

На правах рукописи



О.И.И.

Щедрина Ольга Ивановна

**ОРГАНИЗАЦИОННО-УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ МЕТОДЫ
РАЗВИТИЯ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ НА ОСНОВЕ
СТАНДАРТИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ**

08.00.05 - экономика и управление народным хозяйством
(региональная экономика)

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

03 ИЮН 2009

Волгоград - 2009

Работа выполнена в ГОУ ВПО «Волгоградский государственный университет».

Научный руководитель	доктор экономических наук, профессор Ломовцева Ольга Алексеевна
Официальные оппоненты:	доктор экономических наук, профессор Овчинникова Оксана Петровна кандидат экономических наук, доцент Плаксунова Татьяна Алексеевна
Ведущая организация	Волгоградский государственный архитектурно-строительный университет

Защита состоится 27 июня 2009 года в 14-00 час. на заседании диссертационного совета Д 212.029.01 по экономическим наукам в ГОУ ВПО «Волгоградский государственный университет»: 400062, г. Волгоград, пр. Университетский, 100, ауд. 2-05 «В».

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ГОУ ВПО «Волгоградский государственный университет».

Автореферат диссертации разослан 27 мая 2009 г. и размещен на официальном сайте ГОУ ВПО «Волгоградский государственный университет» – <http://www.volsu.ru>.

Ученый секретарь диссертационного совета,
доктор экономических наук, профессор



Тимофеева Г.В.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования определяется возрастающей значимостью процессов развития муниципальных образований, обеспечивающих реализацию интересов местных сообществ в удовлетворении социальных и экономических потребностей людей. Процессы децентрализации управления, передачи в регионы и на муниципальный уровень прав собственности и ответственности за использование объектов хозяйственной деятельности изменили социально-экономический и организационно-управленческий статус муниципалитетов. Местные власти выступают как поставщики услуг, ориентированные на предоставление определенного уровня сервиса для своих потребителей посредством управления муниципальными (государственными) ресурсами. Поскольку особенностью муниципальной экономики является ее ярко выраженный социальный характер, то усилиями органов местного самоуправления может эффективно решаться значительная доля социальных проблем в сфере обеспечения жильем, коммунальными услугами, услугами в сфере образования, здравоохранения, культуры, других сферах.

Однако процессы реформирования местного самоуправления одновременно выявили множество проблем, связанных с недостаточностью финансово-экономической базы, отсутствием четкого разграничения компетенции между органами власти различных уровней, нехваткой реальных прав и полномочий у муниципалитетов, асимметрией в уровнях развития территорий. Настоятельная необходимость комплексно и всеобъемлюще решать задачи текущего и стратегического развития территории и, в то же время, ограниченность ресурсной базы требуют выработки и применения органами власти и управления организационно-управленческих методов развития муниципальных образований, основанных на стандартизации муниципальных социальных услуг. Эти методы управления обусловлены необходимостью совершенствования управленческой деятельности на основе генерирования и укоренения новых технологий и инструментов

муниципального менеджмента, который должен быть ориентирован как на выполнение стандартных, повторяющихся операций и функций, так и появляющихся новых, вызываемых к жизни действием факторов внешней среды и усложнением внутренней.

Без решения этой задачи невозможно обеспечить на должном уровне потребности в общественных благах и услугах, создать благоприятные условия для развития бизнеса. Мероприятия по регулированию объемов и качества муниципальных социальных услуг предполагают разработку параметров, характеристик и элементов социальных услуг, внедрение новых методов и алгоритмов их реализации, применение разработанных и апробированных как в зарубежной, так и в отечественной практике подходов к стандартизации на основе их комплексного и системного изучения, обобщения и критического переосмысления.

Степень разработанности проблемы. Проблема государственного управления развитием сложных социально-экономических систем рассматривалась в трудах классиков организационной и экономической науки - М. Вебер, У. Изард, Н. Кондратьев, М. Мескон и др., а также в работах современных отечественных ученых – А. Гранберга, Г. Клейнера, В. Лексина, В. Мау, Н. Некрасова, А. Швецова.

Теоретические и концептуальные основы региональной экономики, определение роли и места муниципального хозяйства в развитии экономики регионов представлены в работах А. Маршаловой, Т. Морозовой, А. Новоселова, О. Пчелинцева, С. Суспицына, Р. Шнипера и др.

