

**UNDEF**



The United Nations  
Democracy Fund



**TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL**

KYRGYZSTAN

**КАК ПОВЫСИТЬ КАЧЕСТВО УСЛУГ, ПРЕДОСТАВЛЯЕМЫХ  
ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Данное пособие было разработано в рамках проекта Демократического Фонда Организации Объединенных Наций и Трансперенси Интернешнл Кыргызстан **«Пакт Развития: инструмент подотчетности в руках сообществ»**.

*Основной задачей данного аналитического обзора представлена возможность повышения качества услуг, предоставляемых органами местного самоуправления.*

*Материал брошюры подготовлен экспертами Трансперенси Интернешнл Кыргызстан. Мнение авторов не обязательно отражает точку зрения Демократического Фонда ООН, других учреждений системы ООН.*

© Трансперенси Интернешнл Кыргызстан, 2012 Все права защищены.

UNDEF



The United Nations  
Democracy Fund

*Фонд демократии Организации Объединенных Наций (ФПООН) был учрежден в 2005 году Генеральной Ассамблеей ООН для поддержки развития демократии во всем мире. ФПООН поддерживает проекты направленные на укрепление статуса гражданского общества, содействие реализации права человека и также обеспечение участия всех групп в демократических процессах.*



TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL

KYRGYZSTAN

*Трансперенси Интернешнл Кыргызстан является Национальным отделением Трансперенси Интернешнл – ведущей глобальной организации по борьбе с коррупцией.*

## СОДЕРЖАНИЕ:

ВВЕДЕНИЕ.....	4
1. Обзор деятельности органов МСУ в Кыргызстане .....	5
1.1 Принципы организации и деятельности местного самоуправления .....	5
1.2. Правовая основа местного самоуправления .....	9
1.3. Услуги, предоставляемые местным самоуправлением .....	13
2. Что необходимо для повышения качества услуг, предоставляемых органами МСУ .....	19
2.1. Правовая основа предоставления муниципальных услуг .....	20
2.2. Оптимизация муниципальных услуг.....	20
2.3 Регламентация и стандартизация муниципальных услуг .....	21
2.4 Оптимизация порядка предоставления муниципальных услуг .....	23
2.5 Обеспечение возможности получения муниципальных услуг по принципу «единого окна» .....	24
2.6 Аутсорсинг муниципальных услуг.....	27
2.7 Преодоление административных барьеров .....	30
2.8 Проведение мониторинга качества оказания муниципальных услуг .....	31
2.9 Создание системы контроля качества предоставления муниципальных услуг .....	35
3. Мировая практика стандартов предоставления услуг населению .....	38
4. Международные требования к предоставлению общественных услуг.....	45
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	49
Список литературы .....	52

## ГЛОССАРИЙ

<b>административный барьер</b>	встречающееся препятствие в получении услуги, что ограничивает ее доступность и, следовательно, вызывает отрицательное отношение ко всему органу, ее предоставляющему
<b>административная процедура</b>	регламентированная последовательность действий органов, обеспечивающих представление муниципальной (государственной) услуги, осуществляемая в рамках предоставления муниципальной (государственной) услуги и направленная на предоставление ожидаемого получателем услуги результата или мотивированного отказа
<b>айыл окмоту</b>	исполнительный орган местного самоуправления айыльного аймака
<b>аутсорсинг муниципальных услуг</b>	передача определенных функций по предоставлению муниципальных услуг в частный сектор, бизнес-сообществу
<b>вопросы местного значения</b>	вопросы, направленные на организацию функционирования и развития системы жизнеобеспечения территории, социально-экономического планирования и предоставления населению социальных и культурных услуг
<b>делегируемые государственные полномочия</b>	отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления в порядке, установленном законом или договором
<b>местное самоуправление</b>	форма осуществления народом своей власти, вопросов местного значения, исходя из интересов населения

<b>муниципальная служба</b>	деятельность граждан в представительных и исполнительных органах местного самоуправления, осуществляемая на профессиональной и оплачиваемой основе
<b>муниципальная собственность</b>	собственность местных сообществ, находящаяся во владении, пользовании, распоряжении органов местного самоуправления, необходимая для осуществления функций местного самоуправления, служащая источником получения ее доходов
<b>муниципальная услуга</b>	деятельность по реализации функций органа местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения

## **ВВЕДЕНИЕ**

Основной задачей любого государства является создание наиболее благоприятных условий для повышения качества жизни и реализации прав и свобод его граждан. При этом вопрос рационального государственного устройства сводится к созданию такой системы власти и управления, при которой эти задачи решались бы наиболее эффективно. Реализация многих задач повышения качества жизни населения, социально-экономического развития территории осуществляется, в первую очередь, в конкретных муниципальных образованиях.

С развитием местного самоуправления однозначно связывается эффективное решение всех социальных, экономических, экологических и других проблем конкретной местности.

Безусловно, что качество жизни и комфортности проживания населения в конкретном муниципальном образовании зависит от полноты и качества услуг, которые оказываются властью всех уровней и другими организациями в различных сферах жизнедеятельности муниципальных образований, городов, поселков.

В этой связи необходимо отметить, что основной задачей местной власти, безусловно, остается решение местных задач (вопросов местного значения), ради чего она, собственно, и формируется. Решение данных задач, в свою очередь, предполагает среди прочего использование современных и эффективных управленческих технологий, введение соответствующих организационных и контрольных механизмов. Примечательно, что подобные механизмы и технологии при этом зачастую вырабатываются самой системой публичного управления и ею же «претворяются в жизнь».

# **1. ОБЗОР ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МСУ В КЫРГЫЗСТАНЕ**

## **1.1 Принципы организации и деятельности местного самоуправления**

Понятие муниципальной службы, как отдельного института осуществления управленческой деятельности, получило свое законодательное отражение в Кыргызстане с принятием в 2002 году новой редакции закона Кыргызской Республики "О местном самоуправлении и местной государственной администрации". При этом, соответствующий закон, регламентирующий организацию муниципальной службы и деятельность муниципальных служащих Кыргызской Республики, был введен в действие лишь во второй половине 2004 года.

Несмотря на пятнадцатилетний опыт развития местного самоуправления, тем не менее, до сих пор понятие и организация муниципальной службы остаются достаточно новыми явлениями в истории государственного строительства. Так как развитие института местного самоуправления, с которым непосредственно связана муниципальная служба, фактически не изменило основного инструмента в этой сфере - местного управленца.

До недавнего прошлого деления на государственных и муниципальных служащих не производилось, так как все работники системы управления по всей вертикали власти, включая местные советы и исполнительные комитеты, являлись государственными служащими. И, только с введением соответствующих конституционных норм и процессом перехода к организации местной власти на началах самоуправления, деятельность в органах местного самоуправления стала пониматься и именоваться иначе.

Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления являются ключевыми направлениями административных реформ, проводимых в Кыргызской Республике. В 2001 году были проведены выборы глав местного самоуправления айылов, поселков и городов районного и областного значения, а также сформированы распорядительно-исполнительные органы местного самоуправления - айыл окмоту, городская управа и мэрия в соответствии с новыми принципами. Ранее, на принципы самоуправления были переведены города Бишкек и Ош.

В настоящее время идет становление национальной системы муниципальной службы и, фактически, только начали закладываться принципы профессионализма в самой системе государственной службы. Сложность поставленной задачи состоит в том, что муниципальные кадры еще не совсем понимают свою роль в развитии и оказании качественных услуг местному сообществу. Более того, местные публичные институты власти проходят

период болезненной трансформации, прежде всего, перехода с административно-командного на демократический принцип управления.

К политическим муниципальным должностям отнесены должности - депутатов местных кеңешей всех территориальных уровней, глав местного самоуправления айлов, поселков и городов, мэров городов и иных выборных должностных лиц, избираемых путем прямых или косвенных выборов. А к административным муниципальным должностям относятся муниципальные должности, назначаемые руководителем органа местного самоуправления, путем заключения трудового договора (контракта) по результатам проведенного конкурса. Тем самым закреплён главный принцип муниципальной службы - разделение политической и профессиональной деятельности.

В соблюдении данного принципа и заключается идея о стабильности профессиональной карьерной службы, которая бы не зависела от различных политических пристрастий. Ведь на практике достаточно многочисленны случаи, когда глава местного самоуправления, занявший в результате выборов политическую должность, первым делом менял весь аппарат независимо от его профессиональных качеств, взамен подбирая лояльных и приближенных к своему кругу людей.

Данное обстоятельство не повышало профессионализм, ответственность и защищенность муниципальных работников, напротив, каждое обновление аппарата сотрудников заставляло все начинать с нуля, что, в конечном итоге, находило свое отражение на качестве предоставляемых местному сообществу услуг. Из-за этого, с одной стороны, наблюдался большой отток кадров, вынужденных находить сферы, где, соответственно, учитывался бы весь их профессиональный и жизненный опыт. С другой стороны страдала и государственная кадровая система, в которой местные органы власти являются одним из ключевых инструментов подбора профессиональных работников.

