

Применение стандартов качества муниципальных услуг: типичные проблемы и решения



Л. В. Перцов
ведущий эксперт сектора
«Муниципальные финансы
и межбюджетные отношения»
Фонда «Институт
экономики города»

Стандарты качества государственных и муниципальных услуг принадлежат к числу широко распространенных инструментов управления в современной России. Под стандартом качества принято понимать типовой образец, которому должны соответствовать основные параметры услуги, оказываемой в государственном (муниципальном) учреждении либо поставщиками других организационно-правовых форм. Утверждение стандартов качества в настоящее время носит добровольный характер.

Сложившаяся практика использования стандартов качества услуг разрознена и неоднородна. Во-первых, они значительно различаются по содержанию и целям использования в разных субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. Нередко можно встретить утвержденные стандарты качества, которые не включают в себя конкретные параметры услуг, а ограничиваются общими декларациями. Во-вторых, определение стандарта качества государственной (муниципальной) услуги, закрепленное в федеральной нормативной правовой базе, сегодня отсутствует. Не утверждены на федеральном уровне и какие-либо рекомендации по подготовке и применению стандартов качества в регионах и муниципалитетах. В-третьих, в современной России нет четкого законодательного разграничения задач и областей применения государственных стандартов, стандартов качества услуг и административных регламентов выполнения функций.

Все это обуславливает, что муниципалитеты, принявшие решение об упорядочивании требований к качеству предоставляемых услуг,

сталкиваются с серьезными методическими трудностями. Однако именно стандарты качества позволяют установить четкие требования к содержанию и основным параметрам предоставляемых услуг, обеспечить равные условия для потребителей услуги. Иными словами, стандарт качества представляет собой основополагающее условие для управления качеством муниципальных услуг.

Стандарты качества услуг в системе управления

Стандарты качества необходимы потому, что ответственность за определение требований к качеству большинства наиболее значимых (и наиболее дорогостоящих) услуг сегодня разделена между разными уровнями публичной власти. В результате характеристики государственных и муниципальных услуг, предоставляемых на разных территориях, не одинаковы и могут меняться со временем. Управление качеством предоставляемых услуг, таким образом, является самостоятельной задачей в рамках государственного и муниципального управления. Основным инструментом такого управления и является стандарт качества.

В тех отраслях социальной сферы, где действуют обязательные государственные стандарты, принятые на уровне Российской Федерации, стандарты качества услуг утверждаются на региональном и местном уровне в дополнение к федеральным стандартам. Стандарты качества услуг служат при этом своего рода надстройкой, которая не влияет на обязательность исполнения федеральных стандартов, но детализирует требования к характеристикам услуг с учетом специфики соответствующих территорий и их возможностей.

Внедрение стандартов качества госуслуг является элементом бюджетной реформы. Понятие стандарта качества услуги на федеральном уровне было впервые введено Приказом Минфина РФ от 24.08.2004 № 239 «О проведении в 2004 году отбора субъектов Российской Федерации для распределения субсидий из Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов». Стимулирование подготовки и утверждения стандартов качества входило в мероприятия программ реформирования региональных и муниципальных финансов. Однако термин «стандарт качества услуги» в федеральное законодательство не вошел.

В настоящее время понятие «стандарт» используется в **федеральных законах от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании», от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»** и ряде других федеральных законов. Но ни один из них не содержит четкой и исчерпывающей характеристики роли стандартов в системе государственного и муниципального управления. Не разграничены и понятия государственных стандартов и стандартов качества услуг, утверждаемых субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями.