Комплексному анализу экономических и организационных проблем реформирования местного самоуправления, роли планирования и программирования в системах управления различного таксономического порядка, а также применению инструментов регулирования посвящены работы Т. Авдеевой, В. Бильчака, Н. Емельянова, Б. Жихаревича, В. Ивановой, О. Овчинниковой, И. Рисина, Ю. Трещевского и др.

Проблемы реформирования аппарата государственной и муниципальной

власти и проведения административной реформы освещены в работах Г.Атаманчука, М. Глазырина, М. Калюжного, С. Нарышкина и др.

Обобщению и систематизации проблем современных регионов, а также поиску направлений развития Юга России посвящены работы таких отечественных ученых-экономистов, как Л. Бадмахагаев, М. Беляев, М. Гузев, О. Иншаков, О. Ломовцева, И. Митрофанова, Т. Плаксунова, Р. Попов, И. Шабунина и других.

В то же время требуют комплексного научного обоснования организационно-управленческие методы развития муниципальных систем на основе унификации и стандартизации функций, операций, выполняемых организациями и учреждениями в процессе предоставления социальных муниципальных услуг, что предопределило актуальность темы, цель и задачи диссертационной работы.

Целью диссертационного исследования является научно-теоретическое обоснование и разработка организационно-управленческих методов развития муниципального образования на основе внедрения стандартов качества муниципальных услуг.

В соответствии с целью поставлены и решались следующие задачи:

- исследовать экономическое содержание муниципального образования как объекта управления и развития;
- раскрыть роль системы управления в развитии муниципального образования и обеспечении потребности населения в социальных благах и услугах;
- систематизировать методолого-методическую базу процессов стандартизации муниципальных услуг;
- разработать методику мониторинга потребности в социальных муниципальных услугах;
- провести оценку потребности в социальных муниципальных услугах для городского округа - город Волжский Волгоградской области;
- проанализировать результаты и тенденции социально-экономического

развития городского округа - город Волжский Волгоградской области;

- научно обосновать и содержательно представить комплекс организационно-управленческих методов внедрения стандартов качества муниципальных социальных услуг городского округа - город Волжский Волгоградской области.

Объектом исследования являются муниципальные образования, для управления развитием которых используются методы стандартизации муниципальных социальных услуг.

Предметом исследования выступает система социально-экономических и организационно-управленческих отношений по поводу удовлетворения потребности в социальных услугах, предоставляемых населению муниципального образования.

Теоретической и методологической основой работы послужили классические и современные труды отечественных и зарубежных ученых по проблемам социального развития и управления экономикой на муниципальном уровне. Методология диссертационного исследования основана на использовании системного подхода, конкретизирована совокупностью общенаучных и конкретно экономических методов: анализ, синтез, сравнение, группировка, экспертные оценки, расчет показателей и пр.

Информационно-эмпирической базой исследования стали законодательные акты федеральных, региональных и муниципальных органов власти, справочные материалы Федеральной службы государственной статистики, монографическая литература, публикации в отечественной и зарубежной периодической печати, посвященные общеэкономическим, организационным вопросам развития муниципальных образований, материалы научно-практических конференций и муниципальных органов власти, Internet-ресурсы, собственные разработки автора.

Основные положения диссертации, выносимые на защиту:

1. Экономическое содержание муниципального образования как объекта управления и развития определяется тем, что, во-первых, оно является основным

звеном территориального хозяйствования, на уровне которого формируются пропорции между производством (валовым муниципальным продуктом) и социальным потреблением (конечным потреблением); во-вторых, (благодаря непосредственной близости к нуждам местного сообщества и доминированию социальной компоненты системы) обладает свойствами самоорганизации и инновационного обновления. Все это создает возможности применения организационно-управленческих методов регулирования развития муниципального образования: межбюджетные отношения в обеспечении стандартов качества жизни на любой территории (государственное регулирование), увязка получения доходов и социальных благ с результатами функционирования экономики (самоорганизация). В частности, используются организационные схемы и экономические регуляторы деятельности по разработке и внедрению стандартов качества муниципальных услуг.

2. Роль системы управления городом в удовлетворении потребностей местного сообщества в социальных благах заключается в осуществлении планово-нормативной деятельности по регламентации и стандартизации процессов реализации муниципальных услуг, а также в создании организационно-экономических условий для их эффективного производства. Для этого в комплексной модели управления развитием муниципального образования предусмотрены блоки: анализ общественного мнения и социальных потребностей, укрепление конкурентных преимуществ территории, оптимизация системы управления, разработка программы развития, контроль за деятельностью предприятий и организаций по ее выполнению. В частности, задачи оптимизации полномочий и функций муниципалитета, а также совершенствования административно-управленческих процедур их исполнения решаются в рамках начатых в некоторых муниципальных образованиях процессов разработки и реализации стандартов качества муниципальных услуг.

