Тема 8.

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ УСЛУГИ В СИСТЕМЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

План

8.1.Общая характеристика муниципальных услуг.
8.2. Система оплаты муниципальных услуг
8.3. Измерители объема и результативности муниципальных услуг
8.4. Роль органов местного самоуправления в оказании муниципальных услуг

8.1.Общая характеристика муниципальных услуг

Муниципальная деятельность реализуется через систему муниципальных услуг, предоставление которых обеспечивает те или иные составляющие качества жизни. Управление оказанием муниципальных услуг является важнейшей составной частью муниципального управления, поэтому вопрос о муниципальных услугах является ключевым для понимания всех социально–экономических процессов, происходящих на местном уровне.

Муниципальная услуга является базовым элементом, клеткой муниципальной деятельности, основой экономических и социальных отношений между людьми на территории муниципального образования.

Прежде чем характеризовать систему муниципальных услуг, необходимо рассмотреть особенности услуги как продукта человеческой деятельности. Свои потребности человек удовлетворяет с помощью материальных благ и услуг. Материальные блага – это вещи, предметы, которые можно потрогать, подержать в руках: жилище, мебель, продукты питания, одежда, обувь, лекарства, телевизор и т.д. В современном обществе подавляющая часть материальных благ имеет форму товара, который человек приобретает в магазине, на рынке или в другом месте. Другая часть человеческих потребностей удовлетворяется с помощью услуг, не имеющих материальной формы. Основные различия между материальным благом и услугой представлены в табл. 8.1.

Таблица 8.1

Различия между материальным благом и услугой

Материальное благо (продукт)	Услуга
Осязаемость	Неосязаемость
Существует отдельно от производителя	Неотделима от производителя
Качество можно измерить с помощью определенных параметров (характеристик)	Качество колеблется в широких пределах в зависимости от производителя, места и времени оказания (непостоянство качества). Измерение качества ряда услуг затруднено
Подлежит сохранению в течение определенного времени	Не может быть сохранена (свойство несохраняемости)
Может перемещаться на значительные расстояния	Место производства и потребления услуги совпадают (свойство неперемещаемости)

Несмотря на эти различия, очевидно, что и на производство материальных благ, и при оказании услуг тратится человеческий труд, который должен быть оплачен.

Часть услуг человек оказывает себе сам или члены семьи оказывают их друг другу в рамках домохозяйства. Например, женщина готовит пищу на всю семью. Но вы можете сходить в ресторан, работники которого окажут вам услугу по приготовлению пищи, а потом вымоют использованную вами посуду. Здесь услуга сопровождает материальный продукт (потребленные вами продукты питания). Одновременное предоставление товара и сопутствующих ему услуг – достаточно распространенное явление. Вы можете сами отремонтировать свою квартиру, а можете пригласить профессионалов–ремонтников, можете сами починить телевизор, купив необходимые для этого детали, а можете вызвать мастера, который продаст вам эти детали и произведет ремонт, и т.д. По мере развития цивилизации и разделения труда все меньшую долю услуг человек оказывает себе сам или в пределах домохозяйства и все чаще пользуется услугами со стороны. Отсюда можно сделать вывод, что потребности людей в них будут постоянно возрастать.

Не все услуги, в которых нуждается человек, связаны с местом его проживания (например, транспортные услуги вне поселения, туристические, курортные, банковские и др.). Однако подавляющее большинство услуг люди хотят получать там, где живут и работают. Именно их мы будем называть «муниципальными».

Муниципальными услугами называются такие услуги, которые предоставляются в месте проживания человека или вблизи от него и за обеспечение которых органы местного самоуправления несут определенную ответственность.

Понятие «муниципальные» в данном случае подразумевает не форму собственности производителя, а локальный характер, определяемый местом проживания человека. К муниципальным относится весь комплекс жилищно–коммунальных, транспортных (в пределах территории поселения), бытовых, торговых, образовательных, медицинских, культурных, досуговых и других услуг. К ним следует относить и обеспечение общественного порядка, обустройство и содержание территории, обеспечение ее экологического и санитарного благополучия и т.д. Даже то, что мы называем «комплексным социально–экономическим развитием» муниципального образования, означает не что иное, как целенаправленное изменение ситуации в сторону увеличения объема и повышения качества муниципальных услуг. По отношению к функции оказания муниципальных услуг населению все остальные функции местного самоуправления производны.

