

**Вобленко С.В.**

Член Европейского клуба экспертов местного самоуправления

**Формирование профессиональной,  
ответственной и результативной  
местной власти,  
ориентированной на потребности жителей  
(оптимизация функций органов местного  
самоуправления)**

Выступление на семинаре №2

г.Киров, 3 июня 2008 г.

## Темы для обсуждения

1. Термины и определения
2. Откуда «берутся» функции (как «вывести» функции из законодательства)
3. Кодификатор функций г.Кирова
4. Модель Кодификатора функций «от потребностей»

# **1. Термины и определения**

## 1. Термины и определения

**Функция (управления)** - постоянное, циклически повторяющееся действие органа публичной власти, состоящее из решения типовых задач (планирование, регулирование, контроль), связанных с созданием организационно-правовых условий (обстановки) для нормальной деятельности организаций, предприятий и органов власти по реализации возложенных законом полномочий.

в терминах ФЗ 131-ФЗ

**«управление» = «организация» + «обеспечение условий»**

**Схема 1. Механизм «предоставления услуг» по ФЗ 131-ФЗ**

**ОРГАНИЗАЦИЯ**  
 комплекс орг.-правовых, орг.-технических мероприятий и распорядительных действий по управлению отношениями или обеспечению скоординированности действий

- планирование
- правовое регулирование,
- координация
- контроль

ОМСУ отвечает за «наличие услуг», но «сам» услугу не предоставляет

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ**  
 принятие мер, позволяющих сделать что-то, достичь результатов, сохранить что-то

1) обеспечить условия (как длительное, постоянно возобновляемое действие, направленное на выполнение задачи) /обеспечить услугами связи/  
 2) создать условия (разовое действие, направленное на решение конкретной задачи) /создать условия для предоставления транспортных услуг населению = утвердить маршруты/

ОМСУ отвечает за «наличие условий», но не за конечный результат

**УСЛОВИЯ**  
 1) обстоятельства, от которых что-то зависит  
 2) обстановка,  
 3) правила

**УЧАСТИЕ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ**  
 непосредственное участие органа МСУ в реализации задачи

- ... мероприятий по ГО и ЧС
- ... мер первичной пожарной безопасности

ОМСУ участвует в мероприятиях в формах, предусмотренных «отраслевым» зак-вом

**(конкретное) обязательство действовать**

- формирование и содержание муниципального архива
- содержание на территории муниципального района межпоселенческих мест захоронения
- создание и содержание инфраструктуры поддержки ... бизнеса
- выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений

ОМСУ «сам» предоставляет услугу и отвечает за результат

## 1. Термины и определения

*Функция связана с услугой, «вытекает из услуги».*

**Функция = «организация + обеспечение условий для предоставления ... услуги»**

**«Формула» подхода к разработке кодификатора:**  
*общественная потребность – публичная услуга (обязат-во) – функция по обеспечению услуги – орган власти, ответственный за предоставление услуги*

*В теории* действует принцип «сколько услуг – столько функций» (в реальности функций может быть больше)

ВМЗ 16-22	формирование и содержание муниципального архива	
1.	Формирование муниципальных архивных фондов ( <i>простая услуга</i> )	СКУ
2.	Предоставление архивной информации юр. и физ. лицам по запросам ( <i>простая услуга</i> )	АУ
3.	Содержание муниципальных архивов ( <i>простая услуга</i> )	МУ
4.	Создание и содержание органов управления	Ф
5.	Функции управления	Ф

Кодификатор функций: уровни 2 и 3

**4.7. Управление архивным делом**

4.7.1. Управление формированием муниципальных архивных фондов

4.7.2. Обеспечение предоставления архивной информации юр. и физ. лицам по запросам

2. «Выведение» функций

**2. Откуда «берутся» функции  
(как вывести функции из зак-ва РФ)**



## 2. Как «вывести» функции

Единой методики нет.

