

КЛИЕНТООРИЕНТИРОВАННЫЙ ПОДХОД К ПРЕДОСТАВЛЕНИЮ МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И МЕТОДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ*

* Данное исследование выполнено в рамках госзадания ИСЭИ УНЦ РАН по теме №0253-2014-0001 "Стратегическое управление ключевыми потенциалами развития разноразмерных социально-экономических систем с позиций обеспечения национальной безопасности" (№ гос. регистрации 01201456661)"

CLIENT-ORIENTED APPROACH TO THE IMPLEMENTATION OF MUNICIPAL SERVICES: THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ASPECTS

*D. Gaynanov
A. Ataeva
G. Zinnurova*

Annotation

The article deals with municipal services as a basic element of the municipal management system, determined by the characteristics of their provision from the perspective of their social significance. The authors substantiate the feasibility of using client-oriented approach to the process of municipal services, describe the characteristics of the suppliers and consumers of these services, factors and institutional conditions of their provision.

Keywords: municipal services, local governments, client-oriented approach.

*Гайнанов Дамир Ахнафович
Д.э.н., профессор, Институт
социально-экономических
исследований УНЦ РАН, г. Уфа
Атаева Айсылу Гарифулловна
К.э.н., Институт
социально-экономических
исследований УНЦ РАН, г. Уфа
Зиннурова Гульмира Равиловна
Институт
социально-экономических
исследований УНЦ РАН, г. Уфа*

Аннотация

В статье рассматриваются муниципальные услуги как базовый элемент системы муниципального управления, определяются особенности их предоставления с позиции социальной значимости. Обосновывается целесообразность использования клиенто-ориентированного подхода к процессу предоставления муниципальных услуг, определяются характеристики поставщиков и потребителей этих услуг, факторы и институциональные условия их предоставления.

Ключевые слова:

Муниципальные услуги, органы местного самоуправления, клиенто-ориентированный подход.

Особенностью муниципального уровня организации территориальных социально-экономических систем является его высокая социальная значимость с целью удовлетворения основных жизненных потребностей местного сообщества. С этой позиции базовой категорией, определяющей эффективность муниципального управления и местного самоуправления, является муниципальная услуга, ее качество и доступность для населения. Предоставление муниципальных услуг можно рассматривать с позиции теории общественных благ, разработанной нобелевским лауреатом П. Самуэльсоном в 1950-х годах.

Предложенные им свойства общественных благ можно перенести и на муниципальные услуги, в частности:

◆ неделимость (несоперничество) – предоставление муниципальных услуг одному потребителю позволяет

увеличить количество потребителей без изменения стоимости на услуги и ее качества;

◆ неисключаемость – потребитель не может быть исключен из числа получателей услуг – в этом особенность муниципальных услуг как базовых социальных услуг для местного населения (дошкольное, школьное образование, здравоохранение и др.);

◆ невозможность не потреблять – существует ряд муниципальных услуг, которыми пользуются все потребители, вне зависимости от желания потреблять (например, услуги в сфере безопасности).

Среди других особенностей муниципальных услуг, как и для чистых общественных благ, можно выделить совокупность потребления, их полезное действие направлено на удовлетворение потребностей групп населения и не разлагается на индивидуальные услуги. Их производ-

ство не подвержено рыночному контролю: сложно измерить и оценить спрос на них, а также их качество из-за трудностей установления связи оплаты со спросом и потреблением.

Кроме того, муниципальные услуги по большей части не являются прибыльными с позиции рыночных производителей, в связи с чем органы местного самоуправления берут на себя обязанность участвовать в их предоставлении. Наконец, значительный внешний эффект муниципальных услуг определяется приносимой пользой большой совокупности людей.

Их потребление может быть, как индивидуальным, так и коллективным, как бесплатным, так и платным или частично платным. Платность зависит от категории, к которой можно отнести услуги, – чистые общественные блага или смешанные. Экономически эффективно и целесообразно, чтобы услуги, относящиеся к смешанным благам, не имеющие значительных внешних эффектов и потребляемые локально, оплачивались потребителями. Также данный вид услуг можно измерить в расчете на одного получателя, что является важным с точки зрения организации бюджетного процесса – использование показателей как для планирования, так и оценки эффективности.