Использование термина «муниципальные услуги» не означает, что их должны оказывать сами органы местного самоуправления. Но они отвечают за то, чтобы люди имели возможность получать их на территории муниципального образования. Перечень основных муниципальных услуг, оказание которых обязана обеспечить местная власть, перечислен в законодательстве о местном самоуправлении в качестве его предметов ведения или вопросов местного значения. Их потребителями являются как жители, так и предприятия и организации, обслуживающие нужды населения. Школе или больнице нужны тепло, вода, электричество, вывоз мусора, услуги по ремонту помещений, больнице нужна стирка белья и т.д.

Специфические свойства муниципальных услуг:

- необходимость бесперебойного (для многих – круглосуточного) оказания услуг;

- необходимость рассредоточения оказания услуг по территории поселения с целью максимального приближения к месту проживания человека (для крупных городов это весьма сложная задача);
- увеличение числа потребителей услуг не влечет за собой уменьшения их полезности для каждого, а удовлетворение потребности в одной услуге не снижает потребности в другой (свойство «отсутствия соперничества»);
- практическая невозможность ограничения доступа неограниченного круга потребителей к некоторым муниципальным услугам;
- местный монополизм исполнителей некоторых муниципальных услуг (водоснабжение, электроснабжение и т.п.). Такие услуги должны быть предметом особой заботы органов местного самоуправления.

Перечень, объемы и качество муниципальных услуг, предоставляемых населению на территории конкретного муниципального образования, могут изменяться в широких пределах, в зависимости от природно–климатических условий, социально–демографического состава населения, финансовых возможностей и др. С учетом этих факторов органы местного самоуправления, в соответствии с требованиями Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 2003 года (ст. 53), должны самостоятельно устанавливать муниципальные минимальные социальные стандарты, определяющие объемы, качество и периодичность предоставления отдельных муниципальных услуг, а также нормативы расходов местных бюджетов на эти цели. Муниципальные социальные стандарты не следует путать с технологическими, экологическими, санитарными и другими стандартами и нормативами, которые устанавливаются федеральными правовыми актами и должны учитываться органами местного самоуправления при определении нормативов бюджетных расходов.

8.2. Классификация и система оплаты муниципальных услуг

До сих пор в сознании многих людей сохраняется представление о бесплатности или низкой стоимости услуг в сравнении с материальными продуктами. Это ошибка. В оказании услуг принимают участие работники, получающие за свой труд соответствующее вознаграждение. Оказание многих услуг предполагает потребление расходных материалов, энергоресурсов, использование специальной техники, зданий, помещений и т.п., приобретение и содержание которых также требует определенных затрат. Поэтому необходимо не просто платить за каждую услугу, но платить столько, чтобы поставщик мог окупить свои расходы и получить хотя бы минимальную прибыль. Иначе в условиях рыночной экономики никто оказывать муниципальные услуги не будет.

Объем финансовых ресурсов, необходимых органам местного самоуправления для предоставления муниципальных услуг, зависит от того, кто конкретно будет платить за них: потребитель, местный бюджет или оба они в какой–то мере. Самому исполнителю это в принципе безразлично. При прочих равных условиях органы местного самоуправления заинтересованы в том, чтобы потребители муниципальных услуг сами оплачивали их.

Преимущества оплаты услуги ее потребителем:

- обеспечивается возможность количественной и качественной оценки услуги потребителем;
- появляется заинтересованность в экономном потреблении услуг;

- стимулируется качественная работа исполнителя.

Бесплатность или заниженная плата за муниципальную услугу развращает и исполнителя, и потребителя, а также всегда ведет к некачественной работе и расточительному использованию ресурсов.

Для определения наиболее целесообразной формы оплаты муниципальных услуг представим их классификацию (рис. 8.1).



