

УДК 352.075:351.84:338.465

РАЗВИТИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ НА ОСНОВЕ СТАНДАРТИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ

**О. А. ЛОМОВЦЕВА
Ф. И. ВОРОНИН**

*Белгородский
государственный
университет*

e-mail: lomovceva@bsu.edu.ru

В статье рассмотрены проблемы разработки и внедрения стандартов качества социальных услуг, предоставляемых населению муниципального образования. Это связано с реализацией мероприятий административной реформы в России по повышению доступности общественных услуг, установлению более высоких стандартов взаимодействия государственных и муниципальных органов с их клиентами. В статье определено содержание стандартов, объекты и субъекты стандартизации, процедуры их внедрения.

Ключевые слова: муниципальное управление, местное сообщество, социальная услуга, потребности населения, стандарты качества услуг, реестр услуг, управление по результатам.

Одна из приоритетных задач современного этапа развития России состоит в качественном улучшении системы государственного и муниципального управления. Без ее решения невозможно обеспечить на должном уровне потребности в общественных благах и услугах, создать благоприятные условия для развития бизнеса. Распространение методов стандартизации в системе управления возможно при соответствующем уровне организации системы в целом, которая должна быть ориентирована как на выполнение стандартных, повторяющихся операций и функций, так и появляющихся новых, вызываемых к жизни действием факторов внешней среды и усложнением внутренней.

В экономической науке развитие организаций различного таксономического ранга рассматривается как управляемый процесс внедрения новшеств. В моделях, описывающих этот процесс, выделены следующие стадии: а) разработка новшества; б) подготовка и принятие решения о его внедрении; в) реализация решения¹. Новацию при этом целесообразно трактовать как целенаправленную, согласованную замену существующего, несоответствующего потребностям нового этапа развития, порядка действий. В контексте проблемы управления развитием муниципального образования, нас будет интересовать организационная возможность генерирования новаций в системе управления и их закрепления в практике деятельности конкретных организаций и учреждений, выполняющих функции местного самоуправления.

Административная реформа, начатая в России в начале 2000-х гг.², охватывает широкий спектр институциональных изменений, механизмов и технологий исполнительной власти, имеющих инновационный характер. Одним из основных ее направлений является повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти, состоящее в регламентации процессов исполнения функций и повышении качества и доступности государственных услуг, установлении более высоких стандартов взаимодействия государственных органов с их клиентами. Такое направление реформирования связано с внедрением управления по результатам, поскольку стандарты услуг включают характеристики промежуточных результатов исполнения полномочий организациями и учреждениями. До сих пор качество предоставляемых государственных и муниципальных услуг в России нормативно не регулировалось и находилось на усмотрении самих исполнителей. Отсутствие стандартов не позволяло конкретизиро-

¹ Иншаков О.В., Степочкина Е.А. Рутин и новация: институциональный, организационный и эволюционный аспекты взаимодействия: Препринт. – Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2003. С.16.

² Нарышкин С.Е. Административная реформа: первые шаги и перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2007. №1. С.7-8.



вать обязательства органов власти перед обществом, внедрить объективные процедуры контроля и оценки их деятельности. Внедрение института стандартов качества услуг и обслуживания позволяет процедурно и нормативно определить результаты. Кроме того, стандарты могут стать основой расчета стоимости исполнения полномочий ведомств, неотъемлемым элементом бюджетного планирования³.

Необходимым фактором успешного внедрения стандартов качества услуг является заинтересованность в ней субъектов Российской Федерации, а также муниципального уровня власти, который непосредственно ориентирован на взаимодействие с местным населением⁴. Муниципалитеты участвуют в предоставлении значимых услуг в жилищно-коммунальной сфере, в сфере культуры, образования, здравоохранения, физической культуры и спорта.

