ПРОЦЕССНЫЙ ПОДХОД К ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО ПРЕДОСТАВЛЕНИЮ МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ

Костина С. Н.

кандидат социологических наук, доцент, доцент кафедры теории и методологии государственного и муниципального управления, Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина (Россия), 620002, Россия, г. Екатеринбург, ул. Мира, 19, kostinasn@mail.ru

Кукарцева М. В.

ведущий специалист отдела экономики и инвестиций, Администрация Режевского городского округа (Россия), 623751, Россия, Свердловская область, г. Реж, ул. Березовая Роща, д.12, marina.kukarceva.67@mail.ru

УДК 352:005.3
ББК 67.401.03

Цель. Анализ процессов деятельности органов местного самоуправления по предоставлению муниципальных услуг.

Методы. Анализ основан на использовании методологии процессного подхода и менеджмента качества услуг. В качестве основного подхода используется модель жизненного цикла услуги.

Результаты. В данном исследовании на основе положений процессного подхода, а также менеджмента качества, отраженного в российских национальных стандартах, подробно описываются основные процессы деятельности органов местного самоуправления, связанные с оказанием муниципальных услуг. Предоставление муниципальной услуги рассматривается с точки зрения ее жизненного цикла, включающего процессы проектирования, ресурсного обеспечения, оказания, контроля качества услуги. Каждый из выделенных процессов, в свою очередь, представляет собой достаточно сложную совокупность подпроцессов деятельности органа местного самоуправления.

Научная новизна. Научная новизна заключается в расширении теоретических представлений о процессах деятельности органов местного самоуправления по предоставлению муниципальных услуг, а также комплексном описании данных процессов.

Ключевые слова: оказание муниципальных услуг, органы местного самоуправления, процессный подход, жизненный цикл услуги.

PROCESS APPROACH TO THE ORGANIZATION OF ACTIVITIES OF LOCAL GOVERNMENTS IN THE PROVISION OF MUNICIPAL SERVICES

Kostina S. N.

Candidate of Sociological Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Theory and Methodology of State and Municipal Management, Ural Federal University named after the first President of Russia B. N. Yeltsin (Russia), 620002, Russia, Yekaterinburg, Mira str., 19, kostinasn@mail.ru

© Костина С. Н., Кукарцева М. В., 2018

Костина С. Н., Кукарцева М. В.

Kukartseva M. V.

Leading Specialist of the Department of Economics and Investment, Administration of the Rezhevsky Municipal District (Russia), 623751, Russia, Sverdlovsk Region, Rezh, Birch Grove str., 12, marina.kukarceva.67@mail.ru

Purpose. Analysis of the processes of the activity of local self-government bodies in the provision of municipal services.

Methods. The analysis is based on the use of the methodology of the process approach and the quality management of services. The main approach is the service life cycle model.

Results. In this study, based on the provisions of the process approach, as well as quality management, reflected in Russian national standards, the main processes of local government activities related to the provision of municipal services are described in detail. Provision of municipal services is considered from the point of view of its life cycle, including the processes of design, resource provision, provision, quality control of the service. Each of the selected processes, in turn, is a fairly complex set of subprocesses of the activity of the local government.

Scientific novelty. The scientific novelty consists in expanding theoretical ideas about the processes of local self-government bodies' activity in the provision of municipal services, as well as a comprehensive description of these processes.

Key words: provision of municipal services, local government, process approach, service life cycle.

Оказание муниципальных услуг в современный период является одним из основных видов деятельности органов местного самоуправления. В то же время в законодательстве отсутствует определение понятия «оказание муниципальной услуги». Традиционно, в большинстве научных публикаций под оказанием услуги понимается деятельность органа местного самоуправления, которая начинается с обращения заявителя и заканчивается выдачей ему результата услуги. Данный подход, на наш взгляд, не учитывает остальные виды деятельности органа местного самоуправления, связанные с оказанием услуг (например, ресурсное обеспечение), однако именно они во многом определяют качество оказания услуги. Соответственно, необходимо выявление и системное описание всех данных процессов.

Целью исследования выступает анализ процессов деятельности органов местного самоуправления по предоставлению муниципальных услуг. Перспективным методологическим подходом с этой точки зрения является процессный подход, который позволяет дать системное описание всех видов деятельности органа местного самоуправления. Процессный подход заключается в выделении в организации сети процессов и управлении ими для достижения максимальной эффективности ее деятельности. Особенность процессного подхода – описание всех действий, необходимых для достижения цели организации в виде последовательных, четко регламентированных операций, которые на выходе дают результат, ориентированный на конкретного потребителя [1].