Рис. 8.1 Классификация муниципальных услуг

Частные услуги характеризуются тем, что их оказание и потребление носит индивидуальный характер, т.е. они связаны с конкретными исполнителями и потребителями. Потребитель выступает в роли индивидуального заказчика. В этом случае и качество услуг может быть измерено потребителем. К числу таких услуг относится большинство бытовых и торговых услуг, такси и т.п. Они оплачиваются потребителями по сложившимся в рыночной среде ценам и тарифам.

Общественные услуги отличаются тем, что их производство и потребление носят общественный характер. Потребление не связано по времени ни с производством, ни с оплатой, а объем и качество не поддается непосредственному измерению потребителем. К общественным услугам может быть отнесено благоустройство и озеленение территории, содержание дорог и мест общего пользования, охрана общественного порядка, пожарная безопасность, содержание мест захоронения и др. Эти услуги должен оплачивать бюджет.

Услуги, общественные по форме их предоставления, но частные по характеру потребления в основном являются социально значимыми, их предоставление каждому гарантировано Конституцией РФ. К социально значимым услугам относятся охрана здоровья, возможность получения образования, доступ к достижениям культуры, который гарантируется государством каждому гражданину, независимо от уровня его материального благосостояния. В то же время должно быть обеспечено экономное потребление данных услуг, поэтому для их оплаты целесообразно сочетание личного и бюджетного финансирования, причем соотношения между ними могут быть самыми разными и неодинаковыми для различных групп населения.

«Бюджетными» муниципальными услугами называются такие услуги, которые полностью или частично финансируются из местного бюджета. К ним относятся общественные и большинство социально значимых услуг. В отдельных случаях бюджетными могут быть и некоторые частные услуги. Например, в ряде городов установлены льготы на услуги парикмахерских и бань для отдельных социальных групп. В этом случае бюджет должен компенсировать производителю потери его доходов.

Для получения некоторых дорогостоящих услуг в качестве третьего источника финансирования (кроме тарифа и бюджетного финансирования) могут использоваться различные системы страхования, например медицинское или страхование имущества от пожара.

Органы местного самоуправления должны непосредственно управлять или контролировать услуги местных монополистов, а также все бюджетные услуги. Цены и тарифы на них должны быть регулируемыми, их нельзя отдавать во власть рыночной стихии. Так, муниципалитеты многих крупных зарубежных городов сознательно финансируют потребление некоторых услуг, которые могли бы быть оплачены потребителем, Например, услуги общественного городского транспорта, снижением цен на которые (наряду с высокими тарифами за парковку автомобилей) муниципальные власти борются с переполнением центров городов индивидуальным автотранспортом.

8.3.Измерители объема и результативности муниципальных услуг

Необходимость экономии бюджетных средств на оказание муниципальных услуг делает злободневным вопрос об оценке объема услуги. Проблема не возникает, когда существует прямой измеритель: размер жилой площади, счетчик расхода электроэнергии, газа, воды, использования телефона при повременной оплате и т.п. Однако часто его нет, и приходится прибегать к косвенным, в качестве которых могут использоваться:

- с человека (вода при отсутствии приборов учета воды);
- с установки (радиоточка, телефон при отсутствии повременной оплаты);
- за вход (городской транспорт, музей);
- с квадратного метра жилой площади (теплоэнергия при отсутствии счетчика, вывоз мусора, лифт).

Выбор косвенного измерителя объема услуги не всегда очевиден и должен быть предметом анализа. Использование косвенных измерителей часто бывает выгодно поставщику, поскольку позволяет скрыть нерациональные расходы и производственные потери (например, тепла или воды в сетях). Поэтому везде, где только возможно, следует переходить на прямое измерение объема муниципальных услуг.

Важна также проблема распределения оплаты муниципальных услуг между различными категориями потребителей. Здесь можно использовать два принципа:

1) принцип «равенства» – оплата производится по единому для всех тарифу;
2) принцип «справедливости» – размер тарифа изменяется в зависимости от платежеспособности.

Потребители с низким доходом платят меньше за единицу услуги. Для отдельных категорий граждан пользование той или иной муниципальной услугой может быть вообще бесплатным, хотя это и увеличивает нагрузку на других потребителей.

