

## МЕТОДОЛОГО-МЕТОДИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СТАНДАРТОВ КАЧЕСТВА УСЛУГ, ПРЕДОСТАВЛЯЕМЫХ НАСЕЛЕНИЮ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

**О.А. ЛОМОВЦЕВА<sup>1)</sup>**  
**О.И. ЩЕДРИНА<sup>2)</sup>**

*1) Белгородский государственный университет,*

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

*2) Волжский институт экономики, педагогики, права*

Изложены методолого-методические положения разработки и применения стандартов качества муниципальных социальных услуг, необходимые для создания организационных, регулятивных, мотивационных и рамочных условий производства и гарантии качества их реализации. В конечном счете это работает на достижение основных целей управления муниципальным образованием: удовлетворение потребностей населения в различного рода услугах; эффективное использование муниципальной собственности, различных видов ресурсов; комплексное развитие территории.

Ключевые слова: муниципальное образование, муниципальные социальные услуги, принципы и цели управления, стандарты качества муниципальных услуг, алгоритм разработки и внедрения стандартов, критерии отбора услуг, ранжирование.

Формирование в России сильного, дееспособного, демократического государства, стабильность общества и устойчивое развитие экономики невозможны без широкой поддержки целей и действий власти населением, без социальной консолидации как необходимого условия нормального функционирования гражданского общества. Добиться этого можно, если реальным приоритетом государственной политики и экономики станет обеспечение благополучия, безопасности и качества жизни граждан. В настоящее время важной составляющей благополучия становится качество тех социальных услуг, которые они получают от муниципалитета, включая их доступность и клиентоориентированное отношение к получателю. В концепции административной реформы, которая охватывает период с 2006 по 2008 гг., этой проблематике уделяется большое внимание. Среди основных целей и задач реформы обозначены: улучшение качества и доступности услуг; повышение эффективности взаимодействия исполнительной власти и местных сообществ, прозрачности и открытости деятельности органов исполнительной власти<sup>1</sup>.

Совершенствование управленческой деятельности в значительной степени зависит от повышения методологического уровня государственного управления, что и предопределяет одну из задач настоящего исследования. При этом под методологией управленческой деятельности мы будем понимать совокупность теоретических положений, отражающих принципы, логику, формы, методы и средства, используемые для достижения ее целей. Исходя из этого, методология управленческой деятельности является основой для проектирования различных управленческих технологий и процедур.

В контексте настоящего исследования целью методологии является разработка нормативно-методического обеспечения профессиональной деятельности по предоставлению муниципальных услуг, которое является организационно-регулятивным и мотивационно-ориентирующим условием повышения качества их реализации.

Процесс разработки стандартов качества муниципальных услуг предполагает выполнение ряда этапов.

**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.

<sup>1</sup> Комаровский В. Административная реформа: ожидания и требования граждан к государственной службе // Государственная служба. 2007. №4 (июль-август). С.35.



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 вышеназванного объекта 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 акты; 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 (см. табл.1).

Таблица 1

### Виды и объекты внутриорганизационной деятельности производителей муниципальных услуг<sup>2</sup>

Виды внутриорганизационной деятельности	Объекты внутриорганизационной деятельности
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

**На четвертом этапе** определяются квалификационные требования к уровню и характеру знаний и навыков, предъявляемых к сотрудникам организаций.

**На пятом этапе** – показатели и критерии эффективности предоставления муниципальных услуг. При этом под показателем мы понимаем признак показателя, позволяющий определить степень его реализации в соответствии с эталоном или социально-экономическими тенденциями. Эталон – это нормативно, социально-экономически обоснованный уровень показателя, обусловленный целями и принципами деятельности организации. Показатель – характеристика (качественная или количественная) элементов системы, входящих в ее состав, рассматриваемая применительно к определенным условиям их функционирования.

<sup>2</sup> Горб В. Методология разработки должностных регламентов государственных гражданских служащих // Государственная служба. 2007. №4 (июль-август). С.47.



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 современных условиях развития местного самоуправления выделяют три основных группы взаимосвязанных стратегических задач, стоящих перед органами местного самоуправления:

- 1) удовлетворение потребностей населения в различного рода услугах, обеспечивающих жизнедеятельность, в том числе жилищно-коммунальных, транспортных, медицинских, образовательных, бытовых, социально-культурных, развлекательно-досуговых и др.;
- 2) эффективное использование муниципальной собственности, различных видов ресурсов, имущественных прав, финансовых средств;
- 3) комплексное развитие территории, взаимоувязанное обновление всех сторон экономической и социальной жизни местного сообщества.