Под предоставлением услуг предполагается, что государство в лице представляющих его организаций нанято обществом для исполнения различных функций. Общество – заказчик услуг, под которыми понимается удовлетворение потребностей людей, государство – нанятый менеджер, оказывающий эти услуги. Государство и общество тем самым представляют собой два разных субъекта, вступающих в отношения найма. При этом возможно возникновение противоречия: получить за исполнение услуг как можно больше, заплатить за услуги как можно меньше. Однако его разрешение возможно за счет формирования холистических отношений, в которых субъекты не конкурируют, а сотрудничают в обеспечении совместных функций. Критерием необходимости сотрудничества является общественная полезность производимых благ, которая и должна быть положена в основу стандартов качества услуг.

Содержательно стандарты качества муниципальных услуг включают следующее⁵:

- определение самого понятия «муниципальная услуга»;
- установление критериев выделения муниципальных услуг;
- установление порядка формирования и ведения реестра (перечня) муниципальных услуг, по которым должен производиться учет потребности в их предоставлении;
- разработку принципов финансирования муниципальных услуг;
- внедрение в практику методов бюджетного планирования, ориентированного на результат.

Муниципальная услуга – услуга, оказываемая физическим и юридическим лицам в соответствии с муниципальным заданием органами местного самоуправления, бюджетными учреждениями, иными юридическими лицами безвозмездно или по ценам (тарифам), устанавливаемым в порядке, определенном органами местного самоуправления.

Муниципальная бюджетная услуга – муниципальная услуга, финансируемая за счет средств соответствующего бюджета.

Потребители муниципальной услуги – физические и юридические лица, имеющие право на получение муниципальной услуги в соответствии с требованиями действующих нормативных правовых актов.

Орган администрации, ответственный за предоставление муниципальной услуги, – структурное подразделение, наделенное полномочиями по организации предоставления муниципальной услуги в соответствии с требованиями действующих нормативных правовых актов.

Реестр (перечень) муниципальных услуг, по которым должен производиться учет потребности в их предоставлении (далее – Реестр муниципальных услуг), – до-

³ Щедрина О.И. Организационно-управленческие методы развития муниципальных образований на основе стандартизации социальных услуг: дис. ... канд. экон. наук 08.00.05. Волгоград, 2009. 183 с.

⁴ Постановление главы администрации Волгоградской области №386 от 15.04.2009 «Об утверждении порядка утверждения стандартов качества оказания государственных услуг (работ) Волгоградской области и порядка оценки соответствия качества фактически оказываемых государственных услуг (работ) Волгоградской области, утвержденным стандартам качества оказания государственных услуг (работ) Волгоградской области».

⁵ Там же.

кумент, содержащий регулярно обновляемые сведения обо всех муниципальных услугах, предоставляемых получателям полностью или частично за счет средств соответствующего бюджета.

Критерии выделения муниципальных услуг:

- нормативное правовое закрепление обязанности организации предоставления муниципальной услуги за органами местного самоуправления;
- финансирование предоставления муниципальной услуги осуществляется за счет средств потребителей муниципальной услуги, средств соответствующего бюджета и (или) иных источников;
- измеримость натуральных и (или) денежных показателей оценки объемов предоставления муниципальной услуги;
- контролируемость результатов предоставления муниципальной услуги.

Приведем перечень основных направлений оказания социальных услуг (табл. 1)⁶:

Таблица 1

**Перечень основных направлений оказания социальных услуг
населению муниципального образования**

Сфера деятельности	Направление
Образование	– предоставление дошкольного образования и воспитания; – содержание ребенка в дошкольном образовательном учреждении; – предоставление дополнительного образования; – предоставление общедоступного начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования; – организация оздоровления и летний отдых детей и подростков в каникулярное время
Культура	– организация зрелищных мероприятий; – организация деятельности культурно-досуговых учреждений; – организация проведения городских культурно-массовых мероприятий; – организация кинообслуживания населения
Физическая культура и спорт	– организация и проведение массовых культурно-оздоровительных и спортивных мероприятий; – организация обучения по программам дополнительного образования детей физкультурно-спортивной направленности
Молодежная политика	– решение комплексных вопросов в сфере молодежной политики и патриотического воспитания; – организация комплексных решений актуальных социальных проблем молодежи

Принципы финансирования муниципальных услуг:

- учет потребности в предоставлении муниципальных услуг при формировании расходной части бюджета и финансирование соответствующей муниципальной услуги осуществляется при условии включения данной услуги в Реестр муниципальных услуг;
- предоставление муниципальных бюджетных услуг финансируются исключительно за счет средств соответствующего бюджета.