Не менее важная проблема – оценка эффективности, результативности оказания отдельных муниципальных услуг. При ограниченности финансовых средств муниципальной власти постоянно приходится решать вопрос, какие бюджетные услуги и в каком объеме предоставлять, а от каких отказываться. Результативность определяется с помощью показателей, характеризующих степень удовлетворения тех или иных потребностей населения или потери от отсутствия данной услуги. Самым важным индикатором такого рода служит увеличение или уменьшение количества обращений и жалоб населения на качество. Для отдельных видов услуг могут использоваться частные показатели результативности: время ожидания городского транспорта на остановке, периодичность вывоза бытовых отходов, температура в квартирах в отопительный период, расчетное время на устранение аварии в эксплуатации жилищного фонда, состояние городских дорог, время от вызова скорой помощи до момента ее прибытия и т.д. Эти показатели должны устанавливаться муниципальными социальными стандартами. Органы местного самоуправления должны уметь оценивать результативность каждой услуги, соизмерять полученный результат с затратами на его достижение (т.е. оценивать эффективность оказания услуги) и на основе такого сопоставления осуществлять выбор приоритетов.

8.4. Роль органов местного самоуправления в оказании муниципальных услуг

Непосредственную работу по оказанию муниципальных услуг населению могут проводить предприятия и организации всех форм собственности и организационно–правовых форм, а также индивидуальные предприниматели. Для предоставления важнейших услуг, контроль над которыми местная власть не может передать никому, администрация муниципального образования имеет право создавать муниципальные предприятия и учреждения.

Одновременно она должна создавать частному бизнесу благоприятные условия для оказания муниципальных услуг.

Таким образом, роль органов местного самоуправления в оказании огромного спектра многообразных муниципальных услуг может быть различной:

1) за первую группу муниципальных услуг органы местного самоуправления несут полную ответственность, обязаны обеспечить их предоставление населению и финансировать их из местных бюджетов (содержание дорог, благоустройство территории, содержание школьных зданий, мест захоронения и т.п.);
2) за вторую группу муниципальных услуг основную ответственность и финансовую нагрузку несут органы государственной власти, а органы местного самоуправления содействуют в их оказании и участвуют в финансировании расходов

(общественная, пожарная безопасность, социальная поддержка отдельных групп населения и т.п.);

3) за третью группу муниципальных услуг органы местного самоуправления несут полную ответственность, хотя финансируют частично, в доле с населением и государством (льготные категории граждан). К этой группе относятся жилищно–коммунальные услуги, городской транспорт, детские дошкольные учреждения, медицинская помощь (кроме специализированной), культура и т.п.;
4) четвертую группу муниципальных услуг (частные услуги) полностью финансируют их потребители, а органы местного самоуправления лишь создают условия для их оказания путем правового регулирования, сдачи в аренду помещений, предоставления земельных участков и т.д. (например, торговля, бытовое обслуживание, гостиницы);
5) особую группу муниципальных услуг составляют справочно–информационные и согласовательно–разрешительные услуги, оказываемые непосредственно в органах местного самоуправления, а также услуги, связанные с рассмотрением жалоб и обращений граждан. По качеству предоставления этих услуг население часто оценивает всю работу органов местного самоуправления.

Управление процессом оказания муниципальных услуг, выбор наиболее эффективных измерителей и способов оплаты, сочетания личного и бюджетного финансирования услуг в различных сферах муниципальной деятельности, муниципального и частного секторов экономики при оказании муниципальных услуг является одним из ключевых аспектов искусства муниципальной политики.

Малый бизнес характеризуется существенными преимуществами в области предоставления муниципальных услуг. Из таких сфер, как торговля и бытовое обслуживание населения, муниципальный сектор исчез почти полностью. Активно вторгается частный сектор в лекарственное обслуживание населения, ряд медицинских услуг (стоматология, лечебный массаж и т. п.), эксплуатацию жилищного фонда, автобусные перевозки, сбор и вывоз бытовых отходов и многие другие сферы, традиционно считавшиеся функцией общественного сектора экономики. Это позволяет муниципальной власти создавать конкурентную среду при оказании муниципальных услуг, способствовать повышению их качества и снижению стоимости. Эффективность такой конкуренции доказана зарубежным опытом.