Предоставление муниципальных услуг предполагает решение вопросов, связанных с обеспечением базовых потребностей на низовых уровнях управления, ведь именно органы местного самоуправления наиболее приближены к населению и должны реагировать на вновь возникающие социальные запросы и привлекать к решению социальных проблем самих граждан. Все это осуществляется в соответствии с принципом субсидиарности, реализация которого предполагает разграничение компетенций, то есть определение того уровня власти, на котором наиболее эффективно, быстро, полно, с учетом интересов населения могут быть решены те или иные задачи.

Также предоставление социально значимых услуг органами местного самоуправления обосновано теоремой децентрализации, сформулированной американским экономистом У. Оутсом. Обеспечение потребления общественных благ географически локализованным обществом более эффективно на местном уровне.

Другими словами, уровень власти, находящийся ближе всего к потребителям бюджетных услуг, способен обеспечить наиболее эффективное расходование бюджетных средств (эффективность затрат) для удовлетворения местных нужд, что позволяет ему оказывать целый ряд услуг на уровне, на котором возможен наиболее полный учет конкретных потребностей местного населения и на котором выгоды от этих услуг окупают стоимость, которую готовы оплачивать получатели.

Тем самым достигается Парето-эффективный уровень услуги, который не могут обеспечить органы государственной власти при следующих условиях:

1. издержки предоставления услуг одинаковые для всех уровней власти, т. е. отсутствует экономия на масштабе;
2. произведенные на конкретной территории общественные блага полностью потреблены населением этой территории, т. е. отсутствуют внешние эффекты;
3. предпочтения населения различных территорий различаются между собой, учет местных потребностей может приводить к удорожанию централизованного предоставления услуг.

Рассматривая термин "муниципальная услуга", следует обратить внимание на то, что единой точки зрения по определению данного понятия, как и терминов "государственная", "публичная", "социальная" услуги в настоящее время нет.

Л.К. Терещенко замечает [6], что само понятие "государственные (муниципальные) услуги" в России стало использоваться только в процессе проведения административной реформы, в то время как во многих зарубежных странах государственные услуги – одна из основных форм отношений гражданина, юридического лица и власти, где государство рассматривается как "поставщик услуг".

Существует противоречие в определениях муниципальных услуг в Федеральном законе № 210-ФЗ от 27 июля 2010 г. "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" и Бюджетном кодексе РФ. Так, в ФЗ-210 под услугой понимаются отношения, возникающие по запросам заявителей в рамках осуществления органами власти исполнительно-распорядительных функций, также деятельность, в рамках предоставления услуг в электронном виде. Данный подход не отражает отличительные признаки и характеристики муниципальных услуг. В Бюджетном кодексе РФ под муниципальной услугой (работой) понимается услуги (работы), оказываемые (выполняемые) органами местного самоуправления, государственными (муниципальными) учреждениями и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, иными юридическими лицами. Согласно ФЗ-210 услуги – это отношения, то в Бюджетном кодексе – это сами услуги (работы).

Процесс предоставления муниципальных услуг можно рассматривать с разных позиций: с позиции потребителей, с позиции органов местного самоуправления как контролирующей и регулирующей организации, а также с позиции поставщиков услуг. В совокупности различных позиций можно выделить систему предоставления (оказания) муниципальных услуг. Система объединяет поставщиков и потребителей, на деятельность которых ока-

зывают влияние органы власти всех уровней, но ответственность за функционирование и развитие несут органы местного самоуправления (рис. 1). Базовыми элементами системы предоставления муниципальных услуг являются муниципальные услуги; поставщики услуг; потребители услуг; связи между ними.

