

## Разработка стандартов качества муниципальных услуг как элемент внедрения системы менеджмента качества

© 2009 С.Н. Непейвода

Сибирский государственный технологический университет, г. Лесосибирск

В статье на основе анализа принятых в регионах Российской Федерации нормативно-правовых актов по разработке стандартов качества муниципальных услуг рассмотрены методологические подходы в их формировании и возможности их применения при внедрении системы менеджмента качества на основе международного стандарта ISO 9001:2000 в сфере муниципального управления.

*Ключевые слова:* стандарты качества, муниципальные услуги, система менеджмента качества.

В рамках административной реформы действующее бюджетное законодательство обязывает органы власти и местного самоуправления при установлении государственного (муниципального) задания формировать четкие требования к количественным и качественным показателям оказания государственных (муниципальных) услуг, в том числе путем разработки стандартов качества и административных регламентов предоставления услуг. Законодательно термины “муниципальные услуги” и “муниципальное задание” впервые были закреплены в Бюджетном кодексе Российской Федерации (далее БК РФ)<sup>1</sup>. Муниципальное задание представляет собой новый механизм управления муниципальными услугами. Конечным результатом реформирования муниципальных финансов является внедрение бюджетирования, ориентированного на результат (см. рисунок). Другим направлением адми-

нистративной реформы можно считать введение унификации отдельных муниципальных услуг с целью обеспечения возможности перевода их на электронный способ предоставления либо их предоставления в рамках “единого окна” для потребителей в многофункциональных центрах. В данной статье рассматривается именно первое направление.

В новой России ранее вопросы качества предоставляемых муниципальных услуг и удовлетворенности потребителя их качеством практически не ставились. Неудовлетворенные жалобы потребителей разрешались через систему жесткой вертикально-структурированной власти посредством “руководящих указаний” или “проверок вышестоящих органов”. В современном менеджменте, в том числе в управлении административными территориями, развивается направление на использование процессного подхода в



Рис. Схема процесса реформирования муниципальных финансов

<sup>1</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ. URL: <http://www.consultant.ru/popular/budget>.

управлении, внедрение систем менеджмента качества (СМК). Внедрение систем менеджмента, основанных на международных и национальных

стандартах и иных моделях совершенствования в органах власти и местного самоуправления, получило широкое распространение во всем мире. Наиболее распространенными стандартами, модели которых применяются, являются: ISO 9001:2000 (менеджмент качества), ISO 14001:2004 (экологический менеджмент), SA 8000:2008 (социальная ответственность), ISO 27001:2005 (информационная безопасность), OHSAS 18001:2007 (профессиональная безопасность и охрана труда). Помимо вышеприведенных, существует ряд национальных стандартов, модели которых успешно внедряются органами власти и местного самоуправления. Ярким примером таковых могут служить австралийские стандарты AS 8000<sup>2</sup>. Однако самой востребованной является модель СМК, основанная на требованиях стандарта ISO 9001:2000<sup>3</sup>. Одно из основных положений стандарта - удовлетворение клиента через выпуск продукции или предоставление услуг с характеристиками, соответствующими требованиям клиентов.

Если сертификация качества деятельности органов местного самоуправления (далее ОМС) носит добровольный характер, то разработка стандартов качества муниципальных услуг с 2009 г. стала обязательной. В субъектах РФ наиболее активно шел процесс разработки стандартов качества муниципальных услуг в течение 2008-2009 гг. Анализ вышедших в свет нормативно-правовых актов ОМС позволяет выявить различные тенденции, подходы к разработке стандартов качества. При этом общими чертами таких нормативно-правовых актов выступают: формулирование (или конкретизация) основных используемых терминов и определений; ссылка на нормативную и законодательную базу, служащую основой для разработки стандартов качества; установление целей разработки стандартов качества, определение единиц измерения услуг; выявление требуемых параметров услуги; определение порядка контроля качества. При рассмотрении разработанных в субъектах РФ и в муниципалитетах стандартов качества видно, что разработка таких стандартов началась достаточно давно. В 2005 г. в г. Сургуте одной из первых была разработана Программа реформирования муниципальных финансов г. Сургута, которая предпо-