Из сказанного видно, что к числу наиболее актуальных и в то же время проблемных направлений деятельности, объективно назревших на уровне муниципальных образований, относятся изменение подхода к управлению муниципальными услугами, реформирование жилищно-коммунальной сферы, привлечение инвестиционных ресурсов, эффективное использование бюджетных средств, социально-экономическая консолидация местного сообщества.

Управление предоставлением муниципальных услуг в корне отличается от руководства хозяйствующими субъектами – производителями таких услуг. Оно должно пониматься в широком смысле слова, включающем совокупность мероприятий и действий по регулированию сферы муниципальных услуг, принятию и реализации управленческих решений, направленных на обеспечение предоставления всего многообразия общественных услуг местного значения, а также по контролю исполнения и применения мер ответственности. Изменение подхода к управлению должно быть направлено на замену административных методов управления экономическими.

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:

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 рамок, формируемых муниципальными властями: условия, создаваемые на территории для производственной деятельности; стандарты качества услуг; критерии эффективной работы предприятий всех сфер производства. От самих бизнес-организаций зависит 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, возможно, в перспективе логика разработки стандартов качества услуг будет меняться с точностью до наоборот: снизу – вверх, от потребностей населения – к необходимым ресурсам. Однако в настоящее время на повестке дня стоит только прямая задача: стандарты качества – гарантированный потребительский минимум.

Регулирование в сфере муниципальных услуг предполагает создание стабильной системы гарантированного предоставления населению качественных услуг по экономически обоснованным и доступным ценам (тарифам) при обязательном учете требования доступности для социально незащищенных слоев жителей. Это достигается муниципалитетами посредством принятия в рамках своей компетенции соответствующих нормативных актов.

Основными мерами воздействия органов муниципального управления в данном направлении являются:

- определение способов организации и условий предоставления конкретных услуг;
- заключение договоров с исполнителями (производителями, поставщиками) услуг;
- контроль эффективности работы муниципальных предприятий;
- развитие рынка муниципальных услуг путем поддержки конкуренции;
- ценовое (тарифное) регулирование и контроль.

При размещении муниципального заказа на те или иные услуги органы местного самоуправления привлекают хозяйствующих субъектов различных форм собственности и возлагают на них необходимые обязанности, формируя при этом условия, выгодные как для исполнителей, так и для населения. Важным здесь является конкурсное размещение заказов на муниципальные услуги. При этом муниципальные предприятия целесообразно сохранять при одновременном наличии двух важных условий: первое – если услуги не производятся и не могут производиться частными компаниями в силу ограниченности их возможностей; второе – если услуги имеют жизненно важное значение для местного населения (газоснабжение, подача питьевой воды, отвод стоков).

Ключевой установкой является постепенный отказ муниципальных органов управления от участия в экономических процессах и переключении на создание привлекательных условий для расширения деловой активности на территории для всех хозяйствующих субъектов, создание благоприятных условий для привлечения в муниципальную сферу частных капиталов на выгодной основе. Частный бизнес на выгодных условиях (концессионных, смешанного финансирования, акционирования) начинает вкладывать инвестиции в обновление муниципальной инфраструктуры.

При условии достаточного местного контроля за этими процессами, а также за расходованием муниципальных средств, выделяемых на совместное финансирование и доленое участие, такая передача функций дает позитивные результаты: повышается качество работ, снижаются расходы, сокращается количество жалоб потребителей.

Обновление управления предоставлением муниципальных услуг в современных условиях предполагает привлечение достижений бизнес-менеджмента и стимулирование инновационной активности в различных секторах и направлениях деятельности местного хозяйства.

Изучение условий, возможностей и путей обновления муниципального управления позволяет определить ряд его ключевых принципов<sup>3</sup>: 1) системность, что предполагает полный учет взаимосвязей и взаимозависимостей с другими элементами, звеньями, решениями, действиями, последствиями на различных уровнях муниципального образования; 2) научная обоснованность, означающая глубокие аналитические расчеты, многовариантные проработки и выбор оптимальных решений; 3) открытость для местного сообщества, ознакомление с мнениями различных групп населения, возможность участия жителей в корректировке действий местных властей; 4) эволюционность, последовательность, постепенность, преемственность, поэтапность преобразований; 5) концентрация ресурсов, средств и усилий на ключевых задачах муниципальной деятельности; 6) содействие конку-

<sup>3</sup> Зайнашева З., Салихова С. Ключевые принципы стратегического управления предоставлением муниципальных услуг // Муниципальная власть. 2007. №6. С.111.



ренции на основе признания равноправия всех хозяйствующих субъектов, содействие развитию малого бизнеса; 7) генерирование и поддержка инновационной деятельности; 8) повышение инвестиционной привлекательности муниципальной сферы; 9) организационно и экономически обоснованное регулирование цен и тарифов на муниципальные услуги; 10) социально-экономическая эффективность преобразований как с позиций населения, так и точки зрения использования различных местных ресурсов (кадровых, материальных, земельных, финансовых, организационных и др.).