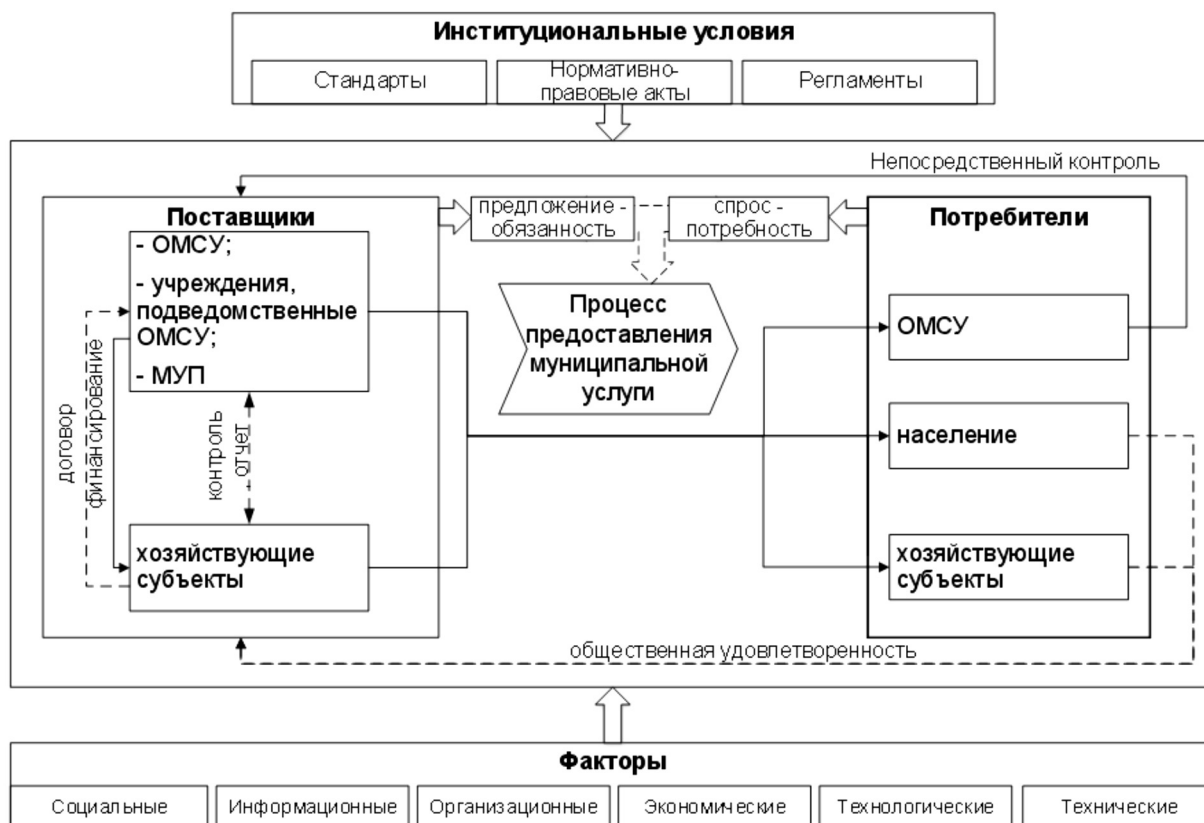
Институциональными условиями функционирования системы являются нормативно-правовые акты, регулирующие предоставление муниципальных услуг, а также регламенты и стандарты их предоставления. На функционирование системы предоставления муниципальных услуг оказывают влияние правовые, информационные, социальные, организационные, экономические, технические, технологические, экологические, инновационные факторы.

Поставщиков муниципальных услуг можно разделить на 2 группы:

1. муниципальные – сами органы местного самоуправления, подведомственные им учреждения, МУПы;
2. немunicipальные – коммерческие хозяйствующие субъекты. Последние действуют на основании заключен-

ных договоров с органами местного самоуправления, получают от них финансирование, подконтрольны им и должны перед ними отчитываться. Взаимоотношения поставщиков услуг и органов местного самоуправления регулируются заключенными контрактами (договорами), где должны быть определены конкретные результаты, выраженные количественными и качественными характеристиками. Результат отражает исполнение запроса потребителя, его удовлетворенность качеством предоставленной услуги и соответствие результата ожиданиям.

При принятии решения о выборе поставщика органам местного самоуправления следует учитывать нормы действующего законодательства; состояние рынка данной услуги; источники финансирования предоставления услуги (средства местного бюджета, оплата услуг потребителями, смешанные) и их соотношение; а также общие тенденции развития данной услуги и специфические особенности муниципального образования. Там, где уже существует и может развиваться частное предпринимательство, требуется ограничивать хозяйственную деятельность муниципалитетов. Очевидно, что в областях деятельности, где частный бизнес отсутствует, предос-



Источник: составлено авторами.

Рисунок 1. Клиенто-ориентированная модель взаимодействия "поставщик - потребитель".