лагала проведение работы по повышению качества муниципальных услуг<sup>4</sup>, а в течение 2007 г. завершена работа по утверждению стандартов качества всех основных муниципальных услуг<sup>5</sup>. Модельный план реформирования системы управления жилищно-коммунальным хозяйством муниципальных образований Приморского края, разработанный некоммерческим партнерством "Центр Реформ ЖКХ Приморского края", еще в 2006 г. предполагал введение стандартов качества при оказании услуг в сфере ЖКХ<sup>6</sup>. В г. Дзержинске Нижегородской области в 2007 г. был утвержден реестр муниципальных услуг городского округа город Дзержинск<sup>7</sup>, а затем проведена существенная работа по разработке стандартов качества основных муниципальных услуг. Город Братск Иркутской области по праву считается пионером в разработке стандартов качества муниципальных услуг в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Такие стандарты в городе разработаны и утверждены в июне 2007 г.<sup>8</sup> на основании Положения о стандартах качества предоставления бюджетных услуг, утвержденного решением Думы г. Братска от 28 февраля 2007 г. № 288/г-Д, в рамках реализации Программы реформирования муниципальных финансов г. Братска на 2005-2007 гг., утвержденной постановлением мэра Братска от 14 ноября 2005 г. № 1999. Ввиду разных подходов при отсутствии единой методики принятые стандарты качества муниципальных услуг существенно отличаются друг от друга и имеют, на наш взгляд, некоторые общие замечания, по которым их можно разбить на группы. Первая группа: отдельные стандарты качества подробно раскрывают механизм предоставления муниципальной услуги, описывают состав услуги, но не раскрывают критериев оценки и требуемых граничных показателей (па-

<sup>4</sup> Распоряжение Администрации города Сургута от 10 нояб. 2005 г. № 2705. URL: <http://www.admsurgut.ru/docs.php>.

<sup>5</sup> Об утверждении отдельных стандартов качества муниципальных услуг: постановление Администрации города Сургута от 22 июня 2007 г. №1984. URL: [http://www.hmzakon.ru/hanty/672\\_stat.html](http://www.hmzakon.ru/hanty/672_stat.html).

<sup>6</sup> Модельный план реформирования системы управления жилищно-коммунальным хозяйством муниципальных образований Приморского края. URL: <http://www.vladdom.ru>.

<sup>7</sup> Об утверждении реестра муниципальных услуг городского округа город Дзержинск: постановление администрации города Дзержинска от 17 мая 2007 г. №1478. URL: <http://www.adm.dzr.nnov.ru/admdzr/upload/File/law/310507-155>.

<sup>8</sup> Об утверждении Стандарта качества предоставления бюджетных (муниципальных) услуг в сфере жилищно-коммунального хозяйства: постановление мэра г. Братска от 19 июня 2007 г. №1747. URL: <http://www.bratsk-city.ru/programms/munfin/inf1.php>.

<sup>2</sup> Никаноров П.А. Мировой опыт развития органов местного самоуправления // Менеджмент сегодня. 2009. №01(49). С. 6.

<sup>3</sup> Непейвода С.Н. К вопросу о создании системы менеджмента качества в деятельности органов местного самоуправления // Рос. экон. интернет-журн.: Интернет-журнал АТиСО / Акад. труда и соц. отношений. М., 2002. № гос. регистрации 0420600008. URL: <http://www.e-rej.ru/Articles/2008/Nepeyvoda.pdf>.

раметров) услуги. К таковым в качестве примеров можно отнести Стандарты качества оказания муниципальных услуг в области жилищно-коммунального хозяйства г. Дивногорска Красноярского края (Стандарт качества оказания муниципальной услуги “Банные услуги”, Стандарт качества оказания муниципальной услуги в области благоустройства территории муниципального образования, Стандарт качества муниципальной услуги в области содержания автомобильных дорог общего пользования и др.)<sup>9</sup>, Стандарт муниципальной услуги “Организация в границах города теплоснабжения населения в части отопления” г. Казани<sup>10</sup>. Вторая группа: в стандартах качества не описана система контроля качества и параметры контроля муниципальной услуги. Таковыми являются стандарты качества предоставления муниципальных услуг г. Кургана<sup>11</sup>, Стандарт муниципальной услуги “Организация сбора, вывоза утилизации и переработки твердых бытовых отходов” г. Казани<sup>12</sup>. Третья группа: стандарты качества муниципальных услуг имеют неполный вид, кратко отражают состав, объемы, параметры, механизм контроля, разработаны для их формального наличия в целях выполнения требований бюджетного законодательства. К таковым относится Стандарт качества предоставления муниципальной услуги г. Пензы “Организация в границах города электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом”<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> Об утверждении Стандарта качества оказания муниципальных услуг в области жилищно-коммунального хозяйства: постановление администрации г. Дивногорска Красноярского края от 25 сентября 2008 г. № 1318. URL: <http://www.divnogorsk-adm.ru/finances/documents/standart.html>.

<sup>10</sup> Об утверждении Стандарта муниципальной услуги “Организация в границах города теплоснабжения населения в части отопления: постановление Исполнительного комитета муниципального образования г. Казани от 29 мая 2009 г. № 4152 // Законодательные и нормативные документы в ЖКХ. 2009. №11(162). С.43-47.

<sup>11</sup> Об утверждении Положения о стандартах качества предоставления муниципальных услуг органами, структурными подразделениями Администрации города Кургана и муниципальными учреждениями: постановление Администрации г. Кургана от 25 июня 2009 г. № 5728. URL: <http://www.kurgan-city.ru/doc/103153.html>.