3. Методолого-методическое обеспечение стандартов качества услуг, предоставляемых населению муниципального образования, включает

совокупность принципов, логики, форм, методов и средств реализации различных управленческих технологий и процедур. Принципы основаны на отказе от прямого управления производителями социальных услуг в пользу организационно-регулятивных и мотивационно-ориентирующих воздействий; логика предполагает этапность разработки и внедрения стандартов от определения набора и содержания муниципальных услуг до оценки эффективности деятельности их производителей; в качестве приоритетной формы рассматривается изменение статуса бюджетных организаций на муниципальные автономные учреждения; совокупность методов складывается из административных (лицензирование, стандартизация, сертификация, экспертиза, контроль и надзор, учет и анализ, регулирование, организация взаимодействия), правовых (нормативно-устанавливающие и нормативно-регулирующие акты), экономических (бюджетное регулирование, планирование, прогнозирование, управление муниципальным имуществом); средствами являются планово-организационные, административно-распорядительные, кадровые, исполнительские и другие, применяемые в конкретных организациях.

4. Основопологающим моментом для введения стандартов является создание системы мониторинга потребности в муниципальных услугах. Она является важнейшим элементом планирования расходной части бюджета и направлена на повышение качества планирования муниципальных расходов, внедрение бюджетирования, ориентированного на результат. Оценка реальных потребностей в предоставлении муниципальных услуг позволяет обеспечить эффективность использования муниципальных средств и координацию планов социально-экономического развития города, исходя из интересов населения. Методика мониторинга включает: 1) определение объектов (услуги, включенные в реестр); 2) определение регламента проведения мониторинга в формате «мероприятие - срок - ответственные исполнители»; 3) организация проведения мониторинга; 4) коррекция на основе изучения общественного мнения, проведения наблюдений, учета экспертных оценок, оценки качества ресурсного обеспечения оказания услуг. Результаты ежегодной оценки

потребности в предоставлении муниципальных услуг учитываются при формировании расходной части бюджета муниципального образования на очередной финансовый год и являются целевыми параметрами уровня удовлетворения спроса на услуги.

5. Оценка потребности в социальных услугах, анализ результатов и тенденций социально-экономического развития конкретного муниципального образования позволяют научно обосновать и содержательно представить комплекс организационно-управленческих мер, сочетающих процедуры по созданию и укоренению в практике работы конкретных организаций стандартов качества муниципальных социальных услуг. Мероприятия охватывают три основных направления: создание системы стандартов качества муниципальных социальных услуг; внедрение методики оценки соответствия муниципальных услуг стандартам качества; перевод традиционных бюджетных организаций в форму муниципальных автономных учреждений. Их реализация приводит к совершенствованию отдельных сфер муниципальной экономики, выявлению ее резервов, повышению эффективности использования ресурсов при замене административных методов управления экономическими.

Научная новизна исследования заключается в следующих положениях:

- доказано, что организационно-управленческие методы развития муниципального образования (увязка получения социальных благ с результатами функционирования экономики, организация разработки и внедрения стандартов качества муниципальных социальных услуг, ресурсное обеспечение стандартов) направлены на достижение гарантированного качества жизни населения;

- разработана комплексная модель управления развитием муниципального образования, ориентированная на удовлетворение потребностей местного сообщества в социальных благах, предусматривающая три блока мероприятий: анализ общественного мнения и мониторинг социальных потребностей, укрепление конкурентных преимуществ

территории, оптимизация системы управления;

- дополнена методология стандартизации социального потребления населения на муниципальном уровне подходами управления по результатам, предусматривающая регламентацию работ, процедуры контроля и оценки, бюджетное планирование; методически описаны процедуры определения критериев выделения и перечня муниципальных услуг, порядок ведения реестра, принципы финансирования муниципальных услуг;

- обосновано включение в методику мониторинга потребности в муниципальных социальных услугах (определение объектов, регламента и порядок проведения мониторинга) коррекционного блока (формирование данных, основанных на изучении общественного мнения; оценка качества ресурсного обеспечения производства услуг; динамика спроса на муниципальные услуги; порядок индексации по результатам экспертных оценок);

- раскрыта роль организационных форм предприятий-производителей в повышении объемов и качества муниципальных социальных услуг, разработаны алгоритм перевода традиционных бюджетных организаций в форму муниципальных автономных учреждений, критерии их отбора и показатели оценки результатов деятельности.