Основываясь на сложившейся практике применения стандартов качества услуг в указанных федеральных законах, а также **Национальном стандарте РФ «Стандартизация в Российской Федерации. Основные положения» (ГОСТ Р 1.0-2004)**, можно предложить следующее определение стандарта качества государственных (муниципальных) услуг¹: *стандарт качества государственных (муниципальных) услуг – документ, содержащий описание состава, потребительских характеристик, условий и порядка предоставления услуг, позволяющий потребителю услуги получить четкое представление о своих правах на нее и об условиях получения услуги в рамках действующего законодательства и местной правовой базы.*

В региональной и муниципальной правовой базе документы, по существу являющиеся стандартами качества, иногда обозначаются как «требования к качеству услуг», «показатели качества услуг» и т. п.² Встречаются также и «стандарты услуг», утвержденные регионами и муниципалитетами. Использование иных терми-

¹ Подробнее о выделении услуги как основной единицы стандартизации см. статью Ю. Ю. Чалой «Организационно-правовые основы повышения качества государственных (муниципальных) услуг» (№ 3, 2010).

² В 2004 – 2007 годах в приказах Минфина о проведении отбора субъектов РФ и муниципальных образований для распределения субсидий из Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов использовался термин «стандарты качества услуг», а в 2008 году (Приказ от 19.09.2008 № 453) – «требования к качеству предоставления государственных услуг юридическим и физическим лицам по перечню государственных услуг».

нов сегодня совершенно правомочно, но требует их определения в правовой базе соответствующего уровня. В перспективе, однако, четкое разграничение понятий и сфер применения разных механизмов, используемых в данной сфере, относится к числу важнейших направлений совершенствования федерального законодательства, регулирующего основы предоставления государственных и муниципальных услуг.

К СВЕДЕНИЮ

Ввиду отсутствия федеральных методических рекомендаций при подготовке к практическому использованию стандартов качества услуг муниципальные образования нередко сталкиваются с серьезными трудностями. С примерами утвержденных стандартов качества можно ознакомиться, например, на официальных сайтах администрации г. Рязани (<http://admrzn.ru/content/view/645/330>), администрации г. Братска (www.bratsk-city.ru/city), администрации г. Пензы (www.penza-gorod.ru/doc2-96.html), Исполнительного комитета г. Казани (www.kzn.ru/page5447.htm).

Очевидным риском внедрения системы стандартов качества является установление требований к услугам, которые не могут быть обеспечены исходя из возможностей бюджета. Когда ответственность за определение требований к качеству услуг распределена между уровнями публичной власти, регионы и муниципалитеты, принимающие стандарт качества, ограничены в возможностях менять параметры услуг. При этом права граждан на бесплатное получение образования и здравоохранения, социальное обеспечение и ряд других важнейших прав, реализация которых осуществляется путем оказания государственных (муниципальных) услуг, закреплены Конституцией РФ. Требования к характеристикам таких услуг лишь частично установлены в федеральном законодательстве и подзаконных актах, однако на практике объем и качество их оказания в значительной мере определяются «от достигнутого». При уменьшении количества или качества предоставляемых услуг по инициативе региональной или местной администрации можно столкнуться с санкциями со стороны прокуратуры и иных контрольно-надзорных инстанций. Данный риск замедляет процесс распространения стандартов качества услуг, но не останавливает его.

Следует ожидать, что принятие **Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные за-**

конодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» придаст практике использования стандартов качества новый импульс. Снижение уровня контролируемости процесса деятельности бюджетных учреждений потребует более активного использования методов контроля за результатами, то есть параметрами предоставляемых государственных и муниципальных услуг.

Типичные проблемы стандартизации качества услуг на местном уровне

Двойственность целей применения стандартов качества. Основной целью стандартизации качества являются формализация требований к потребительским свойствам услуг, повышение прозрачности и контролируемости процесса их предоставления (стандарт качества, ориентированный на потребителя). В то же время стандарты качества могут применяться и как механизм определения объемов финансовых средств, необходимых для предоставления услуг, основа для нормативно-сметных методик финансирования, способ упорядочивания отношений между органами местного самоуправления и поставщиками услуг (стандарт качества, ориентированный на поставщика). Термин «минимальные социальные стандарты» упоминается в **федеральных законах от 06.10.1999 № 184-ФЗ** и **от 06.10.2003 № 131-ФЗ** как одна из форм утверждения нормативов бюджетных расходов, однако в региональной и муниципальной практике последних лет преобладают стандарты качества, ориентированные на потребителя, поскольку именно их применение стимулировалось Минфином.