Отличие муниципальной службы от государственной, в принципе, заключается лишь в уровне реализации, то есть их стратегическая цель - улучшение благосостояния местных сообществ и удовлетворение общегосударственных общественных интересов. Именно в этом русле и представлено законодательное закрепление о соотношении должностей государственной и муниципальной служб, что позволяет без видимых проблем развивать кадровое взаимодействие и обеспечивать свободный

переход с государственной службы в муниципальную и наоборот, причем без ущерба для самого служащего.

Систему органов местного самоуправления образуют:

- представительные органы местного самоуправления – это местные кенешы (айылные и городские);
- и исполнительные органы местного самоуправления – это айыл окмоту и мэрии городов.

#### СИСТЕМА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСТАНЕ



Принципы, на которых основывается муниципальная служба:

- 1) верховенства Конституции Кыргызской Республики, законов Кыргызской Республики;
- 2) приоритета прав и свобод человека и гражданина;
- 3) самостоятельности органов местного самоуправления в пределах их полномочий;
- 4) разграничения функций государственной власти и местного самоуправления;
- 5) разделения должностей муниципальной службы на политические и административные должности;
- 6) профессионализма, компетентности, инициативности и честности муниципальных служащих;
- 7) ответственности муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;
- 8) стабильности муниципальной службы;
- 9) равного доступа граждан к муниципальной службе в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой на основе прозрачности и беспристрастности, оценки работы и продвижения кадров на конкурсной основе;
- 10) правовой и социальной защищенности муниципальных служащих;
- 11) подконтрольности и подотчетности муниципальных служащих, занимающих политические должности, перед местным сообществом, а по делегированным государством полномочиям - вышестоящим органом государственной власти в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;
- 12) постоянного совершенствования системы муниципальной службы;
- 13) преемственности в подборе и сохранении компетентных кадров при смене руководителя органа местного самоуправления;
- 14) исключения политического влияния и неправомерного вмешательства в деятельность муниципальных служащих.

Экономическую основу местного самоуправления составляют недвижимое и движимое муниципальное имущество, денежные средства органов местного самоуправления, ценные бумаги, природные ресурсы, находящиеся на данной территории, иные объекты гражданских прав, а также предприятия, организации и учреждения, осуществляющие деятельность на соответствующей территории.

## **1.2 Правовая основа местного самоуправления**

Правовую основу местного самоуправления в Кыргызской Республике составляют следующие законы и подзаконные акты:

- ❖ 9 апреля 1990 года был принят Закон “Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР”.

Данный Закон состоял всего из 27 статей и во многом декларативно провозглашал возникновение и формирование местного самоуправления.

- ❖ 19 апреля 1991 года был принят Закон “О местном самоуправлении в Республике Кыргызстан”.

- ❖ 4 марта 1992 года Жогорку Кенеш принял в новой редакции Закон «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан».

Данный закон был ориентирован на укрепление вертикали государственной власти путем создания подчиненной центру местных государственных администраций. В законе было провозглашено разграничение функций государственной власти и местного самоуправления и была ликвидирована подчиненность местных представительных органов власти – кенешей всех уровней.

- ❖ В Конституции Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года местное самоуправление получило конституционное закрепление. В ней была отведена отдельная VII глава - “Местное самоуправление”.

- ❖ Указом Президента от 22 сентября 1994 года было утверждено Положение об основах организации местного самоуправления в Кыргызской Республике, согласно которому общая численность депутатов местных кенешей была сокращена с 21 тысячи до 7 тысяч депутатов.
- ❖ 20 марта 1996 года был принят Указ Президента Кыргызской Республики «О мерах по повышению роли и ответственности глав местных государственных администраций и местного самоуправления». Согласно Указу в селах и поселках были созданы исполнительно-распорядительные органы – 460 айыл окмоту.
- ❖ В 1997 году была принята Программа государственной поддержки местного самоуправления и Основных направлений реформы местного самоуправления
- ❖ Указом Президента от 8 июля 1998 года было утверждено Положение «О выборах главы местного самоуправления мэра города Бишкек»
- ❖ В 1999 году была принята Концепция дальнейшего развития местного самоуправления в Кыргызской Республике на 1999-2001 годы, утвержденная Указом Президента от 2 августа 1999 года
- ❖ 13 января 2000 года был принят Закон КР «О статусе депутатов местных кенешей»
- ❖ Указом Президента от 17 января 2001 года было утверждено «Временное положение о пилотных выборах глав местного самоуправления сел и городов районного подчинения республики». Согласно данному Положению были проведены выборы глав ряда айыл окмоту. По результатам проведенных выборов был разработан проект Закона “О внесении изменений и дополнений в Кодекс о выборах Кыргызской Республики”, регулирующий механизм выборности глав местного самоуправления непосредственно населением.

- ❖ Указом Президента Кыргызской Республики от 2 мая 2001 года “Об основах организации местного самоуправления в городах областного подчинения Кыргызской Республики” были переведены на принципы местного самоуправления девять городов областного подчинения
- ❖ Указом Президента от 2 мая 2001 года было утверждено Положение «О народном курултае представителей местного сообщества»
- ❖ 28 декабря 2001 года Жогорку Кенеш Кыргызской Республики принял Закон «О местном самоуправлении и местной государственной администрации»
- ❖ 15 марта 2002 года был принят Закон КР «О муниципальной собственности на имущество»
- ❖ 5 июля 2002 года был принят Закон КР «О судах аксакалов»
- ❖ В декабре 2002 года Указом Президента была принята «Национальная стратегия децентрализации государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года»
- ❖ 25 сентября 2003 года был принят Закон КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления»
- ❖ 21 августа 2004 года был принят Закон КР «О муниципальной службе»
- ❖ 21 февраля 2005 года был принят Закон КР «О жамаатах (общинах) и их объединениях»
- ❖ Постановлением Бишкекского городского Кенеша депутатов от 21 февраля 2006 года было утверждено Положение «Об Аппарате Бишкекского городского Кенеша депутатов»

- ❖ Для реализации задачи по качественному совершенствованию муниципальных служащих, а также с целью обеспечения эффективности и стабильности муниципальной службы, повышения профессионализма, инициативности и ответственности работников системы местного самоуправления 28 июня 2006 года Президентом республики был подписан соответствующий Указ "Об основных вопросах обеспечения и организации муниципальной службы в Кыргызской Республике".  
Данным указом утвержден реестр политических и административных муниципальных должностей Кыргызской Республики, а также Положения: "О порядке проведения аттестации муниципальных служащих Кыргызской Республики"; "О порядке проведения конкурса на замещение вакантной административной должности муниципальной службы Кыргызской Республики"; "О порядке присвоения классов чинов муниципальным служащим Кыргызской Республики, занимающим административную должность".
  
- ❖ Постановлением Правительства КР от 6 октября 2006 года было утверждено Типовое положение «Об айыл башчысы (старосте села)
  
- ❖ 23 октября 2007 года был принят Конституционный Закон КР «О референдуме»
  
- ❖ В 2008 году был принят Закон КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации»
  
- ❖ 14 июля 2011 года был принят Закон КР «О выборах депутатов местных кенешей»
  
- ❖ 15 июля 2011 года был принят Закон КР «О местном самоуправлении»  
Правовые нормы, затрагивающие сферу предоставления государственных и муниципальных услуг, встречаются в национальном законодательстве единично. Так, нормы, регулирующие данные вопросы, содержатся в законе КР «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления» от 28 декабря 2006 года № 213, в постановлении Правительства «Об утверждении Единого реестра (перечня) государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями» от 10

февраля 2012 года № 85 и ряде других подзаконных нормативно-правовых актах.

Основного же закона, который бы регламентировал стандарты и административный порядок предоставления муниципальных (в том числе государственных) услуг, в настоящее время в Кыргызстане нет.

### **1.3 Услуги, предоставляемые местным самоуправлением**

Одним из основных общепризнанных принципов международного права является положение о том, что органы власти и их должностные лица вправе делать только то, что им прямо разрешено законом, в отличие от граждан и иных частных лиц, которые вправе делать все, что законом не запрещено. Тем самым, органы публичной власти действуют в пределах установленной *нормами права* компетенции. При этом компетенция местного самоуправления определяет не только допустимые, но и *обязательные* действия органов местного самоуправления, т.к. реализация публичной власти это не только право, но и обязанность уполномоченных органов.

Законодательно установленной компетенцией местного самоуправления и муниципальным правовым регулированием порядка решения вопросов местного значения определяется тот набор публичных благ, на которые может рассчитывать население муниципального образования в результате деятельности органов местного самоуправления.

