

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»  
АДМИНИСТРАЦИЯ ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ

---

---

**ИННОВАЦИИ  
В ГОСУДАРСТВЕННОМ  
И МУНИЦИПАЛЬНОМ  
УПРАВЛЕНИИ: ОПЫТ РЕШЕНИЯ  
СОЦИАЛЬНЫХ  
И ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМ**

*Сборник докладов  
Всероссийской научно-практической конференции  
(с международным участием)  
Томск, 23 апреля 2014 г.*

Издательство Томского университета  
2014

# РАЗВИТИЕ «СЕРВИСНОГО» УПРАВЛЕНИЯ В МУНИЦИПАЛЬНОЙ ПРАКТИКЕ: НА ПРИМЕРЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ

С.Э. Мартынова<sup>1</sup>, Е.А. Федотова<sup>2</sup>

<sup>1</sup> *Национальный исследовательский  
Томский государственный университет, Россия, г. Томск*  
<sup>2</sup> *Consort Group, Россия, г. Новосибирск*

*Рассматривается муниципальная практика реализации принципа патисипативности, характерного для модели «сервисного» социального управления. Исследование проведено методом анкетирования представителей местных администраций Томской области, а также методом контент-анализа официальных сайтов муниципальных образований. В результате выявлено, что возможностей для значимого участия населения в реализации «сервисной» модели муниципального управления не предоставлено в подавляющем большинстве исследуемых МО.*

**Ключевые слова:** «сервисная» модель, муниципальное управление, патисипативность.

## DEVELOPMENT OF «SERVICE» MANAGEMENT IN MUNICIPAL PRACTICE: ON THE EXAMPLE OF MUNICIPALITIES OF TOMSK REGION

S.E. Martynova<sup>1</sup>, E.A. Fedotova<sup>2</sup>

<sup>1</sup> *National Research Tomsk State University, Russia, Tomsk*  
<sup>2</sup> *Consort Group, Russia, Novosibirsk*

С 2003 г. в Российской Федерации реализуется «сервисная» модель государственного и муниципального управления, о чем регулярно упоминается в официальных документах и выступлениях [1, 5, 7–9]. Такая концепция подразумевает изменение роли органов управления в обществе, которые становятся «сервисными» организациями, обслуживающими потребности граждан. Именно потому, что гражданин является ключевой фигурой новой парадигмы управления, без его участия реализация модели не представляется возможной. С нашей точки зрения, взаимодействие с населением должно сопровождать все стадии процесса разработки и оказания государственной / муниципальной услуги: выявление общественной по-

требности в той или иной услуге, формирование реестра услуг, разработка стандартов и регламентов, оценка качества услуг и корректировка их содержания по итогам оценки.

Исследователи, в частности Г.Л. Купряшин, замечают, что ориентация на клиента приводит к расширению зоны ответственности госучреждений за счет новых сфер потребностей граждан, не входивших ранее в зону ответственности государства. Эти новые потребности приводят к необходимости для государственных организаций переделывать свои основные операции [4]. Схожие мысли высказывает А.Л. Гапоненко, отмечая, что государственные учреждения выполняют дополнительные функции и развивают нетрадиционные виды обслуживания [3]. Другие авторы также подчеркивают зависимость набора, содержания и технологии оказания госуслуг от потребностей населения [6. С. 14].

Зарубежный опыт, в частности, Великобритании, демонстрирует тщательный учет интересов различных социальных групп (пожилых людей, женщин, инвалидов, национальных меньшинств), внедрение новых услуг [2. С. 60].

С позиций принципа патисипативности в принятии решений относительно муниципальных услуг нами проанализирована муниципальная практика Томской области. В анкетировании, целью которого было выявить степень вовлеченности населения в процесс предоставления муниципальных услуг, приняли участие представители администраций 21 муниципального образования Томской области (10 городских округов и муниципальных районов, что составляет 50% от общей численности МО такого уровня, и 11 сельских поселений). Исследование проведено авторами статьи в апреле 2013 г. Анализируемые ниже результаты демонстрируют данные по выборке в целом.

Коснемся вопроса формирования реестра муниципальных услуг. Потребности населения для формирования такого перечня изучаются только в 14,3% МО. Остальные руководствуются исключительно нормативными документами. Изучение потребностей, в свою очередь, происходит преимущественно на материале обращений граждан.

На участие населения в составлении стандартов и регламентов ссылаются представители 38,1% муниципальных образований. Как правило, это происходит следующим образом: административные регламенты размещаются на сайте муниципального образования для

общественной экспертизы. Но, как отмечают представители местных администраций, население «не активно участвует в данном процессе», а говоря точнее – не участвует вообще, судя по тому, что «заклучения независимой экспертизы не поступали».

В этой связи обратимся к анализу сайтов муниципальных районов Томской области. Анализ показал, что 44% сайтов вообще не имеют раздела «Муниципальные услуги». Возможность обсуждения стандартов и регламентов предоставления услуг дана населению только в одном районе.

Оценка удовлетворенности граждан качеством предоставляемых муниципальных услуг выявляется в 47,6% МО. Основными методами выступают анализ обращений граждан, анкетирование населения в момент получения услуги в местной администрации и учреждениях, оказывающих муниципальные услуги. В двух МО для цели выявления удовлетворенности на сайте размещен призыв к гражданам высказывать свои замечания и предложения по качеству муниципальных услуг. Однако на самих сайтах удалось обнаружить возможность оценить качество предоставляемых услуг только в одном муниципальном районе.