Содержание стандарта качества услуги зависит от выбранного подхода. Стандарты качества, ориентированные на потребителя, прежде всего, содержат требования к конечным потребительским качествам услуг: время ожидания скорой помощи, оснащенность спортивных учреждений, перечень предоставляемых в стационарах социального обслуживания медицинских услуг и т. п. Стандарты качества, ориентированные на поставщика, нацелены на обеспечение определенных требований к технологии оказания услуги: нормативы потребления мягкого инвентаря в дошкольных образовательных учреждениях, модельные штатные расписания. Данные

требования служат основой для расчета необходимого объема финансовых средств.

Большая часть фактически утвержденных стандартов качества муниципальных услуг отражает оба этих подхода, но один из них является преобладающим. С некоторой долей условности стандарты качества муниципальных услуг г. Братска можно отнести к ориентированным на потребителя, стандарты качества г. Пензы – к ориентированным на поставщика.

Как показывает опыт органов местного самоуправления, более оправданной является разработка стандартов качества, ориентированных на потребителя, на основе которых в дальнейшем могут формироваться финансовые нормативы. ***Важнейшим преимуществом стандартов качества, ориентированных на потребителя, также является возможность привлечения населения к контролю за качеством услуг.***

Взаимосвязь муниципального задания и стандарта качества услуг. Актуальность применения стандартов качества муниципальных услуг возросла с введением в силу ст. 69.2 БК РФ, содержащей требование об обязательности формирования муниципальных заданий, устанавливающих требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания услуг, начиная с 2009 года. Согласно Бюджетному кодексу в муниципальное задание необходимо включать показатели, характеризующие состав, качество, объем или содержание оказываемых муниципальных услуг, а также порядок их оказания.

Утвержденные стандарты качества муниципальных услуг являются естественной основой муниципального задания. Задание может содержать ссылку на действующие стандарты качества и не детализировать характеристики услуг повторно. В некоторых случаях отдельные требования к оказанию услуг целесообразно будет указать в муниципальном задании в дополнение к требованиям стандарта. Например, если действующие стандарты качества ориентированы на потребителя, в муниципальное задание можно добавить отдельные требования к порядку оказания услуг, не вошедшие в стандарт, но влияющие на необходимый объем финансового обеспечения задания. В муниципальное задание также могут быть включены требования к оказанию услуг, актуальные только для одного или нескольких поставщиков и по тем или иным причинам не отраженные

в стандарте. Конкретные формы взаимосвязи заданий и стандартов качества услуг зависят от действующих в муниципальном образовании форм подготовки данных документов и могут быть различны.

Отражение федеральных норм и правил оказания услуг в стандарте качества. До вступления в силу **Федерального закона от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании»** исполнение федеральных норм и правил оказания услуг (строительных норм и правил (СНиП), санитарных правил и норм (СанПиН) и т. п.) было строго обязательно. В настоящее время место этих документов в системе технического регулирования на законодательном уровне определено недостаточно четко. Согласно **ст. 4 Федерального закона от 27.12.2002 № 184-ФЗ** положения нормативных правовых актов РФ, прямо или косвенно предусматривающие осуществление контроля и надзора за соблюдением требований технических регламентов, применяются в части, не противоречащей указанному выше федеральному закону. Как полнота регулирования, так и уровень контроля в отношении соблюдения различных норм и правил не одинаковы. Кроме того, в ряде норм и правил прямо говорится об их рекомендательном характере.