При выборе поставщика бюджетных муниципальных услуг органам местного самоуправления следует сопоставлять плюсы и минусы муниципального и частного секторов, учитывать множество факторов, которые могут проявиться в перспективе. Сравнительные характеристики муниципального и частного секторов при оказании муниципальных услуг представлены на рис. 8.2.



Рис. 8.2. Сравнительные характеристики субъектов предоставления муниципальных услуг

Администрация муниципального образования может использовать конкурентный потенциал частного сектора в различных формах, например:

- полная или частичная передача прав владения из муниципального в частный сектор (продажа, аренда и т. п.);
- проведение конкурсов муниципального заказа;
- предоставление частному предприятию исключительного права вести конкретную деятельность на определенной территории (строительство, реконструкция, эксплуатация, техническое обслуживание).

Конкуренция и сотрудничество муниципальных и частных предприятий в сфере предоставления услуг не противоречат друг другу. Успех сотрудничества напрямую зависит от успешной работы обеих сторон. Основная задача партнеров

(муниципальных и частных предприятий и предпринимателей) состоит в повышении качества услуг при сохранении контроля и ответственности за местными органами.

Современные технологии оказания государственных и муниципальных услуг

МФЦ как форма предоставления государственных и муниципальных услуг

В 2008 году Правительством Российской Федерации было принято решение о создании сети многофункциональных центров. Данная мера была направлена на повышение эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе за счет использования современных технологий и снижение временных издержек потребителей услуг1.

Позднее в 210-ФЗ было закреплено следующее определение многофункционального центра предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ): это «организация, созданная в организационно–правовой форме государственного или муниципального учреждения (в том числе являющаяся автономным учреждением), отвечающая требованиям, установленным настоящим Федеральным законом, и уполномоченная на организацию предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе в электронной форме, по принципу «одного окна».

«Одно окно» – это термин, обозначающий технологию предоставления услуг для граждан и бизнеса. Технология «одно окно» имеет целью снизить время общения граждан и бизнеса с органами публичного управления. Данная технология характеризуется тем, что оказание любых услуг концентрируется в одном месте, начиная от подачи заявления и заканчивая выдачей результатов услуги. Важной составляющей этой технологии является минимизация количества документов, которые заявитель должен предоставлять в орган власти для принятия решения. Передача государственных и муниципальных услуг в МФЦ осуществляется на основе соглашения между органом власти и МФЦ3. Соглашение о взаимодействии должно содержать параметры, которые представлены на рис. 8.3.

Руководителем (заместителем руководителя) высшего исполнительного органа государственной власти или комиссией по вопросам повышения качества и доступности предоставления государственных и муниципальных услуг субъекта РФ утверждается схема размещения МФЦ и офисов обслуживания населения. МФЦ рекомендуется создавать в каждом городском округе и муниципальном районе. В поселениях, не являющихся административными центрами муниципальных районов, наряду с МФЦ могут создаваться офисы обслуживания населения, а также может быть организовано бесплатное выездное обслуживание заявителей в муниципальных образованиях, в которых отсутствуют МФЦ, офисы обслуживания и привлекаемые организации. Организация деятельности МФЦ регламентируется Постановлением Правительства РФ от 22.12.2012 № 1376 «Об утверждении Правил организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг», в котором описаны требования к условиям и качеству оказания услуг.