Теоретическая значимость диссертационной работы определяется тем, что ее основные положения и выводы уточняют сущность и функции муниципального менеджмента, его роль в социально-экономическом развитии территории, вносят вклад в развитие теории региональной экономики и методологии социального проектирования.

Практическая значимость диссертационной работы состоит в том, что предложенные автором методические разработки и практические рекомендации могут быть использованы руководителями и специалистами органов власти и управления при определении приоритетов социально-экономического развития муниципальных образований в условиях ограниченной ответственности, полномочий, ресурсной базы. Практическое

осуществление пилотного проекта стандартов качества муниципальных социальных услуг может служить научно-методической моделью создания современных управленческих систем для тиражирования в других муниципальных образованиях страны.

Выводы и положения диссертации могут быть использованы в учебном процессе при чтении учебных курсов «Региональная экономика», «Региональный менеджмент», «Экономика муниципальных образований», «Государственное и муниципальное управление».

Апробация работы. Основные положения и выводы диссертации обсуждались на научно-практических конференциях, семинарах и круглых столах по проблемам становления и развития местного самоуправления, бюджетного федерализма в Волгоградской области.

Результаты диссертационного исследования использовались в подготовке нормативной и методической документации Управлением экономики Администрации городского округа–город Волжский и Волжской Городской Думы при обсуждении и утверждении порядка разработки и внедрения стандартов качества муниципальных услуг, что подтверждается постановлением Волжской городской Думы от 30 июля 2007 года № 41/19, актом о внедрении.

Публикации. По теме диссертации автором опубликовано 9 работ общим объемом 11,25 п.л., из них авторских 10,6 п.л., в том числе 2 работы в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных ВАК РФ.

Структура и объем работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографии, включающей 202 наименования. Объем работы - 176 страниц.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность темы диссертации, сформулированы цель и задачи исследования, определены объект и предмет, обозначены методологические и теоретические основы работы, представлены положения, выносимые на защиту, показана научная новизна, теоретическая и практическая

значимость проведенного исследования, его апробация.

Первая группа проблем, рассмотренных в диссертации, посвящена исследованию теоретической сущности управления процессами развития муниципального образования, раскрытию роли системы управления в этих процессах и доказательству приоритетности обеспечения потребности населения в социальных благах и услугах.

Особое внимание к управлению развитием муниципального образования объясняется тем, что это - основное звено территориального хозяйствования, в котором доминирует социальная компонента, генерирующая в этом объекте управления свойства самоорганизации и инновационного обновления. Благодаря этим свойствам, функции органов управления выходят за рамки традиционных (распоряжение собственностью, сбор налогов, адресная социальная помощь и т.д.), существенно повышается их ответственность за реализацию стратегических задач по формированию комфортной среды обитания людей. Одним из критериев оценки их деятельности становится степень удовлетворения коллективных экономических и социальных потребностей населения.

Муниципальное образование как основное звено территориального хозяйствования, обеспечивающее процессы жизнедеятельности людей (производство и социальное потребление, воспроизводство, подготовка рабочей силы, управление реальными текущими процессами жизнеобеспечения, насыщение внутреннего рынка товарами и услугами и выход на внешние рынки, формирование территориальной инфраструктуры, а также поддержание механизмов саморазвития и самоуправления), требует формирования определенных пропорций между производством (валовым муниципальным продуктом) и социальным потреблением (конечным потреблением). Это, в свою очередь, создаст возможность для стандартизации потребления. С одной стороны, гарантируется участие государства на основе межбюджетных отношений в обеспечении стандартов качества жизни на любой территории, а, с другой, реализуются свойства саморазвития увязкой получения доходов и

социальных благ с результатами функционирования муниципального образования. Для этого требуется активная, целенаправленная деятельность системы управления городом по генерированию воздействий на все подсистемы агломерации (технико-технологическую, социальную, экологическую, инфраструктурную и др.).

Управление процессами развития муниципального образования предполагает совокупность организационных условий, формируемых субъектом управления. К числу таких условий относятся: организационные действия (исполнение управленческих решений), организационные мероприятия (способы решения проблемы, доведенные до исполнителей), организационные формы (комбинация компетенций, характера действий, состава ресурсов исполнителей), организационные структуры (правовой статус и условие легитимности субъекта управления). Названные организационные условия, имеющие, в основном, функциональную направленность, подчиненные реализации определенной цели, создаются в системе управления наряду со статичной организационной структурой местного уровня власти.