Так, в соответствии с Законом КР «О местном самоуправлении» вопросы местного значения устанавливаются на основе следующих принципов:

- i.** предоставление услуг максимально нижестоящим уровнем управления, который в состоянии эффективно предоставлять такие услуги;
- ii.** эффективность и целесообразность при осуществлении функций и полномочий в целях обеспечения качества предоставляемых услуг;
- iii.** дифференциация функций и полномочий органов местного самоуправления в зависимости от территориальных, экономических и иных особенностей органов местного самоуправления;
- iv.** наличие местного интереса в исполнении функций и осуществлении полномочий;
- v.** гармонизация общегосударственных и местных интересов;
- vi.** открытость и коллегиальность;
- vii.** разграничение функций и полномочий органов государственной власти и местного самоуправления в нормативных правовых актах.

В соответствии с вышеуказанным законом к ведению органов местного самоуправления были отнесены следующие вопросы местного значения:

- 1) обеспечение экономического развития соответствующей территории, а также привлечение инвестиций и грантов;
- 2) управление муниципальной собственностью;
- 3) формирование, утверждение и исполнение местного бюджета;
- 4) снабжение питьевой водой населения;
- 5) обеспечение работы системы канализации и очистных сооружений в населенных пунктах;
- 6) обеспечение функционирования муниципальных дорог в населенных пунктах;
- 7) организация освещения мест общего пользования;
- 8) обеспечение функционирования кладбищ и предоставление ритуальных услуг;

- 9) благоустройство и озеленение мест общественного пользования;
- 10) обеспечение функционирования парков, спортивных сооружений и мест отдыха;
- 11) организация сбора, вывоза и утилизации бытовых отходов;
- 12) обеспечение функционирования муниципального транспорта и регулирование работы общественного транспорта в границах населенных пунктов;
- 13) охрана культурных и исторических достопримечательностей местного значения;
- 14) организация и обеспечение работы библиотек местного значения;
- 15) установление правил землепользования и обеспечение соблюдения норм и правил градостроительства и архитектуры;
- 16) размещение рекламы на территории соответствующего населенного пункта в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики;
- 17) содействие охране общественного порядка;
- 18) создание условий для развития народного художественного творчества;
- 19) создание условий для организации досуга;
- 20) организация осуществления мероприятий по работе с детьми и молодежью;
- 21) обеспечение условий для развития физической культуры и массового спорта;
- 22) содействие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

Другими словами, вопросы местного значения устанавливают сферу деятельности местного самоуправления. Однако, указание только сферы деятельности является недостаточным, следует определить цели решения каждого вопроса местного значения, каким образом будут решаться эти вопросы (методы, средства), и какие результаты должны быть получены.

По смыслу законодательства решение и финансирование решения всех вопросов местного значения в муниципальном образовании, при наличии потребности населения, является обязательным. Уже сложилась правоприменительная практика, по которой органы местного самоуправления обязаны решать все вопросы местного значения, причем не вправе по ряду вопросов изменить в сторону уменьшения объема оказываемых ранее «услуг» по решению вопросов местного значения.

Таким образом, пункт 2 статьи 113 Конституции КР, а также Закон КР «О местном самоуправлении» устанавливают, что органам местного самоуправления могут быть делегированы отдельные государственные полномочия. Кроме того, данным законом предусмотрено, что делегирование государственных полномочий допускается с одновременным расчетом целевых трансфертов из республиканского бюджета в местный бюджет или определением иных источников финансирования, необходимых для осуществления делегированных государственных полномочий.

В соответствии с законом КР «О местном самоуправлении» к основным государственным полномочиям, которые могут быть делегированы органам местного самоуправления, относятся:

- 1) разработка и выполнение программ занятости и миграции населения;

- 2) учетная регистрация граждан, осуществление контроля за выполнением правил паспортного режима, проведение в установленном порядке прописки и выписки граждан, составление списков избирателей;
- 3) регистрация актов гражданского состояния в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;
- 4) обеспечение зданиями и иными объектами для предоставления услуг в сфере школьного, дошкольного и профессионального образования и здравоохранения;
- 5) совершение нотариальных действий в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;
- 6) выдача гражданам документов, удостоверяющих личность, семейное, имущественное положение, и иных документов, предусмотренных законодательством;
- 7) ведение первичного учета военнообязанных и призывников, принятие их на воинский учет и снятие с учета, содействие в организации призыва на воинскую службу;
- 8) распределение и использование земель Государственного фонда сельскохозяйственных угодий;
- 9) обобщение материалов по перспективному развитию сельскохозяйственного производства, составление экономических прогнозов по производству сельскохозяйственной продукции;
- 10) содействие в организации своевременного проведения ветеринарно-санитарных, противоэпизоотических мероприятий и селекционно-племенной работы в животноводстве;

- 11) обеспечение надлежащих мер по борьбе с потравami посевов сельскохозяйственных культур, охране лесозащитных полос и лесных массивов;
- 12) сбор налогов, пошлин и страховых взносов;
- 13) разработка и осуществление мероприятий по охране окружающей среды;
- 14) обеспечение защиты прав потребителей;
- 15) организация теплоснабжения на соответствующей территории;
- 16) выявление малоимущих семей в целях организации им адресной социальной защиты;
- 17) первичное определение степени нуждаемости семей в ежемесячном пособии малообеспеченным семьям, имеющим детей, в сельской местности в порядке, установленном Правительством Кыргызской Республики;
- 18) иные полномочия, установленные законом.

Однако, в случаях, когда функциональный анализ передаваемых полномочий не проводится, то нередко в ходе делегирования государственных полномочий органам местного самоуправления не учитываются все направления и мероприятия, необходимые для исполнения данных полномочий, что приводит к снижению качества предоставления муниципальных услуг и исполнения функций.

Иными словами, отсутствует порядок делегирования полномочий и соответствующий механизм финансирования.

В итоге возникают коллизии, когда в ходе передачи полномочий объемы финансирования их исполнения уменьшаются, что в целом оказывает негативное воздействие на качество исполнения вопросов местного значения.

## 2. ЧТО НЕОБХОДИМО ДЛЯ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА УСЛУГ, ПРЕДОСТАВЛЯЕМЫХ ОРГАНАМИ МСУ (международный опыт)

Учитывая международный опыт, приоритеты в области предоставления муниципальных услуг должны включать в себя следующие условия:



## **2.1 Правовая основа предоставления муниципальных услуг**

Повышение качества предоставляемых услуг невозможно без разработки нормативно-правовой базы, регулирующей регламентацию предоставления муниципальных услуг.

Таким образом, для повышения эффективности предоставляемых муниципальных услуг необходимо:

- заложение законодательной базы по формированию системы в отношении услуг, оказываемых органами местного самоуправления
- утверждение целевых программ по повышению качества предоставления муниципальных услуг
- разработка и утверждение административных регламентов, инструкций, методических рекомендаций, которые бы регулировали предоставление услуг местным самоуправлением.

## **2.2 Оптимизация муниципальных услуг**

В рамках направления, касающегося оптимизации услуг, предоставляемых органами местного самоуправления, необходима инвентаризация состава муниципальных услуг. Данные о соответствующих муниципальных услугах необходимы для разработки административных регламентов. Кроме того, они позволят принимать решения об оптимизации порядка и сроков предоставления услуг.

Оптимизация системы предоставления муниципальных услуг позволяет существенно снизить временные и материальные издержки потребителей услуг, обеспечить прозрачность выполняемых органами власти административных процедур.

Кроме того, при реализации направлений по оптимизации муниципальных услуг целесообразно учитывать необходимость децентрализации полномочий между органами государственной власти и органами местного

самоуправления. Решения по разграничению полномочий должны базироваться на следующих принципах:

- обеспечение четкого законодательного закрепления принадлежности полномочий к определенному уровню публичной власти - в отношении полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, которые закреплены в законодательстве таким образом, что невозможно определить, являются ли они делегированными или собственными;
- формирование нормативной правовой базы, которая обеспечит в отношении всех переданных полномочий наличие актов, определяющих порядок финансирования этих полномочий, контроль за их исполнением и предоставление отчетности по ним;
- исключение пробелов, дублирования и двойного финансирования совместных сфер ведения.

### **2.3 Регламентация и стандартизация муниципальных услуг**

Комфортность предоставления зависит, в первую очередь, от оперативности решения вопроса, с которым обращается человек, и от того, сколько времени и усилий затрачивает заявителем на общение с органами власти по этому поводу. В этой связи, во-первых, повсеместно должны быть приняты административные регламенты.

Причем речь не о формальном принятии некоего документа – административные регламенты должны устанавливать совершенно четкие нормы: по срокам рассмотрения вопроса, по нормам времени ожидания в очереди, по порядку взаимодействия разных органов власти. И главное эти правила должны неукоснительно соблюдаться, должна быть отлажена система контроля и жесткого реагирования на случаи нарушения установленных правил. Во-вторых, должна быть создана соответствующая институциональная, организационная среда, которая позволяла бы людям не бегать по кабинетам, особенно если они расположены в разных концах города а то и в разных населенных пунктах.