тавлять услуги или создавать условия для их предоставления, в том числе путем создания муниципальных объектов и (или) организаций, должна публичная власть.

Потребителями муниципальных услуг являются сами ОМСУ, население и хозяйствующие субъекты всех форм собственности. Органы местного самоуправления как потребители осуществляют непосредственный контроль над поставщиками услуг. Результатом получения муниципальной услуги со стороны населения и хозяйствующих субъектов является общественная удовлетворенность / неудовлетворенность услугой.

Органы местного самоуправления в данной системе выступают в трех аспектах: поставщики услуг, потребители и регулирующие органы. С этих позиций они осуществляют следующие функции:

1. выбор способа организации предоставления услуг;
2. нормативно-правовое регулирование;
3. нормирование, установление стандартов предоставления услуг, контроль;
4. функции собственников имущества и учредителей (участников) хозяйствующих субъектов;
5. оказание услуг в рамках решения вопросов местного значения.

Сам процесс предоставления муниципальной услуги предлагается рассматривать с позиции процессно-ориентированного подхода [4]. Вся деятельность поставщиков услуг предлагается детализировать на процессы, среди которых выявить основные и вспомогательные, определить последовательность их выполнения. Затем производится оптимизация последовательности: устраняются или сокращаются шаги, не влияющие на ценность, и таким образом сокращаются издержки. Для каждого процесса определяются затраты: финансовые, временные, ресурсные, административные и т.д. После этого для каждого процесса определяются ответственные исполнители, учитываются влияния различных внешних факторов. Такая детализация позволяет определить ключевые и проблемные места в предоставлении муниципальных услуг.

Для повышения удовлетворенности потребителей необходимо активно внедрять и использовать технологии вовлечения потребителей в оценку и повышение качества муниципальных услуг, учитывать их мнение и интересы и ожидания. Поэтому целесообразно использовать клиентоориентированную модель предоставления услуг, в которой потребителям отводится ключевая позиция. С этой точки зрения под муниципальными услугами можно понимать процесс и результат деятельности органов местного самоуправления (подведомственных им учреждений) по удовлетворению базовых потребностей потребителей, соответствующие их ожиданиям, реализуемые через совокупность муниципальных процессов, в ходе ис-

полнения которых ресурсы преобразуются в результат, финансируемые за счет бюджетных средств и (или) за счет средств потребителей.

На сегодняшний день существует множество трактовок определения клиентоориентированного подхода [3]. На основе анализа этих подходов предлагается рассматривать клиентоориентированность в муниципальном управлении, основываясь на следующих критериях: ключевая компетенция, целевые клиенты и равенство позиций, т.е. сотрудничество, соответствие результатов (качества) услуги ожиданиям потребителей. Каждый из этих критериев можно рассмотреть как с позиции клиента, так и исполнителя. Равенство позиций заключается в том, что потребители оценивают деятельность органов власти, а они, в свою очередь, осуществляют мониторинг потребностей и оценку эффективности деятельности. В соответствии с данным подходом для установления партнерских отношений органы власти должны концентрироваться на ключевых вопросах, компетенциях и целевых группах потребителей в зависимости от сферы своей деятельности.

Получить обратную связь от потребителей можно через оценку их удовлетворенности качеством предоставленных услуг, соответствием этих услуг их ожиданиям до момента получения. Удовлетворение потребностей зависит от разницы между услугой, которую потребители ожидают получить, и услугой, которую они действительно получили.

Базовой категорией клиентоориентированного подхода является категория "ожидание потребителей", которую условно можно определить как "представление потребителя о характеристике самой услуги и процедуры ее получения". Представление о качестве услуги формируется у клиента путем сопоставления ожиданий и фактического опыта ее получения.

Факторы, влияющие на ожидания потребителей муниципальных услуг: открытость ОМСУ; информированность населения об услугах и их качестве; предыдущий опыт; общепринятые общественные и индивидуальные представления и ожидания; доступность услуг; неопределенность последствий оказания услуги; услуги редко сопровождаются гарантией, а некачественные услуги нельзя вернуть, качество многих услуг могут оценить только специалисты; услуги выбираются при небольшом количестве альтернатив; на оценку качества обслуживания оказывает влияние настроение потребителя; ответственность ОМСУ; безопасность (отсутствие рисков и недоверия потребителей). На рис. 2 представлена концептуальная модель ожиданий потребителей, включающая в себя базовые факторы, определяющие как изначальные ожидания потребителя, так и последующее его восприятие на различных уровнях ожидания.