В практике можно выделить **два подхода**:

- 1) «от существующей системы органов МСУ» (пример – методика анализа функций МЭРТ)
- 2) «от публичных потребностей» (Республика Татарстан, Рязанская область)

*Оба метода опираются на анализ законодательства*

# Методика выведения функций управления из зак-ва РФ (от потребностей)

«ПРАВО»



«УПРАВЛЕНИЕ»

«Отрасл.»  
законы,  
Муниц.  
правов. акты

описание **средств**  
**в рамках** установленных **задач**

функции управления  
(4 уровень)

Кодексы РФ

описание **задач**  
**в рамках** установленных  
**предметов ведения**

функции управления  
(3 уровень)

ФЗ 131-ФЗ

закрепление потребностей  
в форме **распределения**  
**предметов ведения властей**

функции управления  
(2 уровень)

Конст. РФ  
Европ. Хар-  
тия МСУ

описание потребностей  
в форме  
**предметов ведения власти**

общие функции  
управления (1 уровень)

публичные потребности граждан

## Фрагмент аналитической таблицы при «выведении» функций

№ статьи (ч., п.)	Положения статей, раскрывающие основное содержание функции (ОМСУ = органы местного самоуправления)	Итоговое название	Код
Ст. 7 ч. 1 К	Российская Федерация - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.	Гуманитарная функция МСУ	1.
Ст. 37 К	3. Каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, а также право на защиту от безработицы. 5. Каждый имеет право на отдых. Работающему по трудовому договору гарантируются установленные федеральным законом продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск.		
Ст. 38 ч. 1 К	Материнство и детство, семья находятся под защитой государства.		
Ст. 40 (ч. 2) К	2. Органы государственной власти и ОМСУ ... создают условия для осуществления права на жилище.		
Ст. 40 (ч. 3) К	3. Малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами.		

## 2. «Выведение» функций

	предметы и «части» предметов ведения	функции управления
1 уровень	основные публичные потребности, закрепленные за публичной властью (за что отвечает власть в целом) \\Конституция РФ, Европейская Хартия МСУ\\	функции управления 1 уровня
2 уровень	предметы ведения самоуправления (вопросы местного значения) \\ФЗ 131-ФЗ:\\	функции управления 2 уровня (детализация 1 уровня)
3 уровень	конкретные задачи, которые решаются в рамках предметов ведения \\Бюджетный, Градостроительный, Земельный, Водный, Лесной Кодексы\\	функции управления 3 уровня (детализация 2 уровня)
4 уровень	детализация задач в «отраслевых» законах и правовых актах муниципальных образований	функции управления 4 уровня (детализация 3 уровня)

## **Почему 4 уровня? Сколько уровней может быть?**

Исторически первыми Кодификатор функций сделали в Республике Татарстан (4 уровня), где 2001 г. реализуется «государственный заказ на управление» в рамках системы «индикативного управления».

*Уровней выделяется столько,  
чтобы было удобно при управлении функциями  
(исходя из удобства и эффективности управления)*

3. Кодификатор функций г.Кирова

## **3. Кодификатор функций г.Кирова**

### 3. Кодификатор функций г.Кирова

1. **Хороший**, тщательно и структурно проработанный документ.
2. **Существенным достоинством** является увязка Кодификатора функций + «*кодификатор МПА*» + «*центров ответственности*» + *штатного расписания*.
3. **Документ практичен** (изначально ориентирован на потребности управления) и может развиваться (совершенствоваться).

## Проблемные вопросы (из Кодификатора г. Кирова)

вопрос	пояснение
<p>Как можно охарактеризовать принцип, который положен в основу Кодификатора?</p>	<p>- Основа = административная система органов МСУ, их функции и задачи (принцип подхода «от системы органов власти»).</p> <p>- А что лежит в основе построения системы органов МСУ?</p>
<p>Откуда взялись - функции, их названия? - состав (перечень) функций?</p>	<p>«Функция» - нечто, связанное с «обеспечением деятельности» (реализации) услуги. Именно по отношению к услуге (обязательству) и может идти речь о «функции».</p> <p><b>Например:</b></p> <p>- услуга «Дошкольное образование детей в группах с 12-ти часовым пребыванием по общеразвивающим программам»,</p> <p>- а «функция» будет называться «Обеспечение дошкольного образования детей в группах с 12-ти часовым пребыванием по общеразвивающим программам»</p>
<p>Что ещё нужно для «управления» функциями?</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Индикаторы результативности (отсутствуют; запланирована работа.)</li> <li>2) Распределение функций по «центрам ответственности» (сделано)</li> <li>3) Составление муниципального задания на выполнение функций управления (отсутствуют; запланирована работа)</li> </ol>