Организационно-управленческие методы управления являются важнейшим фактором повышения конкурентоспособности региона и успешного достижения им стратегических целей, отражают его внутренние проблемы и изменения во внешней среде. Результатом организационно-управленческих воздействий является оптимизация структуры экономики, совершенствование отдельных сфер деятельности. Развитие муниципального образования может идти за счет двух основных вариантов проведения изменений: 1) плановый, программный, когда общественная потребность определяет необходимость разработки и внедрения новых программ и проектов (рис.1); 2) эволюционный, когда изменения происходят в результате использования накопленного научного потенциала. В первом случае новшества «подтягивают» под потребности города, во втором – они «подталкивают» его развитие. С точки зрения управления, наибольший интерес представляет первый вариант.

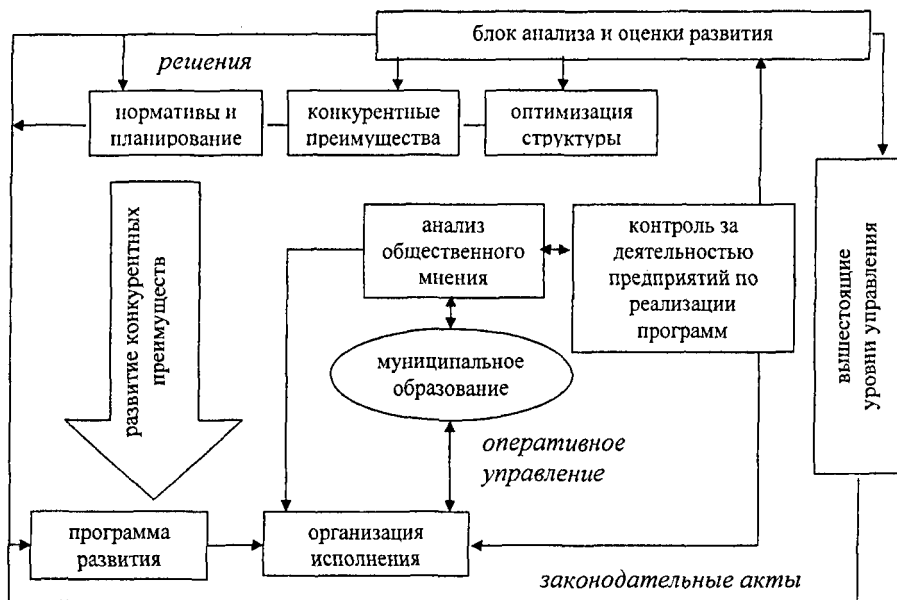


Рис. 1. Комплексная модель управления развитием муниципального образования

Применение описанной модели позволит решить проблему управления развитием по двум аспектам: во-первых, повышение качества принимаемых решений, что связано с набором и объемом полномочий (функциями) муниципалитета; во-вторых, совершенствование административно-управленческих процессов исполнения муниципальных функций. Например, начатые в некоторых муниципальных образованиях процессы разработки и реализации стандартов качества муниципальных услуг осуществимы только при соблюдении обоих условий: и регламентации набора предоставляемых услуг (первый аспект), и стандартизации процессов производства и реализации услуг (второй аспект).

Одна из приоритетных задач современного этапа развития экономики 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. Административная реформа, начатая в России с 2000 г., охватывает широкий спектр институциональных изменений, механизмов и технологий исполнительной власти. В основном, ее мероприятия сфокусированы на двух ведущих направлениях: снижение издержек, связанных с избыточным государственным регулированием экономики; 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.

Что касается первого направления, то в 2003-2004 гг. уже была проведена большая работа по сокращению избыточных функций. Например, значительно сокращено количество лицензируемых видов деятельности (от 123 до 70), сокращена предельная численность государственных гражданских служащих федеральных органов исполнительной власти на 235 тыс. чел. При этом предполагалось, что формирование функционала исполнительной власти должно проходить с учетом возможностей развития новых институтов, таких как аутсорсинг. Одним из способов является перевод традиционных бюджетных организаций и учреждений, предоставляющих социальные услуги, в форму муниципальных автономных учреждений, что имеет своей целью повышение качества бюджетных услуг, оптимизацию расходов бюджета городского округа на их оказание.