Применение процессного подхода в отношении оказания услуг нашло свое отражение в современных национальных стандартах. На наш взгляд, обоснованным является их использование и для анализа муниципальных услуг.

Исходя из ГОСТ Р 50646-2012 «Услуги населению. Термины и определения», услуга понимается как результат непосредственного взаимодействия исполнителя и потребителя, а также собственной деятельности исполнителя услуг по удовлетворению потребности потребителя услуг [2]. В п. 3.1.9 данного стандарта оказание (предоставление) услуги определяется как деятельность исполнителя услуги, необходимая для обеспечения выполнения услуги, а собственно оказание услуги – как действие по предоставлению услуги. Также стандарт выделяет в оказании услуги отдельные этапы – обеспечение необходимыми ресурсами, технологический процесс исполнения, контроль, испытание, приемка, процесс обслуживания [2].

Для целей анализа нам интересны определения, которые даются для этапов оказания услуги. Так, технологический процесс исполнения услуги понимается как основная часть процесса предоставления услуги, связанная с изменением состояния объекта услуги; а процесс обслуживания как совокупность операций и действий, выполняемых исполнителем услуг при непосредственном контакте с потребителем в процессе оказания (предоставления) услуг [2]. В итоге, традиционное понимание оказания муниципальной услуги в данной терминологии включает в себя процесс исполнения услуги и процесс обслуживания.

Рассмотрим более подробно, что представляет собой процесс применительно к деятельности органа местного самоуправления по оказанию услуг. В стандарте ГОСТ Р ИСО 18091-2016 «Системы менеджмента

качества. Руководящие указания по применению ISO 9001:2008 в местных органах власти» процесс понимается как деятельность, использующая ресурсы и управляемая в целях преобразования входов в выходы [3]. При этом функционирование организации рассматривается как совокупность многочисленных взаимосвязанных видов деятельности, где часто выход одного процесса образует непосредственно вход следующего [3]. Этот же стандарт дает определение процесса местных органов власти (local government process). Под ним понимается совокупность взаимосвязанных или взаимодействующих действий местных органов власти, которые преобразовывают вход в соответствующий выход/результат [3]. В качестве входа выступают, например, общественные политики, ресурсы, потребности и ожидания потребителя/гражданина, а в качестве выхода – продукты/услуги, предоставляемые гражданам.

Р. М. Ибрагимов в рамках методологии процессного подхода определяет процесс предоставления муниципальных услуг как систему последовательных, целенаправленных и регламентированных видов деятельности органов местного самоуправления, хозяйствующих субъектов – производителей и поставщиков услуг по решению вопросов местного значения, в которой посредством управляющего воздействия и с помощью ресурсов входы процесса преобразуются в выходы и результаты процесса, удовлетворяющие местные интересы населения и организаций – потребителей услуг, находящихся на территории муниципального образования [4].

Для дальнейшего анализа процессов, протекающих в органе местного самоуправления по предоставлению муниципальных услуг обратимся к модели системы обеспечения качества услуг, представленной в одноименном стандарте [5]. Главный процесс, обеспечивающий оказание (предоставление) услуг, обозначен в ней как «Процессы жизненного цикла услуг». Они могут включать проектирование, разработку, закупки, производство и обслуживание процесса производства услуг [5].

И. Э. Веденяпин на основе анализа подходов, описанных в различных стандартах, предложил следующую последовательность этапов жизненного цикла услуги:

- анализ рынка услуг, текущих и перспективных потребностей в услугах;
- разработка технических и иных требований к услуге, проектирование услуги;
- материально-техническое обеспечение процесса оказания услуги;
- технологическая подготовка процесса оказания услуги, разработка технологических процессов;
- предоставление потребителю информации об оказываемых услугах;
- принятие заказа;
- процесс оказания услуги;
- проведение контрольных, приемо-сдаточных и иных испытаний;
- выдача заказа [6, 220].

С учетом специфики деятельности органа местного самоуправления, мы предлагаем рассматривать оказание муниципальной услуги как совокупность следующих процессов: проектирования, обеспечения ресурсами, оказания, контроля качества услуги. Вместе данные процессы образуют жизненный цикл муниципальной услуги.

Рассмотрим данные процессы более подробно. Проектирование начинается с формального признания необходимости услуги. Данная ситуация может возникнуть как следствие изменения законодательства или появления потребности у населения муниципального образования, выраженной в обращениях граждан.

Проектирование муниципальной услуги также может быть рассмотрено как совокупность следующих действий по определению: потребности у населения в конкретной услуге; названия и содержания услуги; категорий заявителей и перечня необходимых для каждой категории документов для оказания услуги; необходимости использования межведомственного взаимодействия в процессе оказания услуги; форм оказания услуги (через МФЦ, в электронной форме); последовательности административных действий и процедур; условий оказания услуги; показателей качества и т.д.