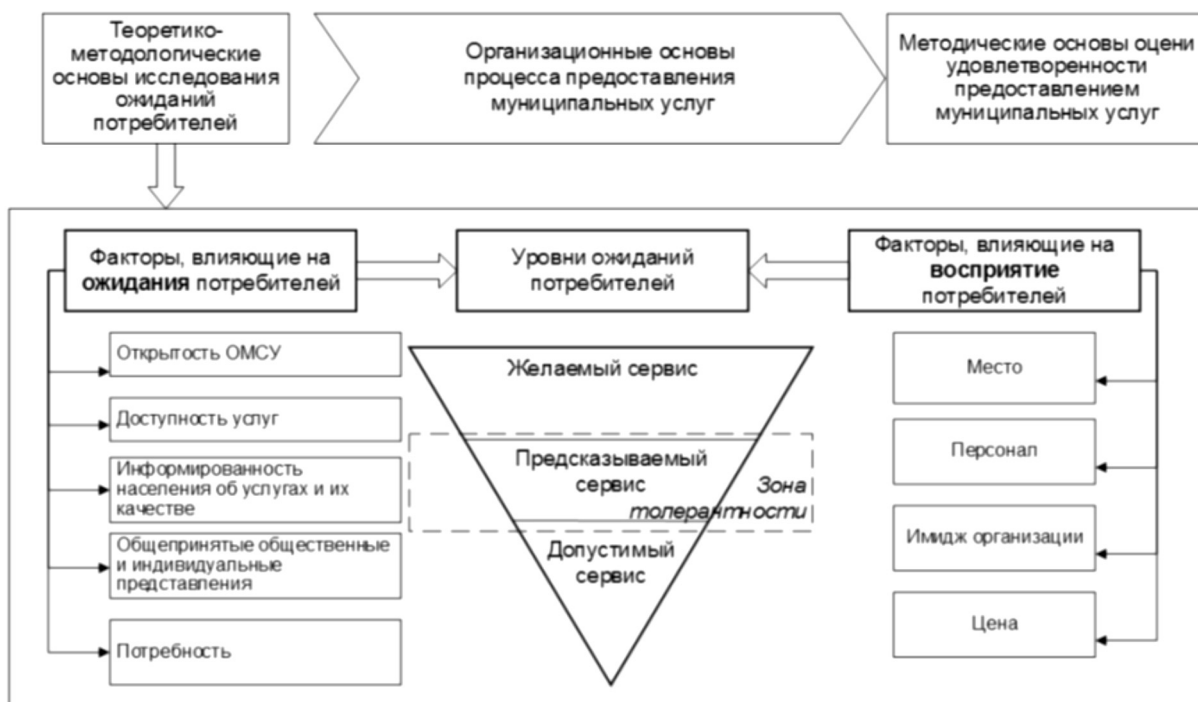
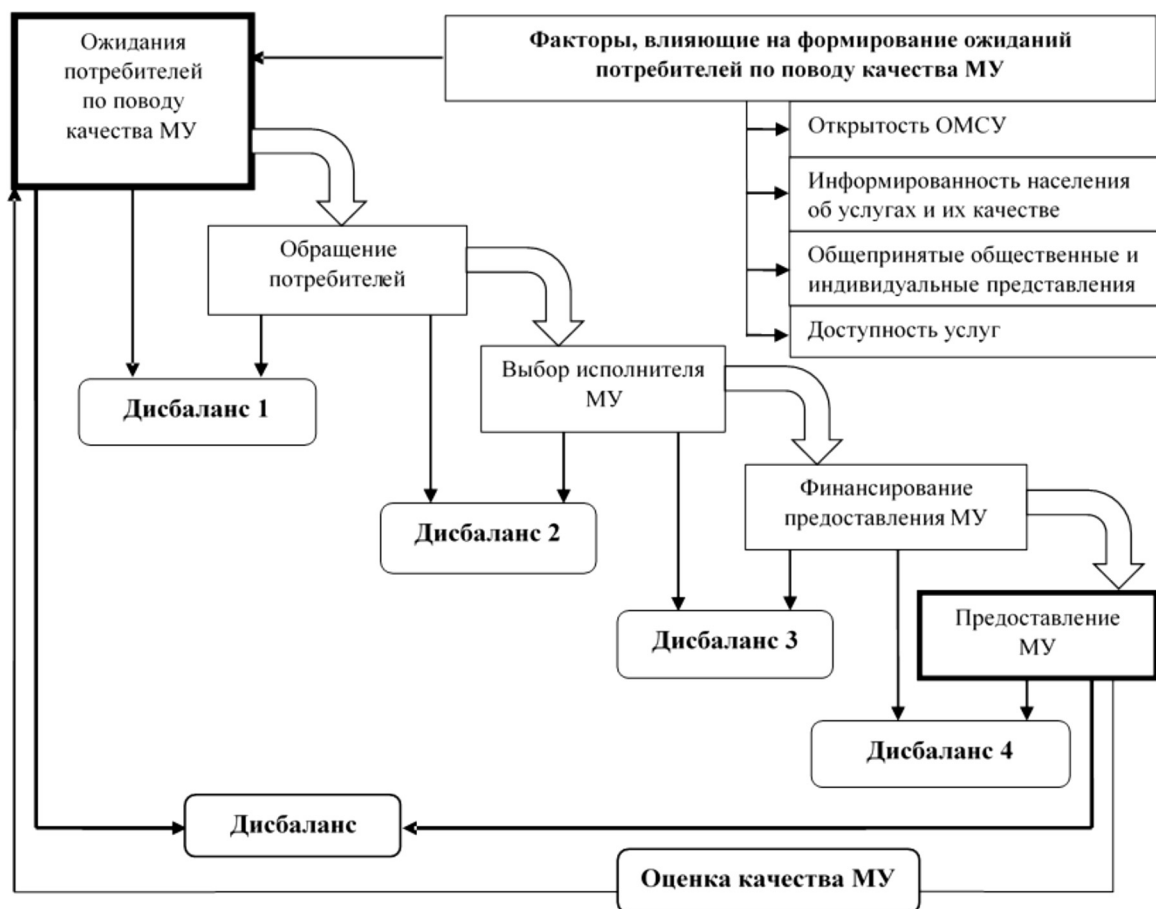