Помимо оптимизации функций, были сформированы регламенты организации внутренней деятельности органов исполнительной власти. Введение регламентов не только способствует унификации и повышению управляемости внутри властных структур, но и создает возможность для распространения стандартизированных процессов на другие сферы деятельности, финансируемые из бюджетов различных уровней и отвечающие за социальное потребление населения на конкретных территориях.

Стандарты услуг включают характеристики промежуточных результатов

исполнения полномочий организациями и учреждениями. Их внедрение позволяет процедурно и нормативно определить эти результаты, а также стандарты могут стать основой расчета стоимости исполнения полномочий ведомств, неотъемлемым элементом бюджетного планирования.

Муниципалитеты участвуют в предоставлении социально значимых услуг в жилищно-коммунальной сфере, в сфере культуры, образования, здравоохранения, физической культуры и спорта. Содержательно стандарты качества муниципальных услуг включают: понятие муниципальной услуги; критерии выделения муниципальных услуг; порядок формирования и ведения реестра муниципальных услуг, по которым должен производиться учет потребности в их предоставлении; принципы финансирования; методы бюджетного планирования, ориентированного на результат.

Вторая группа проблем диссертации связана с определением условий внедрения и инструментария разработки стандартов качества услуг, предоставляемых населению муниципального образования.

В контексте настоящего исследования инструментарий является основой для проектирования различных управленческих технологий и процедур, нормативно-методического обеспечения профессиональной деятельности по предоставлению муниципальных услуг, организационно-регулятивным и мотивационно-ориентирующим условием повышения качества их реализации.

Процесс разработки стандартов качества муниципальных услуг состоит из ряда этапов. Первый этап предусматривает определение 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. На третьем этапе проектируются обязанности, способы взаимодействия, права и обязанности организаций, производящих услуги. Для этого определяются виды и объекты внутриорганизационной деятельности. 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.

Управление системой предоставления муниципальных услуг понимается в широком смысле слова, включающем совокупность мероприятий и действий по регулированию сферы производства муниципальных услуг, принятию и реализации управленческих решений, направленных на обеспечение оказания всего многообразия общественных услуг местного значения, а также по контролю исполнения и применения мер ответственности. Изменение подхода к управлению предоставлением муниципальных услуг должно быть направлено на замену административных методов управления экономическими.

Цели акторов 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. Данный подход может быть применен 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 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 этой сферы предполагает создание стабильной системы предоставления населению качественных услуг по экономически обоснованным ценам (тарифам) при обязательном учете требования доступности для социально незащищенных слоев посредством применения определенного порядка разработки и внедрения стандартов качества муниципальных услуг.

Реализуя описанный подход к управлению 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 на муниципальном уровне: удовлетворение потребностей населения в различного рода услугах; эффективное использование муниципальной собственности, различных видов ресурсов; комплексное развитие территории.

Особого внимания требует блок мониторинга потребности в предоставлении услуг, поскольку он используется при финансировании, исполнении и формировании муниципальных заданий и муниципального заказа.

Методика проведения мониторинга включает в себя ряд этапов: 1) определение объектов оценки потребности в предоставлении муниципальных услуг; 2) определение регламента проведения мониторинга в формате «мероприятие - срок - ответственные исполнители»; 3) определение порядка проведения мониторинга; 4) коррекция на основе изучения общественного мнения, проведения наблюдений, учета экспертных оценок, оценки качества ресурсного обеспечения оказания услуг. Исходными данными для проведения мониторинга потребности в предоставлении муниципальных услуг в натуральном и стоимостном выражении являются данные статистической, финансовой и оперативной отчетности, имеющиеся в наличии в органах государственной статистики, отраслевых подразделениях администрации города, в муниципальных учреждениях. Кроме указанных исходных данных, в работе предложено дополнительно использовать следующие инструменты:

- изучение общественного мнения потенциальных потребителей услуг по вопросам предоставления муниципальных услуг, включая проведение социологических опросов и отдельных исследований потребностей независимыми экспертами;

- опрос и анализ мнения о степени удовлетворенности бюджетными услугами респондентов, не являющихся потенциальными потребителями услуг;
- использование данных об объемах неудовлетворенных потребностей населения из отраслевых учетных регистров, журналов и очередей;
- анализ содержания и частоты обращений в администрацию города потенциальных потребителей услуги;
- оценка интенсивности использования общественных благ, полученных потенциальными потребителями услуг (косвенно свидетельствует о востребованности конкретной бюджетной услуги);
- оценка показателей динамики спроса на муниципальные услуги и их индексация по результатам экспертных заключений;
- оценка кадрового, материального, технического и технологического обеспечения оказания услуги (большая обеспеченность косвенно предполагает наличие динамичного спроса).