С учетом рассмотренной проблемы взаимодействия с контролирующими органами при формировании стандартов целесообразно непосредственно указывать конкретные требования к качеству (зачастую они будут полностью перенесены из федеральных норм и правил), но не закреплять необходимость соответствия тому или иному документу в целом. Конкретное отражение характеристики, которой должна удовлетворять услуга, уточняет сферу ответственности поставщика и снижает риски утверждения завышенных (в сравнении с финансовыми возможностями) требований к качеству услуг. Два из четырех названных муниципалитетов – г. Братска и г. Рязани пошли по пути выборочного указания конкретных норм и требований без ссылки на реквизиты утверждающих их документов, в г. Пензе стандарты качества услуг содержат требования на соответствие основным федеральным нормам и правилам в определенных отраслях. В г. Казани реализован промежуточный вариант: СНиПы, СанПиНы и ГОСТы, регулирующие требования к услугам, в стандартах качества отражены избирательно, содержат ссылки лишь на некоторые из действующих отраслевых нормативов.

Стандартизация услуг, оказываемых в рамках делегированных полномочий. Значительная часть услуг оказывается органами местного самоуправления в рамках осуществления государственных полномочий, исполнение которых передано региональными органами государственной власти на местный уровень. Финансирование таких услуг может производиться как полностью за счет целевых трансфертов из бюджетов субъектов Российской Федерации, так и одновременно за счет средств бюджетов разных уровней. На практике дополнительное финансирование делегированных государственных полномочий за счет средств местного бюджета может быть связано с недостаточностью объема средств, перечисляемых из регионального бюджета в виде финансового обеспечения исполнения соответствующих полномочий. Но муниципальные образования согласно **ст. 19 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ** имеют право использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления отдельных переданных им государственных полномочий.

Федеральное законодательство не дает четкого ответа на вопрос возможности и необходимости стандартизации данной категории услуг органами местного самоуправления. Не урегулирована ответственность за обеспечение соответствия параметров услуг утвержденным стандартам качества. Некоторые муниципальные образования пошли по пути частичной стандартизации, утвердив только стандарты качества услуг, предоставляемых в рамках решения вопросов местного значения (см. пример г. Братска). Юридически такой подход корректен, однако его выбор значительно сокращает перечень стандартизируемых услуг и снижает ценность стандартов качества для потребителя, поскольку появляются стандарты, регулирующие не весь спектр предоставляемых услуг.

Идеальным решением данного вопроса стало бы совместное утверждение стандарта качества органами государственной власти и местного самоуправления, однако практическая реализация данного подхода сопряжена с огромными организационными сложностями. Конечное решение зависит от готовности органов местного самоуправления взять на себя риск утверждения стандартов качества услуг, предоставляемых в рамках исполнения делегированных полномочий.

Разделение сферы применения стандартов качества и административных регламентов. Особой проблемой применения стандартов качества муниципальных услуг является отсутствие четкого законодательного разграничения областей, в которых используются стандарты качества услуг и административные регламенты выполнения функций. Напомним, что функции по оказанию услуг относятся к деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Эта неопределенность возникла в связи с тем, что стандарты качества внедрялись в последние годы в рамках бюджетной реформы, а административные регламенты – параллельно осуществляемой административной реформе.

При формировании местной правовой базы необходимо разделить понятия стандартов качества и регламентов, уточнив, что стандарт качества регулирует потребительские свойства предоставляемых услуг, в то время как регламент – весь процесс исполнения функций органов местного самоуправления. В случае если выполнение функций связано с предоставлением услуг, стандарт качества может утверждаться в дополнение к административному регламенту (или как его составляющая часть).

В пользу такого подхода свидетельствует и сущность понятий «регламент» и «стандарт» в соответствии со словарными определениями. Регламент представляет собой «правила, регулирующие порядок какой-либо деятельности», а исполнение государственных и муниципальных функций как раз является деятельностью, обеспечивающей функционирование государственных органов и местного самоуправления. Под стандартом же понимается «образец, эталон, модель, принимаемые за исходные для сопоставления с ними других подобных объектов».