Рисунок 2. Модель ожиданий потребителей. (Источник: составлено авторами)



Источник: составлено авторами.

Рисунок 3. Модель дисбалансов ожиданий потребителей в процессе предоставления муниципальных услуг.

Предлагается выделить следующие уровни ожидания:

1. Желаемый сервис – идеальный уровень обслуживания, который потребитель хотел бы получить.
2. Допустимый сервис – минимально допустимое ожидание, низший уровень деятельности, который допускают потребители.
3. Предсказываемый сервис – уровень обслуживания, который ожидает получить потребитель в следующей сделке в результате предварительной оценки альтернатив или предыдущего опыта.

Желаемый сервис – Допустимый сервис = Зона терпимости (пространство, в пределах которого потребитель согласен терпеть изменения в качестве).

Вопрос теоретического обоснования выбора показателей и методического инструментария оценки ожиданий и восприятия потребителей требует отдельного рассмотрения. В данной статье мы рассмотрим общие принципиальные проблемы соответствия ожиданий потребителей реальному восприятию доступности и качества муниципальных услуг. Эти проблемы можно комплексно выразить в модели дисбалансов ожиданий потребителей в процессе предоставления муниципальных услуг (рис.3).

Дисбаланс 1.

Отсутствуют единые принципы и методические рекомендации выделения муниципальных услуг и стандартов оказания услуг. Организационные структуры органов местного самоуправления не в полной мере отвечают требованиям эффективного управления.

У потребителей складываются определенные ожидания до получения услуги. На эти ожидания оказывают влияние различные факторы. Отдельно можно отметить, что на дисбаланс влияет степень открытости органов местного самоуправления, информированность населения о предоставляемых услугах, а также их качестве, сложившиеся общественные представления об услугах и их исполнителях, а также индивидуальные предпочтения, доступность услуг. На данном этапе с точки зрения оперирования категорией доступности, можно говорить о следующих видах доступности муниципальных услуг: физической; временной; территориальной; информационной; финансовой.