На примере городского округа - город Волжский показано, как результаты ежегодного мониторинга потребности в предоставлении муниципальных услуг учитываются при формировании расходной части бюджета на очередной финансовый год. После утверждения бюджета городской Думой отраслевым подразделениям администрации города устанавливаются задания по предоставлению муниципальных услуг. Задания эти являются целевыми параметрами уровня удовлетворения спроса на услуги. Создание системы учета потребности в предоставляемых бюджетных услугах является одной из составляющих системы бюджетирования, ориентированного на результат. Внедрение последнего предполагает своей целью поэтапный переход от простого определения перечня задач, решаемых в рамках бюджета, к формированию бюджета на основе запланированных к достижению результатов. Создание системы учета потребности в предоставляемых бюджетных услугах позволит осуществлять учет результатов оценки при формировании расходов бюджета.

Проведенный в диссертационном исследовании анализ ситуации в

городском округе - город Волжский Волгоградской области показал, в частности, что в целом по бюджетным услугам существует дефицит финансирования по сравнению с предусмотренными потребностями. Причины этого заключаются в отсутствии установленной зависимости между стоимостными и натуральными показателями потребности в предоставлении бюджетных услуг. Ситуация, сложившаяся в сфере оказания бюджетных услуг, является неудовлетворительной и требует разработки и внедрения организационно-управленческих мероприятий по преодолению разрыва.

Третья группа проблем связана с реализацией организационно-управленческих методов разработки и внедрения стандартов качества муниципальных социальных услуг.

В настоящем исследовании речь идет о создании, апробации 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 регионов России.

В таблице 1 приведен разработанный при непосредственном участии автора формат содержания муниципальной услуги по одной из основных сфер деятельности - образованию. Этот формат использован для описания содержания и разработки индикаторов качества муниципальных услуг в других сферах (физкультура и спорт, молодежная политика и патриотическая работа, здравоохранение, культура, жилищно-коммунальные услуги, транспортное обслуживание населения).

Одной из главных проблем, которая должна решаться внедрением подобных процедур, является возможность постепенного ухода муниципальных органов власти от прямого управления производственными процессами и переключение на создание рамочных условий деловой активности для всех хозяйствующих субъектов, на привлечение в муниципальную сферу частных капиталов на выгодной основе. При достаточном контроле за расходованием муниципальных средств такая

передача функций дает позитивные результаты: повышается качество работ, снижаются расходы, сокращается количество жалоб потребителей.

Таблица 1

Содержание муниципальных услуг в сфере образования

Сфера деятельности	Вид услуги	Содержание услуги
Образование	1.1. Предоставление общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам	- обеспечение педагогическим и прочим персоналом образовательного процесса; - материально-техническое обеспечение образовательного процесса; - программно-методическое, техническое, консультационное, информационно-аналитическое
	1.2. Предоставление дополнительного образования	сопровождение образовательного процесса;
	1.3. Предоставление услуг по дошкольному образованию и воспитанию	- предоставление обучающимся зданий и иных помещений, отвечающих установленным строительным, санитарным и т.п. правилам и нормам;
	1.4. Организация оздоровления и летнего отдыха детей и подростков в каникулярное время	- обеспечение содержания и ремонта предоставленных зданий и иных помещений в соответствии со стандартами качества;
	1.5. Организация предоставления среднего специального и высшего профессионального образования в муниципальных образовательных учреждениях	- обеспечение помещения услугами тепло-, электро- и водоснабжения, услугами водоотведения

Организационные мероприятия, разрабатываемые и внедряемые в системе муниципального управления в сфере производства жизненно важных для населения услуг, обусловлены приоритетностью достижения конечных результатов гарантий качества жизни. Главным является не выполнение процедур, механизмов и системы их предоставления, а достижение более высокого уровня потребления в регионе. Для этого необходимо трансформировать организации - производители социальных услуг в клиентоориентированные формы, повысить технико-технологический уровень оснащенности производственных процессов, их инновационность, наукоемкость, возможные объемы производства. Потенциал повышения качества услуг увеличивается за счет отказа от прямого руководства хозяйствующими субъектами-производителями и перехода к управлению

предоставлением муниципальных услуг. Один из способов - перевод традиционных бюджетных организаций, предоставляющих социальные услуги, в форму муниципальных автономных учреждений (рис. 2).