Стандартизация призвана ликвидировать противоречивые множественные инструкции и ведомственные приказы, устранить дублирование действий

сотрудников, автоматизировать соответствующие административные процессы.

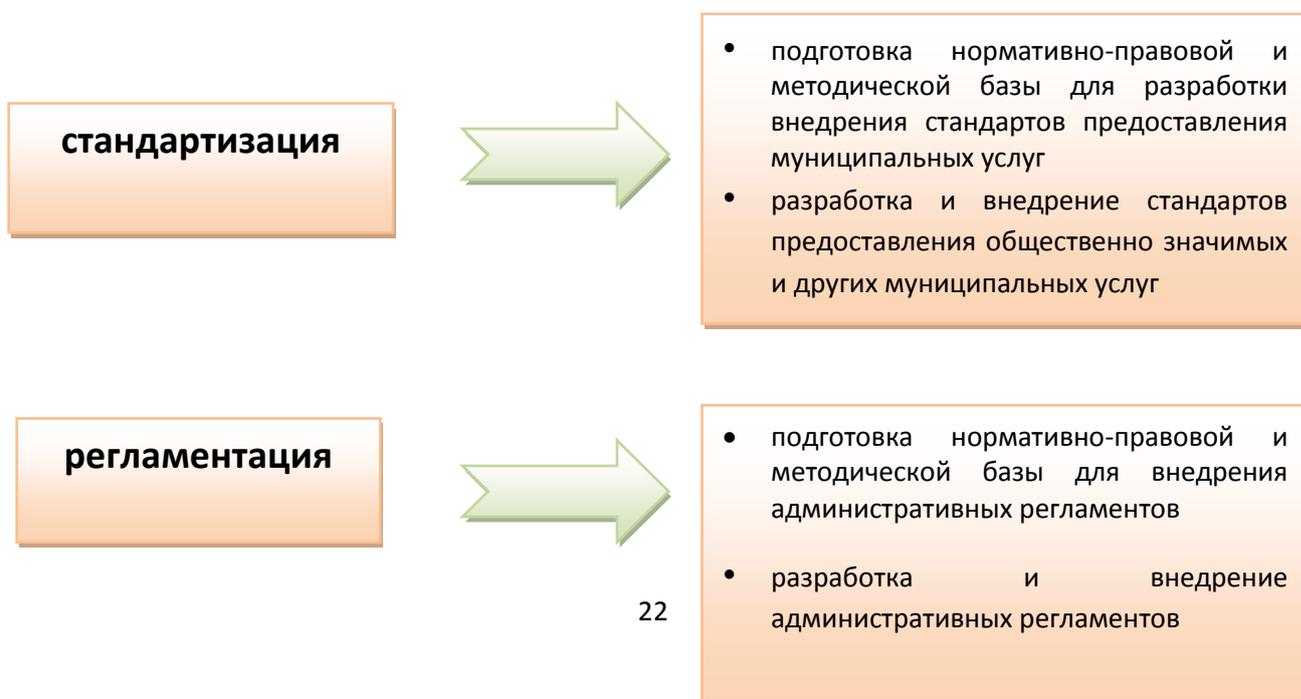
Как базовый элемент стандартизации административные регламенты:

- обеспечивают минимизацию расходов времени и иных ресурсов получателя муниципальных услуг;
- обеспечивают минимизацию действий, количества документов, требующихся от получателя услуг;
- закрепляют измеряемые параметры требований к качеству и доступности муниципальной услуги;
- учитывают мнение и интересы получателей муниципальных услуг.

Административный регламент должен являться документом, содержащим всю необходимую информацию, необходимую как для граждан, так и для должностных лиц:

- сроки оказания услуги,
- перечень документов,
- основания для отказа,
- административные процедуры,
- ответственность и порядок обжалования действий (бездействия) должностных лиц,
- контактная информация,
- и другое.

Административные регламенты муниципальных функций и услуг позволяют систематизировать полномочия органов местной власти, восполнить нормативные правовые пробелы в законодательстве и упорядочить административные процедуры.



При разработке стандартов качества муниципальных услуг необходимо учитывать:

- определение параметров качества (с учетом временных и материальных издержек) предоставления муниципальных услуг и
- анализ полных издержек получения муниципальных услуг.

## **2.4 Оптимизация порядка предоставления муниципальных услуг**

Предоставление муниципальных услуг органами местного самоуправления подлежит регламентации, включению в соответствующие реестры и оптимизации их предоставления.

Должен быть сформирован единый перечень муниципальных услуг, он должен поддерживаться в актуальном состоянии и корректироваться в соответствии с изменениями нормативной правовой базы. Перечень является основой планирования, реализации и оценки эффективности мероприятий по оптимизации муниципальных услуг.

Оптимизация порядка предоставления муниципальных услуг должна осуществляться как в рамках оптимизации муниципальных услуг в отраслевом разрезе, так и в отношении конкретных массовых общественно значимых муниципальных услуг.

Как показывает практика предоставления муниципальных услуг в Кыргызстане, на сегодняшний день проблема построения комплексной системы оценки эффективности публичных услуг является актуальной ввиду отсутствия сложившихся общепринятых моделей мониторинга.

Определяться качество муниципальной услуги должно с точки зрения двух важнейших параметров:

- 1) качество содержания её конечного результата;
- 2) и качество получения услуги, связанного с комфортностью её оказания и доступностью для потребителя.

При этом данные параметры должны быть четко прописаны в административных регламентах и стандартах муниципальных услуг и выступать в качестве основы формирования системы нормативных

требований к качеству, доступности публичных услуг и комфортности их оказания.

Кроме того, при реализации мероприятий по оптимизации предоставления муниципальных услуг отдельно следует рассматривать вопросы взимания платы за указанные услуги.

В целях предотвращения случаев взимания платы, не предусмотренной нормативными правовыми актами, необходимо провести мероприятия по упорядочению взимания платы с заявителей при предоставлении муниципальных услуг с внесением соответствующих изменений в нормативные правовые акты (отмена платы или ее перевод).

Также, необходимо обеспечить обучение муниципальных служащих работе по оптимизации муниципальных функций, административно-управленческих процедур, а также по разработке административных регламентов на местном уровне.

## **2.5 Обеспечение возможности получения муниципальных услуг по принципу «единого окна»**

Процесс предоставления муниципальной услуги обычно сопровождается сбором различного рода сведений, выписок, справок и формированием на их основе пакета документов, необходимых для получения услуги. Иногда на сбор таких документов у заявителя уходят недели, а то и месяцы. В целях эффективности и доступности предоставления муниципальных услуг, для преодоления административных барьеров необходимо обеспечение возможности получения муниципальных услуг по принципу «единого окна».

### **Принцип "единого окна"**

Принцип "единого окна" при предоставлении муниципальных услуг предусматривает исключение или максимально возможное ограничение участия заявителей в процессах сбора из разных инстанций и предоставления в разные инстанции различных документов и справок, подтверждающих права заявителей на получение государственных услуг.

В соответствии с принципом «одного окна» предоставление услуг муниципального уровня осуществляется в одном месте на бесплатной основе после однократного обращения заявителя с запросом. Это влечет за собой снижение межведомственной волокиты, достижение существенного антикоррупционного эффекта за счет отсутствия непосредственного взаимодействия с предоставляющими услуги муниципальными служащими, исчезновение спроса на деятельность включенных в коррупционные схемы посредников.

Подобная деятельность существенно повышает качество и сокращает сроки предоставления услуг населению. Это комплексное и оперативное оказание муниципальных услуг гражданам и юридическим лицам в удобном для них месте и режиме, исключая их обращение в разные ведомства.

Основными целями реализации принципа "единого окна" являются:

- упрощение процедур получения гражданами муниципальных услуг и сокращение сроков их предоставления;
- повышение комфортности получения гражданами муниципальных услуг;
- сокращение количества документов, предоставляемых заявителями для получения муниципальных услуг;
- исключение личных контактов заявителей с должностными лицами, принимающими решение о предоставлении (отказе в предоставлении) муниципальных услуг;
- противодействие коррупции и ликвидация рынка посреднических услуг, оказываемых в рамках предоставления муниципальных услуг;
- повышение удовлетворенности получателей муниципальных услуг качеством их предоставления;
- повышение информированности населения о порядке, способах и условиях получения муниципальных услуг;
- повышение прозрачности и подконтрольности деятельности органов местного самоуправления при выполнении своих функций и административных процедур в процессе предоставления муниципальных услуг.

### Основные задачи службы «единого окна»:

- личный прием заявителей и формирование заявлений на получение услуг по принципу «единого окна»;
- сбор части документов и сведений, необходимых для обращения за услугой, от имени заявителя без его участия — путем взаимодействия с органами власти и иными организациями, уполномоченными на выдачу таких документов и сведений;
- все услуги в режиме «единого окна» предоставляются на безвозмездной основе (за исключением уплаты госпошлин в некоторых случаях).