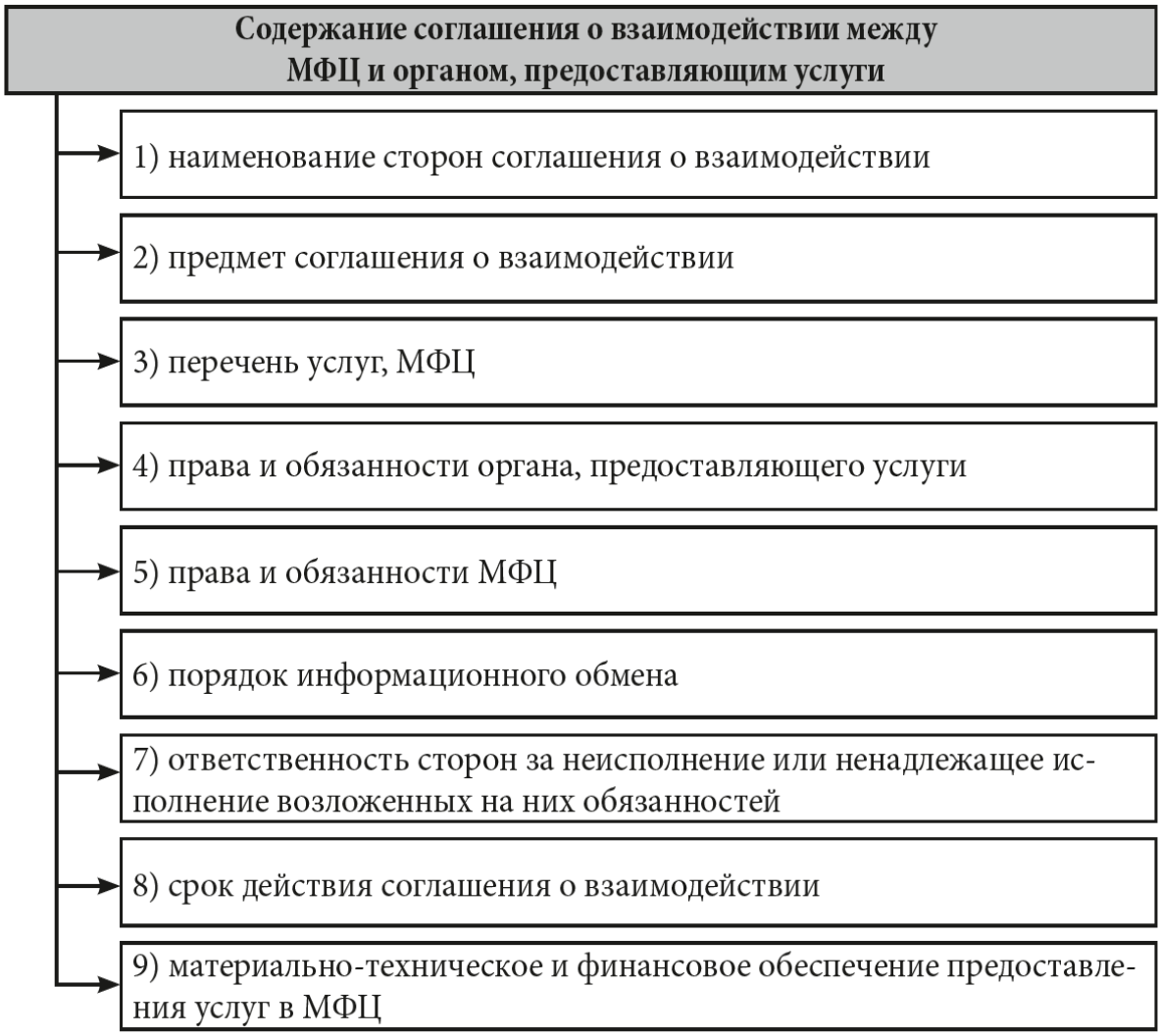


Рис. 8.3. Содержание соглашения между МФЦ и органом, предоставляющим услуги

Субъект РФ создает уполномоченный МФЦ, который осуществляет заключение соглашений о взаимодействии с органами и организациями, предоставляющими услуги; заключение договоров, а также координацию и взаимодействие с иными МФЦ и привлекаемыми организациями, находящимися на территории этого субъекта. Кроме этого, уполномоченный МФЦ ведет реестр заключенных договоров и соглашений, а также является оператором автоматизированной информационной системы МФЦ.

Ст. 16 210-ФЗ содержит перечень функций, которые осуществляют МФЦ в соответствии с соглашениями о взаимодействии (рис. 8.4).