Рис. 2. Алгоритм перевода традиционных бюджетных организаций и учреждений, предоставляющих социальные услуги, в форму муниципальных автономных организаций

Статус муниципальных предприятий сохраняется только в тех случаях, когда услуги не могут производиться частными компаниями в силу ограниченности их возможностей, или если услуги имеют жизненно важное значение для местного населения (газоснабжение, подача питьевой воды, отвод стоков).

Конкретизируя цель перевода традиционных бюджетных организаций, предоставляющих социальные услуги, в форму муниципальных автономных учреждений, можно сказать, что она состоит в повышении качества бюджетных услуг при оптимизации расходов бюджета городского округа на их оказание.

Основные результаты проведенного исследования и предлагаемые рекомендации изложены в заключении диссертационной работы.

Основные публикации автора по теме диссертации:

1. Щедрина, О.И. Методолого-методическое обеспечение стандартов качества услуг, предоставляемых населению муниципального образования / О.И. Щедрина, О.А. Ломовцева // Научные ведомости БелГУ. - №6.- 2008. – С.162-168.- 0,5 п.л. / 0, 25 п.л.

2. Щедрина, О.И. Стандартизация социальных услуг как организационно-управленческий метод развития муниципального образования / О.И. Щедрина // Предпринимательство. - №2. – 2009. – С. 125-131. - 0,4 п.л.

3. Щедрина, О.И. Система управления как фактор инновационного развития муниципального образования / О.И. Щедрина // Вестник ВИЭПП. Сер. 1: Экономика и управление. Вып.4. - Волгоград - Волжский: МОУ «Волжский институт экономики, педагогики и права», 2006. - С. 85-88.- 0,3 п.л.

4. Щедрина, О.И. Бюджет муниципального образования в современных условиях / О.И. Щедрина // Методологическое, методическое и нормативно-правовое обеспечение совершенствования бюджетного законодательства на

региональном и муниципальном уровнях в условиях реформирования бюджетной сферы РФ: Материалы круглого стола, г. Волжский, 13 декабря 2006 г. - Волгоград: Волгоградское научное издательство, 2006. - С. 324-337. - 0,6 п.л.

5. Щедрина, О.И. Методологическое обоснование разработки стандартов качества услуг, предоставляемых населению муниципального образования / О.И. Щедрина, О.А. Ломовцева // Социально-экономические и правовые проблемы развития территориально-производственных систем: Ежегодник. Вып. 6. - Волжский: МОУ «Волжский институт экономики, педагогики и права», 2007. - С. 244-248. - 0,5 п.л./ 0,25 п.л.

6. Щедрина, О.И. Внедрение стандартов качества муниципальных услуг в системе управленческих инноваций / О.И. Щедрина, О.А. Ломовцева // Стратегии и ресурсы развития крупных городов Центра России: материалы международной научно-практической конференции / под ред. В.Н. Эйтингона. - Воронеж: Изд-во «Истоки», 2008. - С. 215-220. - 0,3 п.л. / 0,2 п.л.

7. Щедрина, О.И. Методология разработки стандартов качества услуг предоставляемых населению муниципального образования / О.И. Щедрина, О.А. Ломовцева // Актуальные проблемы развития территорий и систем регионального и муниципального управления: материалы 3 международной научно-практической конференции / под ред. И.Е. Рисина, Ю.И. Трещевского.- Воронеж: Изд-во «Истоки», 2008. - С. 18-20. - 0,15 п.л. / 0,1 п.л.

8. Щедрина, О.И. Факторы обеспечения конкурентоспособности и развития инновационного потенциала муниципальных образований / О.И. Щедрина // Исследование социально-экономических и политических институтов и процессов: материалы второй Всероссийской заочной конференции. - Киров: Изд-во ВятГТУ, 2009. - С. 21-24. - 0,2 п.л.

9. Щедрина, О.И. Организационно-управленческие инновации в социальном развитии муниципальных систем: монография / О.И. Щедрина. - Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2009. - 166с. - 8,3 п.л.

Подписано в печать 25.05 2009 г. Формат 60×84/16.
Бумага офсетная. Гарнитура Таймс. Усл. печ. л. 1,3.
Тираж 130 экз. Заказ 120.

Издательство Волгоградского государственного университета.
400062 Волгоград, просп. Университетский, 100.