Понятие муниципальной услуги вводится для оценки объемов расходных обязательств бюджета муниципального образования, планирования направлений расходов и управления расходами бюджета. Расчет объемов расходного обязательства производится на основании объема предоставления соответствующей муниципальной услуги и утвержденного норматива финансовых затрат на ее предоставление.

Процесс разработки стандартов качества муниципальных услуг состоит из ряда этапов.

⁶ Городское положение «О перечне основных социальных услуг, предоставление которых может осуществляться негосударственными (немunicipальными) организациями на территории городского округа – город Волжский Волгоградской области». Утверждено Волжской городской Думой 03.03.2007 г.



Первый этап состоит из определения вида деятельности по производству и распределению услуг, входящих в компетенцию муниципального образования и финансируемых из муниципального бюджета.

На втором этапе происходит определение видов, объектов и предметов деятельности организаций муниципального уровня, предусмотренных законодательством федерального и регионального уровней.

К основным *видам* деятельности относят образование, здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство, культуру, спорт и пр. *Объекты* деятельности муниципального управления определяются нормативными документами в зависимости от характера власти (законодательная, исполнительная, судебная), реализуемой тем или иным органом муниципального управления. Для каждого вида деятельности определены соответствующие объекты деятельности. *Предметами* деятельности являются процессы, составляющие содержание объекта деятельности и отражающие компетенцию органа в реализации административных, правовых и экономических функций.

К административным функциям относят лицензирование, стандартизацию, сертификацию, экспертизу, контроль и надзор, учет и анализ, регулирование, организацию взаимодействия; к правовым – нормативно-устанавливающие и нормативно-регулирующие; к экономическим – бюджетное регулирование, планирование, прогнозирование, управление муниципальным имуществом.

На третьем этапе проектируются обязанности, способы взаимодействия, права и обязанности организаций, производящих услуги. Для этого определяются виды и объекты внутриорганизационной деятельности (табл. 2).

Таблица 2

**Виды и объекты внутриорганизационной деятельности
производителей муниципальных услуг ⁷**

<i>Виды внутриорганизационной деятельности</i>	<i>Объекты внутриорганизационной деятельности</i>
Планово-организационная	Миссия организации Стратегия и принципы деятельности Программа развития Бюджет
Административно-распорядительная	Организация заседаний и совещаний Проведение служебных проверок Нормативно-методические документы Распорядительные документы Контроль за исполнением решений Оптимизация организационной структуры
Кадровая	Формирование резерва кадров Замещение вакансий Урегулирование конфликтов Аттестация сотрудников Профессиональная переподготовка и повышение квалификации
Организационно-развивающая	Исследование проблем снижения эффективности деятельности Развитие организационной культуры Создание комфортных условий труда
Организационно-исполнительская	Информирование граждан о деятельности организации Рассмотрение жалоб граждан

Предложенная методология носит концептуальный характер и требует ее прикладной апробации на конкретно-региональном уровне применительно к определенной сфере деятельности по производству социально значимых услуг. В частности,

⁷ Горб В. Методология разработки должностных регламентов государственных гражданских служащих // Государственная служба. 2007. №4 (июль-август). С.47.

описанный подход использован при создании и распространении стандартов качества муниципальных услуг в системе управления городским округом – город Волжский Волгоградской области, ставшего пилотным для отработки процессов и механизмов стандартизации в числе нескольких других регионов России.

Проект создания и внедрения стандартов реализовывался в целях повышения эффективности управления бюджетными средствами, внедрения методов формирования бюджета, ориентированного на результат, более полного и качественного предоставления бюджетных услуг населению. Его результатом стало Городское Положение «Об утверждении основных требований к результатам работы бюджетных учреждений в соответствии со Стандартами предоставления бюджетных услуг в области образования, физкультуры и спорта, молодежной политики и патриотической работы, здравоохранения, культуры, жилищно-коммунальных услуг, транспортного обслуживания населения» и ряд других нормативных правовых документов⁸.