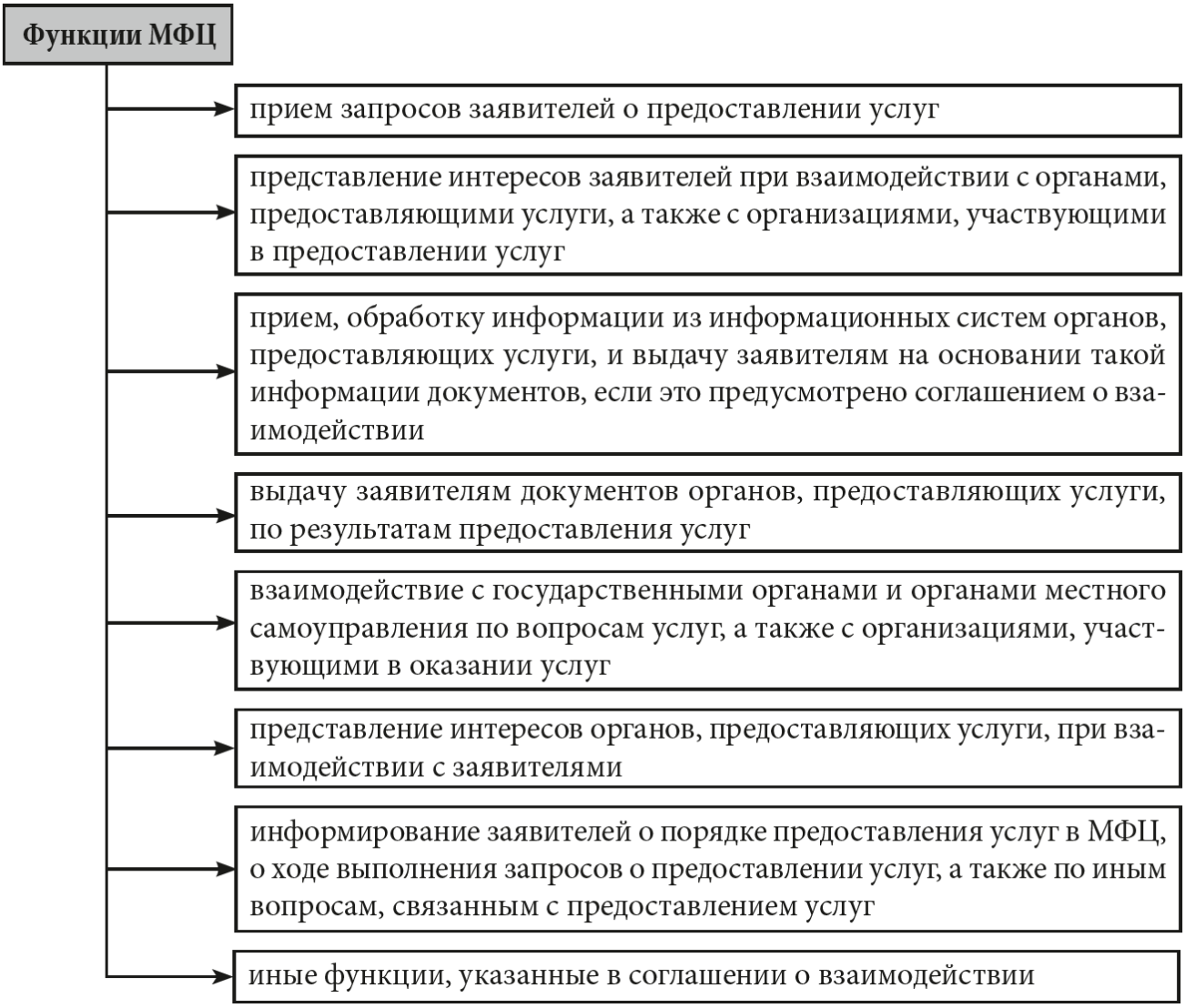


Рис. 8.4 Функции МФЦ

В субъектах РФ может быть реализовано несколько моделей создания МФЦ, сущность которых представлена на рис. 8.5.