### Для получателей услуг:

- снижение стоимости получаемой услуги;
- уменьшение сроков получения услуги;
- расширение спектра услуг за счет объединения процедур;
- создание открытости и понятности процедур предоставляемых услуг.

Организация предоставления муниципальных услуг по принципу "единого окна" предполагает создание единых общественных мест приема и обслуживания разных категорий заявителей, в том числе обеспечивающих предоставление заявителям возможности одновременного получения нескольких муниципальных услуг при однократном обращении.

Для обеспечения возможности получения муниципальных услуг по принципу «единого окна» структурные подразделения, предоставляющие муниципальные услуги, должны разработать и утвердить технологические карты межведомственного взаимодействия.

Порядок предоставления муниципальных услуг определяется административными регламентами предоставления муниципальных услуг и нормативными правовыми актами.

Кроме того, следует рассмотреть вопрос о возможности обращения получателей услуг с жалобой на:

- 1) нарушение срока регистрации запроса заявителя о предоставлении муниципальной услуги;
- 2) нарушение срока предоставления муниципальной услуги;

3) требование у заявителя документов, не предусмотренных нормативными правовыми актами, муниципальными правовыми актами для предоставления муниципальной услуги;

4) отказ в приеме документов, предоставление которых предусмотрено нормативными правовыми актами, муниципальными правовыми актами для предоставления муниципальной услуги, у заявителя;

5) отказ в предоставлении муниципальной услуги, если основания отказа не предусмотрены нормативными правовыми актами, муниципальными правовыми актами;

6) затребование с заявителя при предоставлении муниципальной услуги платы, не предусмотренной нормативными правовыми актами, муниципальными правовыми актами

## **2.6 Аутсорсинг муниципальных услуг**

В случае, когда муниципальные образования не выполняют или неэффективно выполняют свои социальные функции, часть этих функций, может быть передана в аутсорсинг организациям, специализирующимся в соответствующей области.

Аутсорсинг (от англ. outsourcing: (outer-source-using) использование внешнего источника/ресурса) - передача организацией (органами власти) на основании договора определённых бизнес-процессов или производственных, социальных функций на обслуживание другой компании, специализирующейся в соответствующей области. В отличие от услуг сервиса и поддержки, имеющих разовый, эпизодический, случайный характер и ограниченных началом и концом, на аутсорсинг передаются обычно функции по профессиональной поддержке бесперебойной работоспособности отдельных систем и инфраструктуры на основе длительного контракта.

Главным источником экономии затрат при помощи аутсорсинга является повышение бюджетной эффективности в целом. При этом появляется возможность освободить соответствующие организационные, финансовые и человеческие ресурсы, чтобы развивать новые направления, или

сконцентрировать усилия на существующих, требующих повышенного внимания.

Мировой опыт показывает, что внедрение аутсорсинга потенциально позволяет сэкономить 10–50% бюджетных средств за счет увеличения конкуренции в секторе заказов.

Анализ тенденций развития аутсорсинга показал, что данная технология активно используется в государственных органах различных стран: аутсорсинг выступает как одна из стратегических альтернатив для совершенствования повседневной деятельности государственных организаций. Используя аутсорсинг, государство стремится в первую очередь повысить эффективность и качество исполнения административных и управленческих процессов, сконцентрировать усилия на основных направлениях деятельности, а также высвободить ресурсы и сократить издержки на осуществление отдельных видов работ. Аутсорсинг может стать ответом на вопрос, как обеспечить снижение затрат при сохранении высокого качества выполнения работы. При этом международный опыт свидетельствует, что широкому распространению аутсорсинга препятствуют законодательные ограничения, изменения в политическом курсе, ограниченные бюджетные ресурсы, сопротивление и низкая мотивация самих государственных служащих.

Следует выделить следующие преимущества аутсорсинга как механизма реализации муниципальными образованиями социальных функций:

1. Повышение эффективности осуществления процессов социального развития территории.
2. Эффективный контроль издержек, создание потенциала для их снижения, в том числе, сокращения капитальных затрат.
3. Сокращение административного и управленческого потенциала путем:
  - экономии средств;
  - экономии рабочих мест;
  - постоянной безотказной работы (организация-аутсорсер работает постоянно);
  - экономии времени (наличие инфраструктуры, технологий и специалистов позволяет сокращать временные издержки);
  - возможности детального закрепления качества запрашиваемых результатов и ответственности исполнителя в договоре аутсорсинга;

- привлечения лучших практик в сфере социального развития населения;
- доступа к более современным технологиям;
- повышения качества исполнения функций путем концентрации на основных функциях в условиях бюджетных или временных ограничений, высоких требований по качеству услуг;
- возможности перезаключения договора аутсорсинга с другой организацией;
- отсутствия временных ограничений.

В отличие от муниципального заказа, аутсорсинг представляет собой не четко регламентированное разовое мероприятие, а развивающееся долгосрочное сотрудничество, причем только в этом случае можно говорить о его положительном эффекте.

Для успешного применения данной технологии в органах муниципальной власти необходимо учитывать не только встречающиеся в мировой практике ограничения и трудности при использовании аутсорсинга, но и специфику условий соответствующей страны, в том числе такие ограничения, как низкий уровень развития рынка услуг, несовершенство законодательства, низкая административная культура существующей бюрократии и т.д. Во многом развитие аутсорсинга сдерживается также отсутствием методической базы по реализации аутсорсинга, закреплённой в нормативных правовых актах. Фактически, органы власти продолжают решать задачи по обеспечению своей деятельности за счет собственных сил, используя аутсорсинг на несистемной основе.

Безусловно, аутсорсинг может быть использован как механизм реализации муниципальными образованияами социальных функций. Формирование системы аутсорсинга позволит не только повысить качество и доступность оказываемых услуг, но и будет способствовать развитию организаций и предприятий, специализирующихся в социальной сфере, что в целом создаст дополнительные положительные социально-экономические эффекты в муниципальном образовании.

## **2.7 Преодоление административных барьеров**

В соответствии с различными проводимыми исследованиями основные административные барьеры представлены в виде следующих:

В целях снижения административных барьеров и повышения доступности муниципальных услуг необходима реализация всех перечисленных выше условий как -

- создание правовой основы муниципальных услуг
- оптимизация муниципальных услуг
- регламентация и стандартизация муниципальных услуг
- возможность получения муниципальных услуг по принципу «единого окна»
- аутсорсинг муниципальных услуг

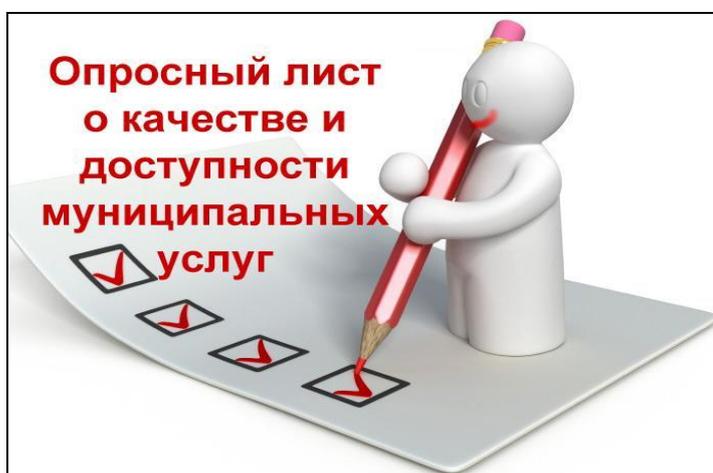
## **2.8 Проведение мониторинга качества оказания муниципальных услуг**

Отдельной и, пожалуй, важнейшей (в том числе и для потребителей) проблемой является обеспечение, контроль, оценка эффективности и качества предоставляемых организациями всех форм собственности публичных услуг. Именно оценка эффективности позволяет перейти к новым методам бюджетирования, ориентированного на результат, и оптимизировать предоставление публичных услуг.

При этом необходимым элементом организации управления в системе органов исполнительной власти является мониторинг эффективности работы органов власти, который представляет собой систему регулярного наблюдения и оценки результатов деятельности органов управления, связанную с достижением целей их работы, выполнением задач и программ, а также своевременного выявления и устранения ошибок и отклонений в работе, контроль достоверности полученных результатов. Важнейшим компонентом системы мониторинга публичного управления является мониторинг оказываемых органами исполнительной власти муниципальных услуг.

Для оценки качества и доступности муниципальных услуг, определения приоритетов для их оптимизации, а также для оценки результатов проводимых преобразований необходимо введение данной практики мониторинга качества и доступности муниципальных услуг.

Цель данного мониторинга должна состоять в определении реального количества обращений, масштабов временных и материальных издержек при получении заявителем конечного результата обращения к муниципальным органам. Подобный мониторинг является одним из инструментов получения объективной информации о степени удовлетворенности граждан качеством деятельности органов местного самоуправления в части предоставления муниципальных услуг. В том числе, мониторинг позволяет определить уровень доверия граждан к тем преобразованиям, которые проводятся с целью улучшения обслуживания населения.