**ПРАКТИЧЕСКИЙ ВОПРОС:**  
в каком направлении  
можно совершенствовать  
Кодификатор функций г.Кирова?

## **4. Модель Кодификатора функций «от потребностей»**

#### 4. Модель Кодификатор функций «от потребностей»

### **4.1. Особенность муниципального управления:**

*сферная организация жизнедеятельности  
муниципального образования («отраслевой» подход  
– для государственного управления).*

**Таблица. Сферная организация деятельности органов МСУ (по М.А.Васильеву)**

общественные потребности	сфера управления	вопросы компетенции местного самоуправления /в соответствии с функциональной классификацией РФ/
воспр-во семьи, физическое воспр-во человека	<b>1 – гуманитарная (социальная)</b>	Образование
		Здравоохранение и спорт
		Социальная политика (на местном уровне)
организация взаимоотношений между людьми и их объединениями	<b>2 - организационно-правовая</b>	<i>Политико-администрат. дела:</i> обслуживание деят-ти органов МСУ,
		<i>Общегосударственные дела</i> (кроме архивов, статистики, ведения информационных баз данных), ГОиЧС, моб. подготовка, ...
		<i>Местные финансы</i> <i>Общехозяйственные дела:</i> планирование СЭР, планировка территории, управление муниц. имущ-ом, торг.-промышл. политика
воспроизводство материальной среды обитания людей (вещей и услуг)	<b>3 - материальная</b>	ЖКХ и строительство
		Топливо и энергетика
		Транспорт
		Сельское хозяйство и рыболовство
		Торговля, общественное питание, бытовое обслуживание
		Водные ресурсы
		Лесное хозяйство Воспроизводство минерально-сырьевой базы
воспр-во идей, духовных традиций и культуры	<b>4 - информационная</b>	Связь и информатика
		Культура, кинематография, СМИ
		Архивное дело
		(Муниципальная) статистика
		Ведение информационных систем и баз данных Наука, НИР, НИОКР

## Что дает сферный подход к классификации функций?

- 4 сферы: сразу видна «главная» сфера = гуманитарная (остальные – «обслуживают»)
- 4 зама главы
- 4 группы агрегированных показателей результативности деятельности органов МСУ в данной сфере /и, одновременно, = основа оценки результативности деятельности самих замов/

## **4.2. Структура Кодификатора функций (1-й уровень)**

1. Управление гуманитарной сферой
2. Управление организационно-правовой сферой
3. Управление материальной сферой
4. Управление информационной сферой

*Напомню (в терминах ФЗ 131-ФЗ):  
управление = организация + обеспечение условий*

#### 4. Модель Кодификатор функций «от потребностей»

### **1. Управление гуманитарной сферой**

Всего

в гуманитарной сфере:

функций 2 уровня – 4

функций 3 уровня – 32

функций 4 уровня – 109



## Структура кодификатора функций органов МСУ в гуманитарной сфере (1 и 2 уровни)

1.1. Управление муниципальной системой здравоохранения

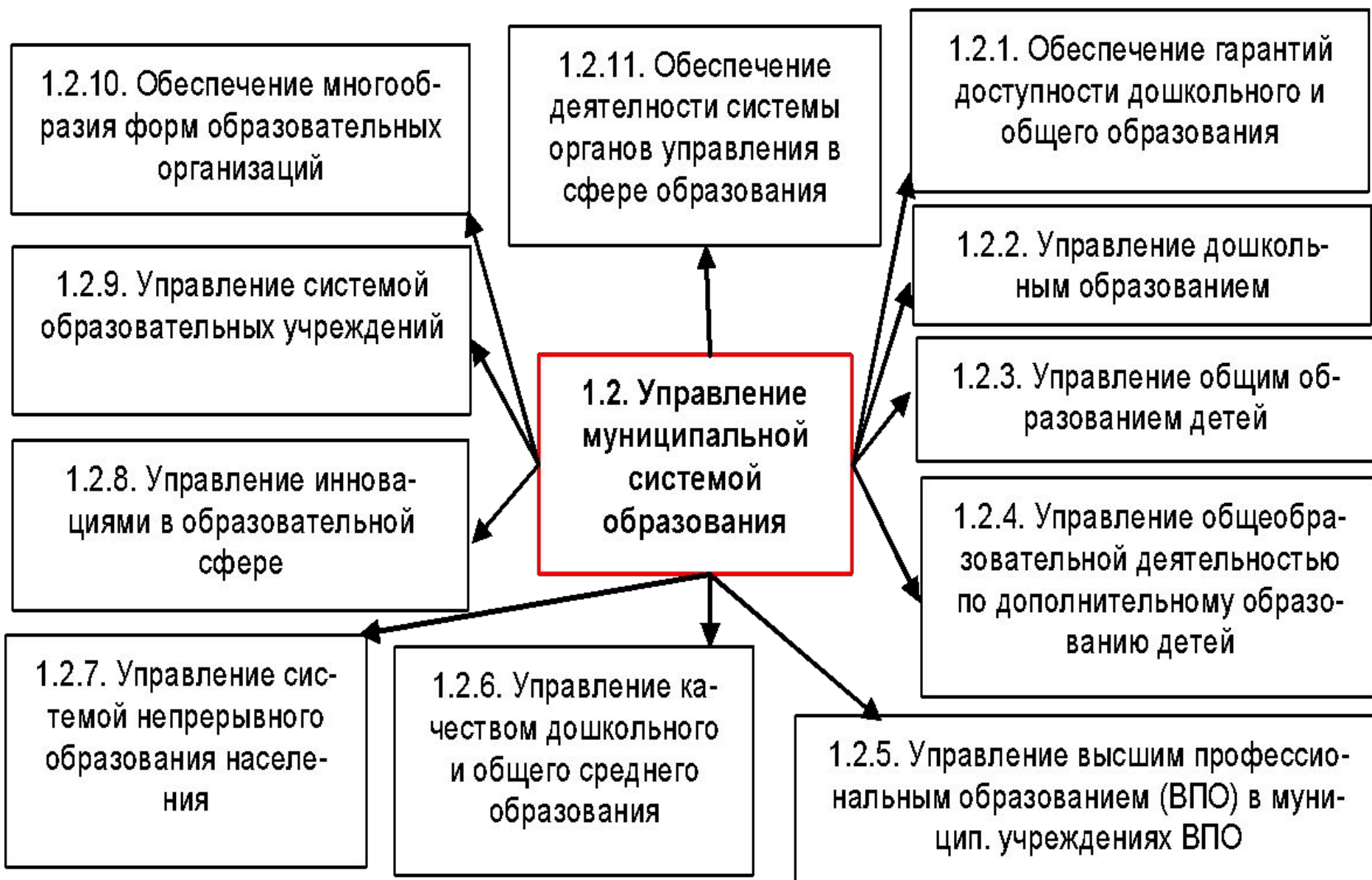
1.4. Управление  
социальной политикой  
на местном уровне

1. Управление  
гуманитарной  
сферой

1.2. Управление  
муниципальной системой  
образования

1.3. Управление в области физической культуры, спорта, туризма

## Гуманитарная сфера. Пример: Кодификатор функций: уровни 2 и 3



Гуманитарная сфера. Пример: система показателей результативности функций.

Код ф-ии	Наименование ф-ии ОМСУ	Наименование показателя (индикатора) индикатор, помеченный (*), характеризует уровень и качество жизни
1.1	Управление муниципальной системой здравоохранения	<b>1. Эффективность муницип. системы здравоохранения в целом</b>
		*1.1. <i>Младенческая смертность</i> (чел. на 1000 детей, родивш. живыми)
		*1.2. <i>Смертность от туберкулеза</i> (кол-во на 1000 чел.)
		<b>1.3. Эффективность мер по предупреждению и раннему выявлению заболеваний</b>
		1.3.1. <i>Заболеваемость (впервые выявленные заболевания)</i>
		1.3.1.1. <i>Болезнь органов дыхания</i> (кол-во на 1000 чел.)
		1.3.1.2. ...
		1.3.1.3. ...
		*1.3.2. <i>Социально-значимые заболевания</i>
		1.3.2.1. <i>Туберкулез</i> (кол-во на 1000 чел.)
		1.3.2.2. <i>Инфекции, передающиеся половым путем (сифилис и гонорея)</i> (кол-во на 1000 чел.)
		...
		*1.3.3. <i>Диспансеризация населения</i>
		1.1.1.