<sup>12</sup> Об утверждении Стандарта муниципальной услуги “Организация сбора, вывоза, утилизации и переработки твердых бытовых отходов”: постановление Исполнительного комитета муниципального образования г. Казани от 29 мая 2009 г. № 4150 // Законодательные и нормативные документы в ЖКХ. 2009. №10(161).

<sup>13</sup> Об утверждении Стандарта качества предоставления муниципальной услуги “Организация в границах города электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом”: постановление Администрации г. Пензы от 19 мая 2009 г. № 619 // Законодательные и нормативные документы в ЖКХ. 2009. №10(161).

Отдельные муниципалитеты утвердили нормативную методическую базу для регулирования отношений, связанных с разработкой, утверждением и применением стандартов качества муниципальных услуг, установления основных принципов и подходов к организации системы стандартизации качества муниципальных услуг. Такие положения с наиболее высоким качеством разработаны и действуют в городах Чите<sup>14</sup>, Владивостоке<sup>15</sup>, Рязани<sup>16</sup>, Дзержинске Нижегородской области<sup>17</sup>, Старомайском районе Ульяновской области<sup>18</sup>.

Разработка, принятие, совершенствование и применение стандартов качества муниципальных услуг, по нашему мнению, должны осуществляться в соответствии со следующими принципами:

- публичности и обязательности их использования при оказании муниципальных услуг;
- равенства и гарантированности прав получателей муниципальных услуг;
- недопустимости снижения уровня требований к муниципальной услуге по сравнению с базовыми требованиями, закрепленными федеральными и местными законодательными и нормативными актами;
- учета потребностей и предпочтений получателей муниципальной услуги;
- оптимального использования ресурсов (временных, кадровых, материально-технических и иных) при предоставлении муниципальных услуг;
- обеспечения требований стандартов качества муниципальных услуг в соответствующих административных регламентах;

<sup>14</sup> О принятии Положения “О стандартах качества муниципальных услуг в городском округе “Город Чита” решение Думы городского округа г. Чита от 19 июня 2008 г. № 96. URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/doc/1173831>.

<sup>15</sup> Об утверждении Порядка формирования и финансового обеспечения выполнения муниципального задания муниципальными бюджетными учреждениями Владивостокского городского округа: постановление главы г. Владивостока от 2 сент. 2009 г. № 975. URL: <http://www.vlc.ru/mayor/docs/2009/0975>.

<sup>16</sup> Об утверждении Положения о порядке формирования, размещения и контроля исполнения муниципального задания на оказание муниципальных услуг: постановление Администрации г. Рязани от 1 апр. 2008 г. № 1808. URL: [http://www.admrzn.ru/component/option,com\\_docman/task?doc](http://www.admrzn.ru/component/option,com_docman/task?doc).

<sup>17</sup> Об утверждении Положения о порядке разработки, утверждения и применения стандартов качества муниципальных услуг города Дзержинска: постановление администрации г. Дзержинска Нижегородской области от 9 июня 2009 г. № 2139. URL: <http://www.irbis-group.ru/content/view/1813/365>.

<sup>18</sup> Об утверждении Положения о стандартах качества муниципальных услуг на территории муниципального образования “Старомайский район”: постановление Администрации муниципального образования “Старомайский район” от 10 февр. 2009 г. № 70. URL: <http://www.stmaina.ru>.

- закрепления в стандарте качества муниципальной услуги измеряемых показателей качества и доступности.

Деятельность по разработке стандартов качества муниципальных услуг использует понятия “процесс”, “процессный подход”. При этом ОМС должны определить процессы, установить их последовательность и взаимодействие, установить необходимые ресурсы, критерии оценки как при выполнении, так и при управлении этими процессами, осуществлять мониторинг, измерение и анализ процессов, принимать меры для достижения запланированных результатов и очень важное требование - постоянное улучшение процессов. Такая деятельность, по мнению отдельных авторов, приводит к совершенствованию процессов и улучшению системы менеджмента ОМС в

целом, а также она тождественна деятельности по подготовке к внедрению СМК в ОМС<sup>19</sup>. Автором предлагается сопряжение процессов внедрения СМК и разработки стандартов качества муниципальных услуг в рамках совершенствования бюджетного процесса. Используя Руководство по применению ИСО 9001:2000 в органах местного самоуправления (IWA 4:2005) в виде Национального стандарта Российской Федерации ГОСТ Р 52614.4-2007 “Руководящие указания по применению ГОСТ Р ИСО 9001:2001 в органах местного самоуправления”, автор сделал вывод о возможности и необходимости использования рассмотренных выше стандартов качества муниципальных услуг при разработке и внедрении СМК на основе международного стандарта ISO 9001:2000 в сфере муниципального управления.

*Поступила в редакцию 06.11.2009 г.*

---

<sup>19</sup> Годнев Е.В. Что мы ждем от системы менеджмента качества в органах местного самоуправления? URL: <http://www.klubok.net/article2277.html>.