При проведении мониторинга должны учитываться все необходимые для получения конечного результата взаимодействия заявителя с местными органами власти.

Если говорить об оформлении мониторинга, то он должен представлять собой бор информации об исследуемых параметрах в ходе опросов, глубинных интервью, анкетирования получателей муниципальных услуг.

По каждой услуге, по которой проводится оптимизация, целесообразно проводить оценку изменения уровня издержек заявителя - до и после оптимизации.

Следовательно, основой мониторинга качества муниципальных услуг должны стать принимаемые программы снижения административных барьеров и повышения качества и доступности муниципальных услуг.

# МОНИТОРИНГ КАЧЕСТВА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ

## Цель мониторинга

Оценка качества предоставления государственных услуг для граждан с учетом временных и материальных издержек.

## Задачи проводимого мониторинга

1. Определение уровня общей удовлетворенности населения качеством муниципальных услуг, предоставляемых органами местного самоуправления, представляющими их учреждениями.

2. Оценка показателей снижения административных барьеров и повышения доступности муниципальных услуг, в том числе:

- количества обращений граждан в орган муниципальной власти для получения муниципальной услуги;
- среднего времени ожидания в очереди при обращении в муниципальный орган (минуты);
- уровня превышения установленных нормативных сроков предоставления муниципальной услуги (проценты);
- уровня удовлетворенности граждан качеством и доступностью муниципальных услуг, предоставляемых непосредственно в органах местного самоуправления (проценты);
- иных показателей, формируемых на основе регулярного мониторинга качества предоставления муниципальных услуг и исполнения муниципальных функций;
- сопоставление полученных данных с международными рейтингами.

## Критерии оценки предоставления муниципальных услуг:

- *Экономическая эффективность.*

Достигается в общественном секторе в случае, если все обязательства по предоставлению услуг упорядочены и распределены таким образом, что общество получает наибольшую отдачу от всех доступных ему ресурсов.

- *Подотчетность.*

При предоставлении муниципальных услуг подотчетность достигается, когда потребитель способен определить, кто за что отвечает и может связать ответственную за предоставление услуги структуру напрямую с источником финансирования. Там, где имеется только один орган управления, потребители услуг знают, кто за что отвечает и с кем необходимо связываться при желании оказать влияние на принятие решений.

- *Простота управления.*

Данный критерий является развитием критериев эффективности и ответственности. Самая простая для управления система – та, что является непротиворечивой и не требует ненужной траты времени и усилий на консультации, переписку и встречи для принятия решений.

- *Прозрачность.*

Достигается в случае, если потребители имеют доступ к информации и способны влиять на принятие решений. Таким образом, широкая общественность находится в курсе событий и имеет возможность дать им оценку.

### Результаты мониторинга

1. Анализ полных издержек получения муниципальных услуг для граждан.
2. Формирование перечня обращений (процедур) в муниципальные органы власти.
3. Определение реальной стоимости результатов услуг и отдельных процедур.
4. Определение фактических затрат времени на получение результатов услуг и отдельных процедур.
5. Выявление наиболее актуальных проблем предоставления муниципальных услуг и выработка предложений по их решению.

В общем виде эффективность можно определить как соотношение достигнутых результатов и затраченных на это ресурсов (материальных, организационных, информационных и др.). Соответственно, чтобы оценить эффективность, необходимо по заранее выбранным критериям и показателям

оценить результаты, затем - затраченные на это ресурсы, а затем соотнести их.

Оценка качества муниципальных услуг должна проводиться по таким критериям, как время ожидания в очереди, вежливость сотрудника, комфортность условий, доступность информации о порядке получения услуги и т.д.

Результаты, полученные в ходе сбора мнений граждан о качестве услуг, участвуют в расчете показателей и рейтингов ведомств по показателям удовлетворенности и качества предоставления муниципальных услуг. Более того, результаты указанной оценки могут быть использованы в качестве основания для применения в отношении соответствующего руководителя органа местной власти мер дисциплинарного взыскания, предусмотренных законодательством КР.

Вместе с тем, необходимо внедрение системы внутриведомственного мониторинга качества предоставления муниципальных услуг с привлечением представителей общественности. В этих целях предлагается разработать типовую методику проведения внутриведомственного мониторинга качества оказания муниципальных услуг.

## **2.9 Создание системы контроля качества предоставления муниципальных услуг**

В контексте обсуждения заявленной темы, в системе местного самоуправления в целом центральное место занимает общественная оценка качества предоставляемых муниципальных услуг. Представляется, что для целей анализа уместно выделить несколько различных ролей местных сообществ. Так, жители являются потребителями муниципальных услуг, и с этой точки зрения – должны быть контролерами качества и эффективности предоставления этих услуг. Следовательно, принципиально важным является вопрос о том, какие возможности реагирования на некачественные или неэффективно организованные муниципальные услуги имеет общественность.

Разработка концепции развития местного самоуправления в современном обществе и формирование соответствующей политики должны начинаться с решения ключевого вопроса о месте и роли местных сообществ. Определяя

это место, а также цели, возможности и пути развития местного самоуправления, как представляется, необходимо ставить во главу угла самые простые, но насущные вопросы. Какими хотят видеть жители свой муниципалитет сегодня и завтра? Какие публичные услуги они считают необходимыми? Готовы ли они участвовать в решении общих дел (в т.ч. в управлении, в оказании услуг своим согражданам, локальному сообществу)? В каких формах? Какие предпосылки необходимы для этого с их точки зрения? Каковы их минимальные/максимальные ожидания в части публичных услуг? Безусловно, важно понять и проанализировать и позицию местных политиков и профессионалов-управленцев с точки зрения того, какими они видят свой муниципалитет в будущем. Какую роль, по их мнению, будут играть и какие функции осуществлять в обозримом будущем сами органы местного самоуправления? В чем видится потенциал развития отношений власти с гражданским обществом? Как они оценивают пределы разумного регулирования муниципальных услуг?

Система управления качеством оказания муниципальных услуг через открытость, прозрачность, общественную экспертизу позволяет осуществлять:

- формирование репутации муниципальных органов власти как гаранта качества предоставляемых услуг;
- профилактику коррупции в сфере оказания муниципальных услуг;
- минимизацию социальной напряженности;
- профилактику скрытой дискриминации при оказании услуг населению.

Система управления качеством оказания муниципальных услуг строится на следующих базовых механизмах:

- разработка и внедрение Стандартов оказания государственных услуг;
- оказание услуг, соответствующих по качеству Стандартам и потребностям населения;
- всестороннее освещение и информирование потребителя о видах, формах, нормативах, месте и времени оказания услуг;
- вовлечение потребителя в контур управления качеством оказания предоставляемых услуг посредством мониторинга и общественной экспертизы;
- выработка управленческих решений, направленных на совершенствование качества муниципальных услуг.

Для организации контроля качества оказания муниципальных услуг необходимо разработать и утвердить:

- принципы и ключевые аспекты системы управления качеством муниципальных услуг;
- ответственность и полномочия лиц, занятых в области качества предоставления услуг;
- требования к разработке и содержанию документов, регламентирующих практику управления качеством оказания муниципальных услуг;
- организацию оценки качества муниципальных услуг:
  - внутренний контроль организациями, оказывающими услуги;
  - независимая общественная и профессиональная экспертиза и мониторинг.

Косвенные результаты внедрения системы управления качеством. Система позволит:

- производить оценку качества жизни населения муниципальных образований, что позволит оценивать эффективность системы муниципального управления;
- производить оценку эффективности деятельности муниципальных органов;
- оценивать репутационные характеристики руководителей муниципальных образований.

### **3. МИРОВАЯ ПРАКТИКА СТАНДАРТОВ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ УСЛУГ НАСЕЛЕНИЮ**

Опыт проведения реформ в сфере оказания различных услуг населению в развитых странах показывает, что в результате реализации различных программ можно добиться значительного повышения эффективности и действенности административного управления.

В этой связи представляется целесообразным исследовать зарубежный опыт реформ государственного управления, определить проблемные вопросы и наметить дальнейшие направления реформирования системы предоставления государственных и муниципальных услуг в Кыргызстане:

#### **3.1 Оценка качества государственных и муниципальных услуг населением**

**Великобритания.** Муниципалитеты Великобритании проводят постоянные опросы населения о качестве предоставляемых услуг и степени соответствия их объема и качества налоговой нагрузке. Каждый муниципалитет разрабатывает определенный «стратегический порядок достижения целей», состоящий из конкретных планов и программ.

**Германия.** Для формирования у населения положительного мнения о качестве получаемых государственных и муниципальных услуг предусматривается использование специальных постановлений, защищающих потребителей, которые предполагают особые процедуры разрешения конфликтных ситуаций; также проводятся регулярные опросы потребителей.

