего контроля и отчетности об исполнении государственного задания. Более сложным представляется именно внедрение утверждаемых стандартов качества оказания государственных услуг. Как правило, вместе со стандартами на региональном уровне принимаются и специальные нормативные акты, устанавливающие порядок оценки соответствия качества фактически предоставляемых услуг установленным стандартам. Однако говорить о действенности подобного механизма в силу относительной новизны подобных процедур пока рано.

Тем не менее, в субъектах Федерации и муниципальных образованиях уже имеется достаточный опыт формирования и ведения реестров (перечней) государственных услуг на региональном уровне. До принятия поправок в Бюджетный кодекс, как правило, в качестве документа, на основании которого разрабатывался как сам реестр, так и порядок его формирования и ведения, выступают региональные программы реформирования региональных финансов или административной реформы и соответствующие им планы мероприятий по реализации таких программ в регионе.

Ссылки на программы и мероприятия по их реализации присутствуют, в частности, в нормативно-правовых актах, регламентирующих порядок формирования и ведения реестра в Республиках Бурятия и Татарстан, Белгородской, Кемеровской, Пензенской, Тверской, Челябинской областях и других субъектах Федерации.

Формирование и ведение реестра проводилось в основном в рамках реализации направления административной реформы, связанного с разработкой и внедрением стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти. Поэтому, как правило, к настоящему времени нормативные акты, регламентирующие процедуры формирования и ведения реестров, декларируют следующие цели:

- содействие реализации региональных программ административной реформы;
- систематизация данных о государственных услугах, предоставляемых органами исполнительной власти субъектов Федерации;
- информирование физических и юридических лиц об этих услугах;
- повышение эффективности и качества деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации по обеспечению реализации прав и законных интересов физических и юридических лиц;
- создание системы управленческого учета в разрезе государственных услуг.

Большую распространенность практика формирования реестра услуг, оказываемых за счет бюджетных средств, получила на уровне крупных муниципальных образований, что связано с большей «близостью» органов местного самоуправления к потребителям этих услуг, то есть населению и отдельным юридическим лицам. В целом ряде городов, например, в Калуге, Орске (Оренбургская область) и др., были опубликованы специальные каталоги муниципальных услуг, под которыми понимаются услуги, оказываемые органами местного самоуправления и отдельными учреждениями. Безусловно, широкое распространение такой информации о бюджетных услугах повышает прозрачность сферы общественных финансов, что нельзя не считать позитивным фактором.

Следует отметить, что ни в одном из регионов в качестве целей не упоминаются такие актуальные цели и задачи, как обеспечение бюджетного планирования, формирования государственных заданий по оказанию государственных услуг и содействие при разработке среднесрочного финансового плана, проекта бюджета, а также при формировании долгосрочных целевых программ.

На основе анализа принятых и действующих реестров государственных услуг можно выделить общие требования к самим реестрам. К таким типичным требованиям относятся:

- единство требований к определению и включению государственных услуг в реестр;

- нормативная обоснованность включения государственных услуг в реестр и всех изменений, вносимых в реестр;

- полнота реестра;

- открытость и доступность реестра для всех заинтересованных лиц;

- регулярная актуализация сведений о государственных услугах, содержащихся в реестре;

- сведения, составляющие реестр, хранятся в электронном виде и на бумажном носителе в форме контрольного экземпляра.

Проведенный анализ показал, что реестры государственных услуг в регионах утверждаются нормативным правовым актом органа исполнительной власти субъекта Федерации, при этом держателем реестра, как правило, является сама исполнительная власть в лице региональной администрации (правительства). В качестве уполномоченного органа, в функции и полномочия которого входят формирование и ведение реестра, его размещение в открытом доступе, хранение его контрольной версии, выдача выписок из реестра по запросам физических и юридических лиц, контроль за исполнителями, мониторинг нормативной правовой базы, определяющей перечень, объемы, условия и порядок государственных услуг, осуществляемых за счет средств региональных бюджетов, как правило, выступает одно из подразделений органа государственной исполнительной власти субъекта Федерации. В ряде случаев такими уполномоченными органами определены подразделения, осуществляющие свою деятельность в сфере государственной службы, информационного обеспечения, реализации кадровой политики.

Как уже отмечалось, формирование пакета документов или даже создание специальной информационной системы на региональном уровне, содержащей сведения о государственных услугах, оценках потребности в их предоставлении, нормативах затрат, стандартах качества оказания таких услуг, является необходимым элементом формирования системы среднесрочного финансового планирования, в том числе при активизации программно-целевых методов планирования, повышения доступности государственных услуг, совершенствования системы управления региональными финансами в целом. Дополнительные возможности использования реестра (перечня) государственных услуг открываются для повышения самостоятельности бюджетных учреждений, проведения дальнейшей реструктуризации бюджетного сектора, в том числе путем расширения практики оказания государственных услуг автономными учреждениями и предприятиями иных организационно-правовых форм.