Незнание органами местного самоуправления, и особенно исполнителями услуг, потребностей, ожиданий потребителей, игнорирование их интересов влечет за собой: возрастание недоверия потребителей к исполнителям; недостаточное отражение вопросов, касающихся перечня оказываемых услуг, их организации и финансового регулирования.

Дисбаланс 2.

Низкая информированность населения об услугах и их качестве, а также об исполнителях. Часто возникает ситуация, что потребителям услуг сложно разобраться в организационной структуре органов местного самоуправления, тяжело понять кто же именно является исполнителем муниципальных услуг, куда обращаться для получения услуги. Так, в ходе анализа сайтов администраций городских округов Республики Башкортостан было выявлено, что на многих из них отражена лишь самая общая информация (данные о руководители, телефон для получения справочной информации), а официальная статистическая информация, вопросы, связанные с приемом обращений граждан есть лишь на некоторых сайтах. Население может испытывать затруднения при поиске необходимой информации

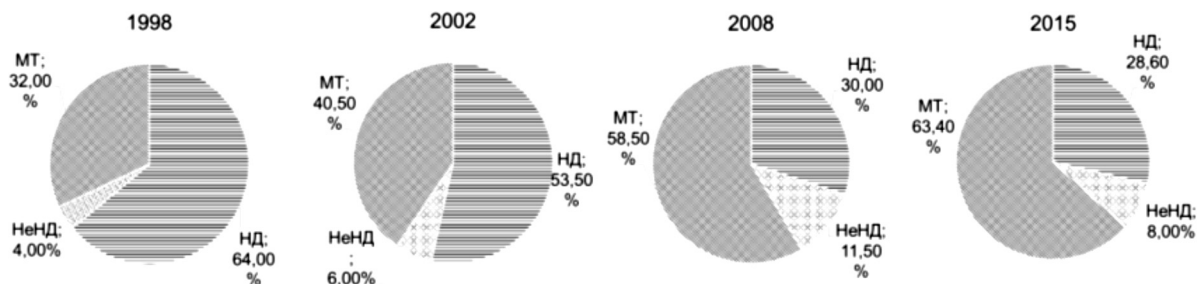
Также была проведена оценка сайтов структурных подразделений Администрации городского округа город Уфа. Информация, предоставленная на сайтах, неполная, отсутствует информация о планах и показателях деятельности ОМСУ на текущей год, что препятствуют процессу объективной оценки качества предоставляемой услуги. Описание порядка предоставления приема заявлений по общим вопросам представлено не на всех сайтах, несмотря на то, что это является основой информирования граждан о предоставлении муниципальных услуг. Также не публикуются статистическая информация и отчеты о деятельности, что приводит к снижению уровня доверия граждан к деятельности органов власти, и их открытости.

Дисбаланс 3.

На сегодня доля финансовых средств, остающихся в местных бюджетах очень мала (в среднем 95–96% налоговых доходов, собранных на территории МО поступают в федеральный и региональные бюджеты). Вследствие этого, муниципальные образования финансово зависимы от поступлений из вышестоящих бюджетов. Так, за последние 15 лет пропорции в структуре доходной части местных бюджетов изменились кардинально [5] (рис. 4).

Если до реформы МСУ две трети доходов местных бюджетов составляли налоговые доходы, в том числе значительную часть (12,25%) приходилась на местные налоги, то после 2003 года ситуация стала диаметрально противоположной – налоговые доходы стали составлять менее 30 % от общих доходов местных бюджетов (в том числе местные налоги – 3,4%).

К настоящему времени ситуация немного улучшилась, в том числе, за счет установления дополнительных отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов.



Источник: составлено авторами.

Рисунок 4. Изменение структуры налоговых доходов местных бюджетов РФ до и после реформы МСУ (НД - налоговые доходы, НеНД - неналоговые доходы, МТ - межбюджетные трансферты)

При низком значении собственных доходов местным бюджетам РФ, по итогам реформы местного самоуправления, была передана значительная часть расходов. По состоянию на 2014 г. переданы расходы: на образование – 47%, на ЖКХ – 14%, на социальную политику – 9%. Государство гарантирует обеспечение законодательно закрепленных расходных полномочий МО через финансовую помощь муниципальным образованиям в виде межбюджетных трансфертов, в противном случае, если рассматривать только суммарные налоговые и неналоговые доходы МО Республики Башкортостан за 2014 г., то они не покрывают и 77% местных расходов только на сферу образования, без учета других расходных статей (33,37 млрд. руб. налоговых и неналоговых доходов при потребности 43,12 млрд. руб. расходов местных бюджетов на образование). А если рассматривать данное соотношение только по муниципальным районам, то процент покрытия составляет 63,6%.