**Голландия.** Портал «обратной связи» (Citizenlink) направлен на стимулирование участия граждан в жизни государства через измерение уровня удовлетворенности граждан деятельностью государства, участие в общественной жизни и пр.

### **3.2. Прозрачность и качество системы предоставляемых услуг**

**США.** В настоящее время в США действует Government Performance Results Act (GPRA) - федеральный закон «Об оценке результатов деятельности государственных учреждений» (1993г.). Преимуществом такого закона является то, что он впервые сформировал задачу повышения качества и степени удовлетворенности населения предоставляемыми государством услугами. Также с приходом к власти Президента Барака Обамы в 2009 году был создан правительственный сайт с открытой информацией обо всех федеральных расходах согласно закону о восстановлении и реинвестиции от 2009 года.

### **3.3. Принцип «единого окна»**

**Австралия.** Государственное учреждение «Centrelink», работающее по принципу «единого окна», сотрудничает с девятью министерствами, включая Министерство социального обеспечения, которое является и клиентом и руководящим ведомством со стороны Правительства. «Centrelink» не финансируется напрямую из бюджета, а получает средства за счет контрактов на предоставление услуг. Такой подход считается хорошей мотивацией для обеспечения качества услуг. Как правило, «Centrelink» заключает контракты сроком на три года. Министерства имеют право расторгнуть контракты, если они недовольны качеством услуг, предоставляемых «Centrelink».

**Россия.** В России существуют многофункциональные центры (МФЦ), уполномоченные на предоставление гражданам комплекса взаимосвязанных государственных и муниципальных услуг по принципу «единого окна».

### **3.4. Информационно-коммуникационные технологии**

**Сингапур.** Первыми в мире реализовали идею правительственного портала. Сервер поддерживает девять разделов: бизнес, оборона, образование, занятость, здравоохранение, жилье, правопорядок и т.д.

**Канада.** Программа Government Online: все правительственные услуги были переведены в Интернет уже к концу 2004 г. С начала 2001 г. в Интернете были размещены все документы, нормативные акты, информация о конкурсах и тендерах.

### **3.5. Инфраструктура оказания услуг**

**Россия.** Платежные терминалы для оплаты услуг жилищно-коммунального хозяйства находятся в префектурах, районных управах, во всех отделениях единых расчетно-информационных центров, во многих товариществах собственников жилья.

**Франция.** Осуществляется программа оборудования государственных учреждений и коммунальных служб специальными банковскими автоматами, позволяющими осуществлять безналичную оплату сборов, налогов, платежей, штрафов, получения виз и т.д.

Обобщая достижения зарубежных стран, в качестве основных факторов, направленных на повышение качества государственных и муниципальных услуг в стране, можно выделить следующие:

- соблюдение высоких этических норм при предоставлении государственных и муниципальных услуг;
- создание нормативных условий, ориентирующих государственные органы и органы местной власти на противодействие коррупции;
- четкая стандартизация процесса оказания государственных и муниципальных услуг;
- повышение уровня информационной открытости и транспарентности процедур, коммуникация с потребителем по принципу «обратной связи»;
- рациональное распределение функций государственных органов и органов самоуправления по предоставлению отдельных видов услуг;

- оптимизация бюджетных расходов на государственные и муниципальные услуги;
- повышение ответственности органов власти за исполнение полномочий;
- обеспечение удобной инфраструктуры системы оказания государственных и муниципальных услуг, ее доступности.

### **Подробнее о предоставляемых государственных и муниципальных услугах в России**

Распоряжением Правительства Российской Федерации утверждена «Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг на 2011-2013 годы», целями которой являются:

- снижение административных барьеров;
- повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг.

В июле 2010 года в России был принят Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», закрепляющий инновационные принципы и механизмы взаимодействия органов государственной власти и общества при предоставлении государственных и муниципальных услуг.

- С вступлением в силу данного закона на государственные органы и органы местного самоуправления возложена обязанность по принятию нормативных правовых актов, устанавливающих порядок и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги, которые именуются административными регламентами. Целью их является достижение открытости деятельности соответствующих органов, доступности обращения за предоставлением государственных и муниципальных услуг.
- Органы местного самоуправления обязаны публиковать административные регламенты на официальных сайтах сети Интернет.
- Также, законом закреплены права граждан на получение государственной (муниципальной) услуги своевременно и в соответствии со стандартом; получение полной, актуальной и

достоверной информации о порядке предоставления государственных (муниципальных) услуг, в том числе в электронной форме; получение государственных (муниципальных) услуг в электронной форме, а также в иных формах по выбору заявителя; досудебное рассмотрение жалоб в процессе получения государственных (муниципальных) услуг; получение государственных и муниципальных услуг в многофункциональном центре.

- Закон запретил требовать от граждан и предпринимателей предоставления информации или документов, которые уже имеются в соответствии с законодательством в распоряжении государственных органов, органов местного самоуправления, а также информации или документов, предоставление которых не предусматривается напрямую нормативными актами.
- Определены конкретные случаи взимания платы за предоставление государственных и муниципальных услуг – либо на основании Налогового кодекса, либо на основании Перечней платных услуг, утверждаемых Правительством, законом субъекта, представительного органа муниципального образования.
- Сформированы и внедрены многофункциональные центры (МФЦ).

Как показали результаты проведенных исследований качества и доступности государственных и муниципальных услуг гражданам РФ, а также степени удовлетворенности граждан качеством работы государственных органов, многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг признаны населением самым удобным каналом получения комплекса услуг от различных ведомств.

Основной идеей МФЦ является реализация принципа «одного окна», когда гражданин освобождается от необходимости получать справки в других госучреждениях, ходить по инстанциям или платить посредникам. От получателя требуется только подать заявление и получить результат в установленный срок, а всю остальную работу, в том числе межведомственное согласование, должны проводить сотрудники МФЦ и соответствующие государственные и муниципальные органы власти.

Создаваемые на территории Российской Федерации МФЦ позволяют гражданам получать самые разные услуги (получение паспорта, регистрация актов гражданского состояния, постановка на налоговый учет и пр.) в одном помещении и не взаимодействовать при этом с чиновниками непосредственно. Такой подход минимизирует моральные, материальные и временные издержки потребителей услуг, в связи с чем, популярность МФЦ постоянно растет.

- Предусматривается постоянный мониторинг, в т.ч. на местном уровне, качества предоставления публичных услуг, ежегодное формирование перечней услуг, подлежащих оптимизации и формирование планов по решению выявленных проблем с принятием конкретных нормативных правовых актов.

### **Подробнее о предоставляемых муниципальных услугах в Венгрии**

Предоставление услуги системой местных органов власти Венгрии основано на принципе обязательных и необязательных услуг, предусмотренных в Законе. Обязательные услуги подразделяются на категории: услуги первой категории предоставляются во всех населенных пунктах независимо от типа и размера и включают в себя водоснабжение, общее образование, базовые услуги здравоохранения и соцобеспечения, освещение улиц, содержание местных общественных дорог и кладбищ, а также защиту прав этнических и национальных меньшинств. Вторая категория обязательных услуг определяется по закону, а финансовые средства, необходимые для этих целей, должны выделяться из государственного бюджета. Услуги этой категории регламентируются законом «О местных органах власти», в котором предусмотрено, что местным органам власти с большим населением и большими возможностями может быть поручено выполнение большего числа обязательных услуг и предоставлено больше полномочий по сравнению с другими органами местного самоуправления.

Другие услуги являются необязательными. Учитывая то, что органы местного самоуправления имеют разные задачи и полномочия, которые зависят от требований и возможностей их территорий, местные органы власти могут предоставлять совершенно разные услуги. По решению местного выборного представительного органа или местного референдума органы местного самоуправления могут передать выполнение местных задач, которые не обязаны выполнять по закону, в ведение других органов. Предоставление необязательных услуг не должно мешать предоставлению обязательных услуг.

Местные органы власти самостоятельно выбирают формы предоставления услуг. Первый тип услуг предоставляется самими местными органами власти. В большинстве случаев предоставление услуг организует местное управление или его бюджетные учреждения; услуги финансируются из местного бюджета. Кроме того, местные органы власти могут привлечь к этому компании, которые они контролируют. В соответствии с законом «О местных органах власти» представительные органы могут создавать муниципальные учреждения, предприятия и другие организации и назначать их руководителей с целью предоставления коммунальных услуг, за которые они отвечают. С 31 декабря 1993 г. местные органы власти получили право создавать коммерческие предприятия только в форме бизнес-ассоциаций или кооперативов. В качестве примеров такого рода услуг можно привести управление собственностью, содержание парков, муниципальных кладбищ и обеспечение общественной санитарии.

Второй способ предоставления услуг - частными предприятиями, работающими на договорной основе. Как правило, такие договоры заключаются с частными компаниями или предпринимателями, но в отдельных случаях партнером местного органа власти может выступать государственная компания. Услуги, предоставляемые таким образом, включают водоснабжение, поставку газа и общественный транспорт.