4. Модель Кодификатор функций «от потребностей»

## **2. Управление организационно-правовой сферой**

Всего

в организационно-правовой сфере:

функций 2 уровня – 7

функций 3 уровня – 49

функций 4 уровня – 182

## Структура кодификатора функций органов МСУ в организационно-правовой сфере (1 и 2 уровни)

### **Организационно-административные функции.**

- 2.7. Обеспечение законности деятельности органов МСУ
- 2.8. Управление межмуниципальной кооперацией.

### **Общегосударственные функции.**

- 2.6. Обеспечение правопорядка и общественной безопасности

### **2. Управление организационно-правовой сферой**

### **Общехозяйственное управление.**

- 2.1. Социально-экономическое программирование.
- 2.2. Управление муниципальными финансами
- 2.3. Управление территориальным планированием
- 2.4. Управление муниципальной собственностью
- 2.5. Управление торговой-промышленной политикой (регулирование местного рынка, стимулирование малого и среднего предпринимательства)

4. Модель Кодификатор функций «от потребностей»

## **3. Управление материальной сферой**

## Управление материальной сферой

Всего

в материальной сфере:

функций 2 уровня – 10

функций 3 уровня – 59

функций 4 уровня – 197



## Структура кодификатора функций органов МСУ в материальной сфере (1 и 2 уровни)

### 3. Управление материальной сферой

3.1. Управление в сфере использования и воспроизводства природных ресурсов, охраны окружающей природной среды

3.2. Управление промышленностью

3.3. Управление сельским хозяйством

3.4. Управление транспортным комплексом

3.5. Регулирование обеспеченности внутреннего товарного рынка отдельными товарами, услугами

3.6. Управление жилищной сферой в пределах собственных полномочий

3.7. Управление (общим) благоустройством территории МО

3.8. Управление организацией ритуальных услуг и содержанием мест захоронения

3.9. Реализация, обеспечение и защита прав потребителей в пределах собственных полномочий

3.10. Управление трудом в пределах собственных полномочий

4. Модель Кодификатор функций «от потребностей»

## **4. Управление информационной сферой**

**Всего  
в информационной сфере:**

функций 2 уровня – 4  
функций 3 уровня – 32  
функций 4 уровня – 118

## Структура кодификатора функций органов МСУ в информационной сфере (1 и 2 уровни)

4.7. Управление архивным делом

4.8. Управление взаимодействием органов МСУ и органов гос. власти

4.1. Управление сферой культуры и искусства

4.6. Управление информатизацией

4. Управление информационной сферой

4.2. Управление молодежной политикой

4.5. Управление научной (научно-технической) и экспертной деятельностью в местном сообществе

4.4. Управление обеспечением населения услугами связи

4.3. Управление формированием местного сообщества как субъекта местного самоуправления (Ст. 33 ФЗ 131)

#### 4. Модель Кодификатор функций «от потребностей»

### **4.3. Применение Кодификатора (муниципальное задание на управление)**

*Основа: муниципальное здание на предоставление муниципальной услуги (Ст. 69.2 БК РФ)*

- выписка из РРО по расходным обязательствам, исполнение которых необходимо для выполнения МЗ;
- определение категорий физ. и (или) юридических лиц, являющихся потребителями соответствующих услуг;
- показатели, характеризующие качество и (или) объем (состав) оказываемых муниципальных услуг;

А также:

- порядок оказания муниципальных услуг физическим и (или) юридическим лицам	- предельные цены (тарифы) на оплату муниципальных услуг физическими или юридическими лицами, если зак-вом РФ предусмотрено оказание соотв. услуг на платной основе, либо порядок их установления	- порядок контроля за исполнением МЗ, в том числе условия и порядок его досрочного прекращения	- требования к отчетности об исполнении МЗ
---	---	--	--

**Форма «муниципального задания на управление»  
на основе индикаторов оценки функций органов власти (фрагмент)**

функция управл.		наименование индикатора	значение индикатора			
код ф-ии	наименование		фактич.	план		пороговое
				год n	год n+...	
1	2	3	4	5	6	7
1.1	соц.-экономическое программирование	Объем ВП на душу населения к объему ВВП РФ на душу населения (в %)				
		Объём инвестиций в основной капитал в сопостав. ценах, в % к предыдущему году				
		Средняя продолжит. жизни населения (лет)				
		Индекс Джини (раз)				
		Уровень безработицы (в % к трудоспос. населению)				
		Доля бузубыточных МУП (в %)				
		иные				

Спасибо!

[svoblenko@mail.ru](mailto:svoblenko@mail.ru)