Совокупное использование названных принципов позволит повысить ценность различных муниципальных услуг, имеющих для населения жизненно важное, стратегическое значение.

Обобщая рассмотренные методолого-методические положения, сформулируем порядок разработки и внедрения стандартов качества муниципальных услуг (рис. 1).

Формирование перечня муниципальных услуг осуществляется органами администрации городского округа, ответственными за эту сферу деятельности, в соответствии с полномочиями органов местного самоуправления, определенными действующим законодательством. Основанием для формирования перечня услуг является оценка потребности, осуществляемая путем реализации определенных процедур и мероприятий. Сформированная муниципальная услуга подлежит занесению в Реестр муниципальных услуг.

Критерии выделения муниципальных услуг и занесения их в Реестр следующие:

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



Рис. 1. Порядок разработки и внедрения стандартов качества муниципальных услуг

Результаты ежегодной оценки потребности в предоставлении муниципальных услуг должны быть учтены при формировании расходной части бюджета муници-



пального образования на очередной финансовый год. Финансирование муниципальных услуг учитывается при формировании расходной части бюджета муниципального образования и осуществляется при условии включения каждой услуги в Реестр.

В общем виде перечень основных социальных услуг по ключевым сферам выглядит следующим образом<sup>4</sup>:

1) в сфере образования - 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;

2) в сфере культуры - организация зрелищных мероприятий; организация деятельности культурно-досуговых учреждений; организация проведения городских культурно-массовых мероприятий; организация кинообслуживания населения;

3) в сфере физической культуры и спорта - организация и проведение массовых культурно-оздоровительных и спортивных мероприятий; организация обучения по программам дополнительного образования детей физкультурно-спортивной направленности;

4) в сфере молодежной политики - решение комплексных вопросов в сфере молодежной политики и патриотического воспитания; организация комплексных решений актуальных социальных проблем молодежи.

В случае каждого конкретного муниципального образования этот перечень уточняется и конкретизируется.

В случае, если определенный по результатам оценки совокупный объем потребности в муниципальных услугах превышает возможности бюджета муниципального образования, устанавливается предельный размер прогнозируемых бюджетных ассигнований в стоимостном выражении на финансирование каждой отрасли и разрабатываются предложения:

- по сокращению принимаемых к финансированию объемов предоставления муниципальных услуг в соответствии с определенным порядком ранжирования (муниципальные услуги, в наименьшей мере удовлетворяющие потребности в их получении, получают более высокий ранг);

- по снижению издержек, связанных с предоставлением финансируемых из бюджета городского округа – город Волжский муниципальных услуг.

Задания по предоставлению определенного объема муниципальных услуг являются целевыми параметрами уровня удовлетворения спроса, которые должны быть достигнуты отраслевыми департаментами муниципалитетов.

На основе результатов оценки потребности в муниципальных услугах в стоимостном выражении рассчитываются нормативы финансовых затрат на единицу предоставляемых муниципальных услуг.

Результаты оценки потребности в предоставлении муниципальных услуг и сведения о фактически произведенных расходах подлежат обязательной публикации в средствах массовой информации и размещаются в сети Интернет на официальном сайте администрации муниципального образования.

Таким образом, реализуя описанную схему управления предоставлением муниципальных услуг, мы создаем организационно-регулятивные и мотивационно-ориентирующие условия производства и гарантии качества их реализации. В конечном счете, это работает на достижение основных целей управления: удовлетворение потребностей населения в различного рода услугах; эффективное использование муниципальной собственности, различных видов ресурсов; комплексное развитие территории.

---

<sup>4</sup> Городское положение «О Перечне основных социальных услуг, предоставление которых может осуществляться негосударственными (немунципальными) организациями на территории городского округа-город Волжский Волгоградской области». Принято Волжской городской Думой 10 августа 2007 г.



**METHODOLOGICAL AND METHODOLOGICAL SUPPORT OF QUALITY  
STANDARDS OF SERVICES GRANTED TO THE PEOPLE OF A MUNICIPAL AREA**

**O.A. LOMOVTSOVA  
O.I. SHCHEDRINA**

*Belgorod State University*

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

The article concerns some methodological and methodical principles of the development and application of the quality standards of municipal and social services required for creating organizational, regulative, motivational and framework conditions of the production and quality guarantees of their implementation. Finally it contributes to achieving the chief aims of the municipal education administration: satisfying people's various service needs; effective use of municipal property and various resources; integrated area development.

Key words: municipal education, municipal and social services, principles and aims of administration, quality standards of municipal services, the algorithm of the standards' development and implementation the criteria of selecting services, ranging