Отдельная форма предоставления договорных услуг основана на концессиях. Закон № XVI от 1991 г. «О концессиях» разрешает местным органам власти использовать свои основные фонды для получения прибыли путем использования собственности и осуществления права собственности на имущество. В число услуг, предоставляемых на основе концессии, входит эксплуатация местных дорог и использование коммунальных сооружений (например, водопровода, канализации, электросетей, газовых сетей, центрального отопления и телекоммуникаций). Проблема с предоставлением услуг на основе концессий связана с тем, что большинство местных коммунальных сооружений являются частью крупных региональных или национальных систем, которые подлежат государственной концессии. Таким образом, на практике, концессии местных органов власти возможны только в области водоснабжения, канализации и местного вещания.

#### **4. Международные требования к предоставлению общественных услуг**

##### *Принципы предоставления услуг населению Организации Объединенных Наций*

15 марта празднуется Всемирный день защиты прав потребителей, который впервые отмечался 15 марта 1983 года. Спустя два года – 9 апреля 1985 года Генеральная Ассамблея ООН приняла руководящие принципы для защиты интересов потребителей<sup>1</sup>. Понятие «потребитель» предложил Президент США Джон Кеннеди, выступая в Конгрессе США 15 марта 1962 г. Он же сформулировал первые четыре основных права потребителей, которые впоследствии были расширены Всемирной организацией союзов потребителей (СИ), созданной в 1961 г. в Нидерландах.

В настоящее время Всемирная организация союзов потребителей (СИ) объединяет более 180 общественных и государственных организаций, занимающихся проблемами защиты прав потребителей из 72 стран мира, представляет интересы потребителей в ЮНЕСКО и ООН.

Базовые принципы, которые с позиции потребителей, необходимо учитывать в структуре стандартов, сформулированы в Руководящих принципах ООН для защиты интересов потребителей (Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН №39/248 от 9 апреля 1985 года).

##### 4.1. Право на информацию

Каждый потребитель имеет право на своевременное получение полной и достоверной информации об услуге, обеспечивающей возможность ее

---

<sup>1</sup> Резолюция 39/248 Генеральной ассамблеи ООН.

компетентного выбора. Граждане имеют право на доступность центров обслуживания, которые должны быть обустроены и располагаться таким образом, чтобы все посетители могли без труда добраться и войти в них: вблизи остановок общественного транспорта, с местами для парковки транспортных средств, с пандусами для инвалидов, поручнями, лифтами и т.п.

#### 4.2. Право на выбор

Применительно к государственным сервисам гражданин должен иметь право воспользоваться государственной услугой или отказаться от услуги, если это возможно по характеру услуги. Кроме того, оказание услуги не должно сопровождаться прямым или косвенным навязыванием платных услуг. Кроме того, гражданин должен обладать информацией о льготах и преимуществах, предоставляемых при получении услуги и др. значимых для выбора параметрах.

#### 4.3 Право на безопасность

Услуга должна обладать такими характеристиками, которые позволят потребителю не отказаться от услуги и достичь желаемого результата без несоразмерных финансовых, временных и эмоциональных затрат.

#### 4.4 Право на удовлетворение базовых потребностей

Применительно к государственным услугам сервис должен обладать специальными условиями для отдельных категорий граждан, обеспечивать вежливое и уважительное отношение к потребителю и предусматривать комфортные условия обслуживания.

#### 4.5 Право на возмещение ущерба

Потребитель услуги имеет право на защиту нарушенных интересов, включающую как возможность оспаривания действий государственного органа, так и механизм возмещения убытков, причиненных при оказании услуги. Кроме того, необходимо установить имущественную, административную и уголовную ответственность чиновников: за существенное уменьшение достигнутой ранее степени удовлетворенности клиентов; за неисполнение законодательства, когда чиновнику доподлинно известно о незаконности его действий (бездействия), например, после вступления в силу решения суда; за непринятие мер по анализу жалоб и предложений клиентов

#### 4.6 Право на учет своего мнения

Данное право может быть реализовано через создание механизмов «обратной связи», а также через возможность внешнего контроля над соблюдением требований стандартов (добровольные схемы подтверждения соответствия, мониторинги, рейтинги и т.п.). Варианты обратной связи, позволяющей выявить степень удовлетворенности потребителей и получить данные для улучшения обслуживания, зависят от местонахождения сервиса и структуры пользователей. Это может быть: книга жалоб и предложений в каждом центре обслуживания, «Горячая телефонная линия» (адрес электронной почты и т.п.) для сбора информации вышестоящим органом; включение вопросов обслуживания в заполняемые при получении услуги бланки; периодический опрос посетителей.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, несмотря на пятнадцатилетний опыт развития местного самоуправления, тем не менее, до сих пор понятие и организация муниципальной службы остаются достаточно новыми явлениями в отечественной истории государственного строительства. Ибо развитие института местного самоуправления, с которым непосредственно связана муниципальная служба, фактически не изменило основного инструмента в этой сфере - местного управленца.

Ведь до недавнего прошлого деления на государственных и муниципальных служащих не производилось, так как все работники системы управления по всей вертикали власти, включая местные советы и исполнительные комитеты, являлись государственными служащими. И только с введением соответствующих конституционных норм и процессом перехода к организации местной власти на началах самоуправления деятельность в органах местного самоуправления стала пониматься и именоваться иначе.

Сегодня основными барьерами развития муниципальных услуг в Кыргызстане представляются:

- ❖ несовершенство нормативно-правовой базы, регулирующей оказание социально-значимых государственных и муниципальных услуг;
- ❖ социальная индифферентность и безучастие населения в повышении качества получения муниципальных услуг;
- ❖ отсутствие четких принципов несения ответственности муниципальных структур и отдельных должностных лиц за несоответствующее выполнение функций в процессе работы с населением;
- ❖ дублирование функций различных ведомств, увеличивающее возможности для совершения коррупционных преступлений.

Исходя из указанных проблем и анализа мирового опыта, основные меры повышения качества предоставления муниципальных услуг в Кыргызстане можно представить в следующем виде:

## **1. Организационные меры**

- ориентация муниципальных служащих на переход к системе управления, ориентированной на результат;
- открытие специализированных служб помощи населению, оказывающих консультационные услуги по вопросам оказания муниципальных услуг;
- совершенствование электронной системы предоставления услуг;
- интеграция межведомственного обмена баз данных органов власти для предоставления муниципальных услуг в едином информационном пространстве;
- внедрение механизма аутсорсинга административных процессов, позволяющего использовать его в качестве инструмента оптимизации функций, выполняемых органами муниципальной власти, средства снижения затрат и повышения качества муниципальных услуг.

## **2. Меры по оценке эффективности и качества муниципальных услуг**

- исследование и анализ функций и непосредственной деятельности каждого органа муниципальной власти;
- создание правовой основы предоставления государственных и муниципальных услуг населению с учетом:
  - исключения возможности для коррупционных правонарушений;
  - закрепления и определения критерии платности государственных и муниципальных услуг;
  - определения правового закрепления административных процедур;
- разработка стратегических целей и задач каждого ведомства в зависимости от приоритетов политики государства;
- оптимизация муниципальных услуг (создание перечня муниципальных услуг);
- принятие административных регламентов, стандартов предоставления муниципальных услуг;
- усиление контроля соответствующих ведомств, общественных организаций на вопрос качества предоставления муниципальных услуг

населению путем проведения регулярного опроса населения, постоянного мониторинга степени удовлетворенности населения предоставляемыми услугами, проведения системных исследований по оценке качества услуг, разработки рекомендаций для подотчетных ведомств.

## *СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ*

Конституция КР от 27 июня 2010г

Закон КР «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011г.

ЗАКОН КР "О финансово-экономических основах местного самоуправления" от 25 сентября 2003г.

ЗАКОН КР "О местной государственной администрации" от 14 июля 2011 г

Закон КР «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» от 28 декабря 2006г.

Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 г.г.

Закон КР «О борьбе с коррупцией» от 6 марта 2003г.

Резолюция Генеральной ассамблеи ООН от 9 апреля 1985г.

Система муниципального управления / под ред. Зотова, — М.: 2005.

«Местные органы власти и права человека: оказание эффективных услуг», 2005.

Дубинин М.А., Советов П.М. Аутсорсинг, частно-государственное партнерство, частно-муниципальное партнерство

Федеральный закон № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27 июля 2010 г

Кирсанов С.А. Муниципальные услуги как вид публичных услуг // Управленческое консультирование. Актуальные проблемы государственного и муниципального управления

Реброва Н.П., Смоляр М.Я. Организация предоставления государственных (муниципальных) услуг в Российской Федерации

Амелин Д., Дороговцев А. Аутсорсинг в муниципальном управлении // Менеджмент в России и за рубежом. – 2008