Алгоритм формирования и финансового обеспечения стандартов качества муниципальных услуг

Разработке и утверждению стандартов качества муниципальных услуг должно предшествовать формирование правовых основ их применения. *Правовые акты, регулирующие вопросы стандартизации муниципальных услуг, должны включать в себя определение используемых терминов и в максимальной мере решать рассмотренные выше проблемы.*

К настоящему времени сложилась практика утверждения двух правовых актов, регулирующих использование стандартов качества, – Положения о порядке разработки, утверждения и реализации стандартов качества муниципальных услуг и Положения о порядке оценки соответствия качества фактически предоставляемых муниципальных услуг стандартам качества услуг. Данный подход к формированию правовой базы представляется вполне оправданным: оба этих правовых акта необходимы для адекватного использования стандартов качества, а дальнейшее дробление местной правовой базы в этой сфере излишне усложняет ее.

При формировании стандартов качества следует стремиться, чтобы они носили исчерпывающий характер и не допускали неоднозначного толкования, а также были доступны для понимания потребителей.

Разрабатываемые стандарты качества при различной их форме должны включать в себя следующую информацию:

1. Общие положения, характеристику предоставляемой услуги.
2. Условия и порядок оказания муниципальной услуги.
 - 2.1. Определение категории потребителей.
 - 2.2. Порядок получения услуги:
 - принятие заявки от потребителя;
 - рассмотрение заявки;
 - принятие решения об удовлетворении заявки;
 - перечень оснований для отказа в предоставлении услуги;
 - информирование заявителя о принятом решении.
 - 2.3. Требования к поставщику услуги:
 - требования к документам, в соответствии с которыми осуществляется деятельность поставщика, предоставление услуги;
 - условия размещения поставщика услуги;
 - специальное техническое оснащение поставщика услуги (оборудование, приборы, аппаратура и т. д.);
 - укомплектованность поставщика специалистами и их квалификация;
 - состояние информации о поставщике, порядке и правилах предоставления услуг населению;
 - наличие внутренней и внешней систем контроля за деятельностью поставщика и за предоставлением услуг.
 - 2.4. Требования к технологии оказания услуги:
 - параметры объема и содержание услуги;

– срок оказания услуги (в случае необходимости, срок оказания отдельных составляющих услуги).

3. Срок подачи и регистрации претензий потребителя, а также срок и порядок их рассмотрения.

4. Порядок распространения информации об услуге.

Важнейшей составляющей процесса подготовки стандарта качества является его финансовое обоснование. Содержание стандарта качества определяется как необходимым объемом расходов, осуществляемых на постоянной основе, так и объемом расходов, требуемым для повышения качества услуги в учреждениях, которые на момент разработки стандарта не располагают достаточными кадровыми и инфраструктурными возможностями для предоставления услуг зафиксированного качества.

Таким образом, *определение требований стандарта качества к услугам по своей природе является компромиссом между качеством услуг и нагрузкой на бюджет муниципального образования*. Последовательность действий по балансировке стандарта качества и ресурсов, необходимых для его обеспечения, зависит от специфики функционирования отрасли и финансовых возможностей муниципалитета. В предельно обобщенном виде ее можно представить следующим образом:

1. Выявление и формализация минимального и максимального уровня качества фактически предоставляемых муниципальных услуг с учетом различий между их поставщиками.

2. Определение объемов финансирования, необходимого для обеспечения предоставления всеми поставщиками услуг соответственно минимального и максимального уровня качества. Расчеты должны быть проведены как в отношении текущего финансирования предоставления услуг, так и в части оценки уровня инвестиций, позволяющих повысить количество и качество предоставления услуг до фактического максимума.

3. Балансировка требований стандарта качества и имеющихся бюджетных ресурсов с целью обеспечения максимально возможных требований к параметрам оказания услуг, гарантированных в стандарте качества. Балансировка может включать в себя анализ возможностей изменения объема и качества услуг, реструктуризацию сети поставщиков, перевод части услуг на платную (частично платную основу). ●