Второй процесс, связанный с оказанием муниципальных услуг – это ресурсное обеспечение. Оно предполагает определение потребности и обеспечение кадровых, материально – технических, правовых, информационных и других ресурсов, необходимых для оказания услуги.

Правовое обеспечение оказания муниципальной услуги предполагает разработку и утверждение нескольких групп муниципальных правовых актов:

1. Муниципальные правовые акты, которые целом определяют систему оказания услуг в муниципальном образовании (касаются всех муниципальных услуг). К ним относятся: перечень муниципальных услуг; положение о разработке административных регламентов; положение об оценке качества оказания услуг; перечень услуг, которые являются необходимыми и обязательными при оказании муниципальных услуг и др.

2. Муниципальные правовые акты в отношении конкретной муниципальной услуги: о включении новой услуги в перечень услуг, предоставление которых организовано на территории муниципального образования; включение услуги в Реестр муниципальных услуг субъекта РФ; регламентирующие документы – административный регламент, а также при необходимости технологической карты межведомственного взаимодействия

и технологической схемы (в случае, если услуга предполагает оказание через МФЦ).

3. Соглашения (договоры), заключение органом местного самоуправления: о взаимодействии и об информационном обмене при предоставлении муниципальных услуг на базе МФЦ; о подключении к системе межведомственного информационного взаимодействия; об использовании различных информационных систем, в том числе государственной информационной системы «Государственные и муниципальные платежи», информационной системы «Система исполнения регламентов» и др.

Кадровое обеспечение предполагает не просто определение ответственных за реализацию отдельных процессов и административных процедур оказания услуги, но и при необходимости повышение их квалификации, а также внесение изменений в должностные регламенты муниципальных служащих, занятых в процессах оказания услуги.

Материально-техническое обеспечение связано с созданием комфортных условий для потребителей муниципальных услуг в процессе обслуживания, в том числе в местах ожидания; наличием необходимых технических условий оказания услуги (обеспечение компьютерной и множительной техникой, расходными материалами, специализированным программным обеспечением, каналами связи, бланками и т.д.).

Информационное обеспечение оказания муниципальной услуги предполагает разработку и размещение информации о порядке ее предоставления на официальном сайте органа местного самоуправления, на информационных стендах, установленных в точке оказания услуги, в информационной системе «Единый портал государственных услуг», в СМИ. Кроме этого, информационное обеспечение может включать буклеты, памятки, предоставление информации через инфоматы и др.

Кадровое, материально-техническое и отчасти информационное обеспечение должно основываться на изучении особенностей потребностей в данной услуге у населения, на основе которой может быть произведен расчет примерных объемов оказания услуги и, соответственно, необходимых кадровых ресурсов, бланков, расходных материалов и т.д.

Можно выделить и организационное обеспечение оказания услуг, которое предполагает создание обособленных структур, например, муниципальных МФЦ, комиссий по повышению качества оказания услуг и др.

Основной процесс жизненного цикла услуги – оказание услуги – традиционно описывается как последовательность этапов: принятия заявления, рассмотрения и принятия решения по предоставлению услуги и выдачи результатов.

Если же процесс оказания услуги рассматривать как совокупность технологического процесса исполнения услуги и процесса обслуживания, то его конфигурация становится более сложной. К процессу обслуживания можно отнести, кроме приема заявления и выдачи результатов, такие процессы как реализацию принятого органом решения (получение гражданином предмета услуги, фактического результата, блага, за которым обратился гражданин); получение и обработку от гражданина сведений по факту получения услуги (обратная связь с гражданином) [7]. На наш взгляд, нельзя забывать и о таких процессах как информирование заявителя о ходе оказания услуги, реализации досудебного (внесудебного) обжалования, которое происходит в процессе оказания услуги.

Технологический процесс исполнения муниципальной услуги может носить простой и сложный характер. Сложность процесса может определяться двумя критериями: количеством участников процесса и количеством сценариев оказания услуги. В первом случае простая модель процесса предполагает его осуществление одним субъектом, в сложную модель процесса вовлечены два субъекта и более субъектов (например, МФЦ; организации, предоставляющие необходимые и обязательные услуги для оказания муниципальных услуг; иные органы и организации, в распоряжении которых находятся сведения, необходимые для оказания муниципальной услуги). Наличие различных сценариев, в свою очередь, определяется особенностями предоставления услуги для различных категорий заявителей либо возможностью получения различных результатов услуги.