Исходя из таких методов анализа, нетрудно предположить, что в большинстве случаев опрос получателей услуг и оценку информации об удовлетворенности проводят те, кто оказывает услуги. Так, это делается силами сотрудников местных администраций и учреждений, предоставляющих муниципальные услуги. Например, «заместитель главы администрации по управлению делами анализирует анкеты и поступившую на сайт информацию. Отчет предоставляет главе МО».

В отношении того, учитываются ли в дальнейшем органом МСУ результаты оценки удовлетворенности населения качеством муниципальных услуг, можно отметить следующее. В большинстве муниципальных образований, где проводится оценка удовлетворенности, разрабатывается «план мероприятий по устранению недостатков». Например, если население высказывает нарекания по поводу недостаточно комфортных условий, то принимаются меры по повышению комфорта. Если основные претензии касаются работы специалиста (грубость, неясность разъяснений, нарушение сроков и т.д.), с этим специалистом проводится беседа и может быть вынесено дисциплинарное взыскание.

В единичном случае результаты оценки удовлетворенности берутся во внимание при принятии решений о поощрении руководителей подразделений администрации и организаций, оказывающих муниципальные услуги, или о мерах воздействия на этих лиц. Также единично использование данных об удовлетворенности в принятии решений об изменении финансирования учреждения.

Учет результатов оценки и предложений по улучшению качества муниципальных услуг в аспекте изменения административных стандартов и регламентов практикуется опять же в единичных случаях.

И, наконец, в некоторых администрациях вообще руководствуются принципом «нет жалоб – нет и необходимости изучать мнение населения об услугах».

Таким образом, на основании сказанного можно сделать следующие выводы:

1. Значимого участия населения в реализации «сервисной» модели муниципального управления не наблюдается ни в одном исследуемом МО.

2. Никакой «подстройки» под потребности граждан и никакого изменения вследствие этого номенклатуры услуг в большинстве МО не происходит.

3. Основными способами взаимодействия с гражданами по поводу предоставления муниципальных услуг остается прежняя «работа с документами и обращениями».

4. Местные администрации занимают неинициативную позицию в планировании, стандартизации и корректировке муниципальных услуг, действуя зачастую по принципу «будет жалоба – будем рассматривать». Это позволяет сделать вывод о незаинтересованности органов МСУ в развитии качественного муниципального «сервиса».

5. Современные методы бюджетирования, ориентированного на результат, используются для повышения качества муниципальных услуг в единичных случаях.

6. Сайты муниципальных образований являются лишь потенциальным каналом общения с гражданами по поводу предоставления муниципальных услуг. Размещение информации об услугах на сайте (на что ссылаются 90,5% представителей местных администраций) пока остается лишь формальной процедурой, да и та реализована лишь в части МО. Двусторонними каналами коммуникации, позво-

ляющими гражданам влиять на номенклатуру и качество услуг, сайты не являются.

### Литература

1. *О мерах* по проведению административной реформы в 2003–2004 годах: Указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 // Российская газета. 2003. 25 июля.

2. *Вопросы* оптимизации предоставления муниципальных услуг с использованием информационно-коммуникационных технологий: уч.-метод. материалы / Минэкономразвития РФ, Рос. академия нар. хозяйства при Правительстве РФ, Гос. ун-т – Высшая школа экономики. М., 2010. 417 с.

3. *Гапоненко А.Л.* Применение новых технологий менеджмента в региональном и муниципальном управлении [Электронный ресурс] / Рос. академия нар. хозяйства при Правительстве РФ. Электрон. дан. М., 2014. URL: <http://www.koism.rags.ru/publ/articles/03.php>

4. *Куряшин Г.Л.* Государственный менеджмент: концепция и условия реализации [Электронный ресурс] // Материалы II социол. конгресса. М., 2003. URL: <http://lib.socio.msu.ru/l/library>

5. *Министерство* экономического развития и торговли Российской Федерации стало первым министерством, сертифицировавшим свою Систему менеджмента качества [Электронный ресурс] / Минэкономразвития РФ: офиц. сайт. М., 2014. URL: <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/admreform>.

6. *Мониторинг* в системе оказания государственных и муниципальных услуг как инструмент реализации стратегии повышения качества государственного и муниципального управления. М., 2008 [Электрон. версия печат. публ.]. URL: <http://www.penza.ru/files/monitoring.pdf>

7. *Набиуллина Э.С.* Итоги реализации федеральными органами исполнительной власти и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации мероприятий по развитию государственного управления в 2008–2011 годах: тезисы выступления [Электронный ресурс] / Э.С. Набиуллина / Минэкономразвития РФ: офиц. сайт. М., 2014. URL: <http://www.economy.gov.ru/minec/press/news>.

8. *Набиуллина Э.С.* Подведение итогов реализации мероприятий административной реформы в 2006–2010 годах. Приоритетные направления совершенствования государственного управления в 2011–2013 годах: тезисы выступления [Электронный ресурс] / Минэкономразвития РФ: офиц. сайт. М., 2014. URL: <http://www.economy.gov.ru/minec/press/news>.

9. *О Концепции* административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг. [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р. // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Электрон. дан. М., 2014. URL: <http://www.consultant.ru>