Фактически социально значимые расходы местных бюджетов не могут обеспечиваться собственными налоговыми и неналоговыми источниками, не говоря уже о местных налогах. Например, за счет земельного налога и налога на имущество физических лиц в целом по муниципальным образованиям Республики Башкортостан в 2014 г. было покрыто только 3,1% общих расходов местных бюджетов региона [2].

Дисбаланс 4.

Низкая эффективность использования бюджетных средств на предоставление муниципальных услуг.

На 1 января 2015 года сложилась следующая структура неэффективных расходов бюджетов муниципальных образований в РБ:

1. по отрасли "Общее образование" неэффективные расходы составили 2008,8 млн. рублей или 65,8% от общей суммы неэффективных расходов, по сравнению с уровнем 2013 года (2506,6 млн. рублей) объем неэффективных расходов уменьшился на 497,7 млн. рублей или на 19,9%.
2. по отрасли "Организация муниципального управления" – 906,1 млн. рублей или 29,7%, что больше по сравнению с 2013 годом на 105,8 млн. рублей;
3. по отрасли "Здравоохранение" – 94,7 млн. рублей или 3,1%, что по сравнению с 2013 годом меньше на 72,3% или на 246,7 млн. рублей;
4. по отрасли "Культура" – 44,2 млн. рублей или 1,4%, что на 22,2% больше, чем в 2013 году (36,2 млн. рублей).

Можно сделать вывод о том, что на оказание муниципальных услуг в таких сферах как образование, здравоохранение и культура расходуются значительная часть бюджетных средств, но эффективность расходования этих средств – низкая. Также неэффективными являются расходы на муниципальное управление.

В совокупности вышеназванные проблемы обуславливают актуальность развития теоретических основ и методического инструментария совершенствования института предоставления муниципальных услуг, в особенности касающихся как результирующих категорий (доступность, качество, удовлетворенность), так и оптимизации самого процесса предоставления и контроля муниципальных услуг.

ЛИТЕРАТУРА

1. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг [Электронный ресурс]: федер. закон РФ от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ: принят Гос. Думой 7 июля 2004 г. (ред. от 13.07. 2015 г.) //СПС "Консультант Плюс".

2. Гайнанов, Д.А., Атаева, А.Г. Постреформенные тенденции изменения финансовой самостоятельности муниципальных образований России [Текст] / Д.А. Гайнанов, А.Г. Атаева // Аудит и финансовый анализ. – 2016. – №4. – 456 с. – С. 201–207.
3. Гайнанов Д.А. Клиентоориентированное управление в организациях сферы услуг: Монография / Гайнанов Д.А., Крупский А.В., Мигранова Л.И., Сайфуллина Л.Д., Спирина Л.И.; под общ. ред. д-ра экон. наук, проф. Д.А. Гайнанова. – Уфа: ИСЭИ УНЦ РАН, 2015. – 148 с.
4. Зиннурова, Г.Р. Система оказания муниципальных услуг: анализ состояния и перспективы развития [Текст] / Г.Р. Зиннурова // Проблемы функционирования и развития территориальных социально–экономических систем: Материалы IX Всероссийской научно–практической internet–конференции. – Уфа: ИСЭИ УНЦ РАН. – 2015. – С. 201–203
5. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов¹ и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2014 год [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства финансов РФ. Режим доступа: http://www.minfin.ru/ru/performance/reforms/local_government/
6. Терещенко, Л. К. Услуги: государственные, публичные, социальные [Текст] / Л. К. Терещенко // Журн. рос. права. – 2004. – № 10. – С. 15.

© Д.А. Гайнанов, А.Г. Атаева, Г.Р. Зиннурова, (2d2@inbox.ru), Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»,



Институт социально-экономических исследований УНЦ РАН, г. Уфа



"Ни о чем не думает лишь тот,
кто ничего не читает."
Д.Дидро

Реклама