Процесс контроля качества оказания муниципальных услуг предполагает, прежде всего, проверку исполнения административного регламента оказания муниципальной услуги. Муниципальные образования самостоятельно определяют порядок оценки качества оказания муниципальных услуг. Процесс оценки качества оказания услуги предполагает определение показателей и процедур оценки; осуществление сбора информации об уровне качества и доступности муниципальных услуг и ее анализа. Субъектами процесса оценки качества муниципальной услуги, могут быть органы местного самоуправления, специализированные независимые организация, получившие заказ, независимые эксперты, общественные советы.

Каждый процесс жизненного цикла услуги предполагает определение его участников, в качестве которых выступают:

1. Владелец процесса – субъект, который его реализует.

2. На входе им является поставщик процесса, тот, кто предоставляет входящие ресурсы. К поставщикам можно отнести органы государственной власти и местного самоуправления, организации (как поставщиков документов и информации, а также других

ресурсов, необходимых для предоставления услуги); организации, предоставляющие услуги, необходимые и обязательные для получения муниципальной услуги; МФЦ.

3. Потребитель процесса – тот, кто потребляет результат процесса. Ими могут быть не только заявители, обратившиеся за услугой, но и население в целом (например, на выходе процесса информационного обеспечения), МФЦ, другие органы и организации.

Кроме этого, отдельные структурные подразделения и муниципальные служащие органа местного самоуправления могут выступать в качестве как владельца, так и поставщика и потребителя отдельных процессов жизненного цикла услуги.

Подводя итоги, можно сделать вывод о том, что процесс предоставления муниципальной услуги как деятельности органов местного самоуправления включает в себя помимо самого оказания услуги (как процессов исполнения и обслуживания) еще целый комплекс процессов, которые в совокупности представляют собой жизненный цикл услуги. Такой подход к анализу и организации деятельности органов местного самоуправления позволит обеспечить качество оказания муниципальных услуг, т.к. проблемы могут возникнуть на любом этапе жизненного цикла услуги. Например, ошибки проектирования услуги приводят в итоге к проблемам ее технологического исполнения, недостатки ресурсного обеспечения – к снижению качества обслуживания.

Литература:

1. *Карлина А. А.* Процессный подход в муниципальном управлении // Вестник Самарского муниципального института управления. 2008. № 7. 24–35.
2. ГОСТ Р 50646-2012 Услуги населению. Термины и определения. Доступ из профессиональной справочной системы «Техэксперт».
3. ГОСТ Р ИСО 18091-2016 Системы менеджмента качества. Руководящие указания по применению ISO 9001:2008 в местных органах власти. Доступ из профессиональной справочной системы «Техэксперт».
4. *Ибрагимов Р. М.* Развитие процесса оказания муниципальных услуг в территориальной социально-экономической системе. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Саратов, 2009. 21 с.
5. ГОСТ Р 50691-2013 Услуги населению. Модель системы обеспечения качества услуг. Доступ из профессиональной справочной системы «Техэксперт».
6. *Веденяпин И. Э.* Определение этапов жизненного цикла услуги как один из методологических аспектов создания системы менеджмента качества для сферы оказания социальных услуг // Вестник Уфимского государственного авиационного технического университета. 2011. № 5 (45). С. 216–221.
7. *Тибилова Г.* Мониторинг полного жизненного цикла государственных услуг. [Электронный ресурс]. URL: http://d-russia.ru/monitoring-polnogo-zhiznennogo-tsikla-gosudarstvennyh-uslug.html (дата обращения 25.02.2018)

References:

1. *Karlina A. A.* The Process Approach in Municipal Management // Bulletin of the Samara Municipal Management Institute. 2008. № 7. 24–35.
2. GOST R 50646-2012 Services to the public. Terms and Definitions. Access from the professional help system “Tekhekspert».
3. Quality Management Systems. Guidance on the application of ISO 9001: 2008 in local government. Access from the professional help system “Tekhekspert».
4. *Ibragimov R. M.* Development of the process of rendering municipal services in the territorial socio-economic system. The dissertation author’s abstract on competition of a scientific degree of the candidate of economic sciences. Saratov, 2009. 21 p.
5. GOST R 50691-2013 Services to the public. Model of the quality assurance system. Access from the professional help system “Tekhekspert».
6. *Vedenyapin I. E.* Identification of the stages of the service life cycle as one of the methodological aspects of the creation of a quality management system for the provision of social services // Bulletin of the Ufa State Aviation Technical University. 2011. № 5 (45). P. 216–221.
7. *Tibilova G.* Monitoring of the full life cycle of public services. [e-resource]. URL: http://d-russia.ru/monitoring-polnogo-zhiznennogo-tsikla-gosudarstvennyh-uslug.html (date of reference 25.02.2018)