Для увязки целей деятельности основных акторов (муниципальные власти, бизнес-организации – производители услуг, население) по внедрению стандартов качества муниципальных услуг возможно использовать следующую уровневую структурно-логическую схему планирования

Ориентировочно схема может состоять из трех уровней:

1. Цели управления, основной фокус которых сформулирован как качество предоставляемых на территории муниципального образования социально значимых услуг.

2. Воздействия, движущие силы процессов разработки, внедрения и выполнения стандартов качества муниципальных услуг.

3. Цели акторов – действующих сил (люди, организации), которые решают, какие действия предпринимать для решения задач предоставления муниципальных услуг. У каждой их групп акторов формируется своя система целей.

В свою очередь, система целей акторов также иерархична. Цели населения находятся в основании этой иерархии, поскольку именно они определяют, сколько и каких услуг необходимо производить. Уровень развития потребностей, мнения социума о качестве услуг, желание иметь доступ к услугам определяют количество ресурсов, необходимых для их производства. Цели бизнеса производны от рамочных условий, формируемых муниципальными властями. От последних зависят условия, создаваемые на территории для производственной деятельности, стандарты качества услуг и критерии эффективной работы предприятий всех сфер производства муниципальных услуг. От самих бизнес-организаций зависит технико-технологический уровень оснащенности производственных процессов, их инновационность, наукоемкость, возможные объемы производства и потенциал повышения качества услуг. Цели муниципальных органов управления состоят в конкретизации основных параметров функционирования территории (качество жизни, комплексность развития, эффективность использования ресурсов) через разработанный набор (реестр) муниципальных услуг. Эта своеобразная «корзина» характеризует то, в какой мере эти параметры реализованы и сбалансированы.

Данная схема может быть применена для определения базового, обязательного набора муниципальных услуг, обеспеченных необходимыми ресурсами территории, и гарантированного в любом муниципальном образовании, а также для возможного его расширения с учетом предпринимательских и иных ресурсов муниципального образования. При этом логика разработки стандартов качества услуг будет меняться с точностью до наоборот: снизу – вверх, от потребностей населения – к не-

⁸ Городское Положение «Об утверждении основных требований к результатам работы бюджетных учреждений в соответствии со Стандартами качества предоставления бюджетных услуг в области образования, физкультуры и спорта, молодежной политики и патриотической работы, здравоохранения, культуры, жилищно-коммунальных услуг, транспортного обслуживания населения». Принято Волжской городской Думой от 30.06.2007 № 41/18.



обходимым ресурсам. Однако в настоящее время на повестке дня стоит только прямая задача: стандарты качества – гарантированный потребительский минимум.

Мероприятия, направленные на стандартизацию параметров предоставляемых населению муниципального образования социальных услуг, представляют собой одновременно процессы, требующие анализа, осмысления и творческого решения сложных социально-экономических проблем территории, и процессы институционализации этих методов в практике работы конкретных организаций и департаментов. В такой увязке стандарты качества услуг являются важнейшим фактором повышения конкурентоспособности региона и успешного достижения им стратегических целей гарантированного качества жизни населения. В итоге это приводит к совершенствованию отдельных сфер муниципальной экономики, вскрытию ее резервов, повышению эффективности использования ресурсов.

DEVELOPMENT OF THE MUNICIPAL EDUCATION ON THE BASIS OF SOCIAL SERVICES STANDARDISATION

**O. A. LOMOVCEVA
F. I. VORONIN**

Belgorod State University

*e-mail:
lomovceva@bsu.edu.ru*

The article focuses on the problems of developing and introduction of the quality standards of social services provided to the population. This is connected with the realisation of the administrative reform aimed at the increase of accessibility of social services, fixing of higher standards of the cooperation between state and municipal authorities and their clients. In the article the notions of standards, objects and subjects of the standardisation and the procedures of their introduction are determined.

Key words: municipal board, residential community, social service, population's needs, quality standards of the services, register of services, management according the results.