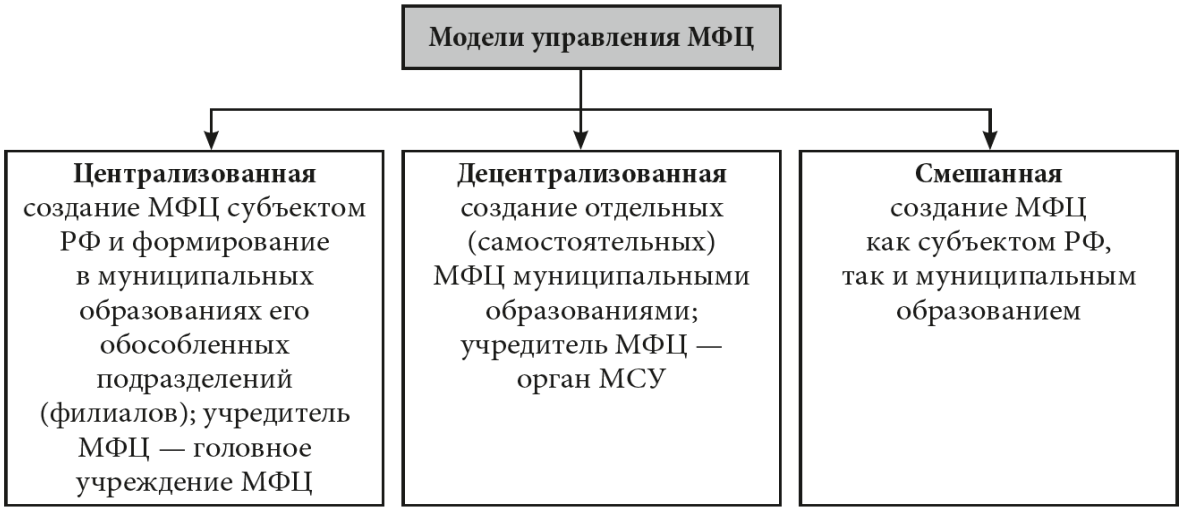


Рис. 8.5. Модели МФЦ

Предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме

Определение понятия и основные характеристики государственных и муниципальных услуг в электронной форме.

Перевод государственных и муниципальных услуг в электронную форму, переход к их оказанию в электронном виде является очередным этапом значимых изменений в формате государственного и муниципального управления. Оказание услуг в электронной форме существенно влияет на сроки и качество предоставления услуг, снижают административные барьеры и экономят время населения.

Впервые о необходимости данного процесса было заявлено в Федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002–2010 гг.)», первое рабочее определение появилось в 2006 году наряду с пониманием необходимости разработки системы межведомственного электронного взаимодействия и документооброта, а в 2008 году было предложено пять этапов процесса перевода государственных и муниципальных услуг в электронный вид.

Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210–ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» устанавливает, что «заявитель при получении государственных и муниципальных услуг, имеет право получать государственные и муниципальные услуги в электронной форме, если это не запрещено законом, а также в иных формах, предусмотренных законодательством РФ, по выбору заявителя».

Согласно изменениям, внесенным в ФЗ–210 в 2011 и 2016 годах, предоставление услуги в электронной форме представляет собой «предоставление государственных и муниципальных услуг с использованием информационно–телекоммуникационных технологий, включая использование единого портала государственных и муниципальных услуг и (или) региональных порталов государственных и муниципальных услуг, в том числе осуществление в рамках такого предоставления электронного взаимодействия между государственными органами, органами местного самоуправления, организациями и заявителями».

Итак, под электронной муниципальной услугой (ЭМУ) понимается любая муниципальная услуга, предоставляемая с помощью современных информационно–коммуникационных технологий.

ЭМУ предполагает информационный обмен: это может быть как получение заявителем информации, подтверждающей право (например, справок, разрешений) или консультационных услуг, так и предоставление физическими и юридическими лицами сведений органам власти (например, подача налоговой декларации).

В настоящее время ведется работа над обеспечением юридически значимого двустороннего взаимодействия в ходе оказания государственных (муниципальных) услуг в электронной форме. Юридически значимое двустороннее взаимодействие предполагает, что результат услуги, полученный в электронной форме, будет обладать такой же юридической значимостью, как и результат на бумажном носителе (рис. 8.6).

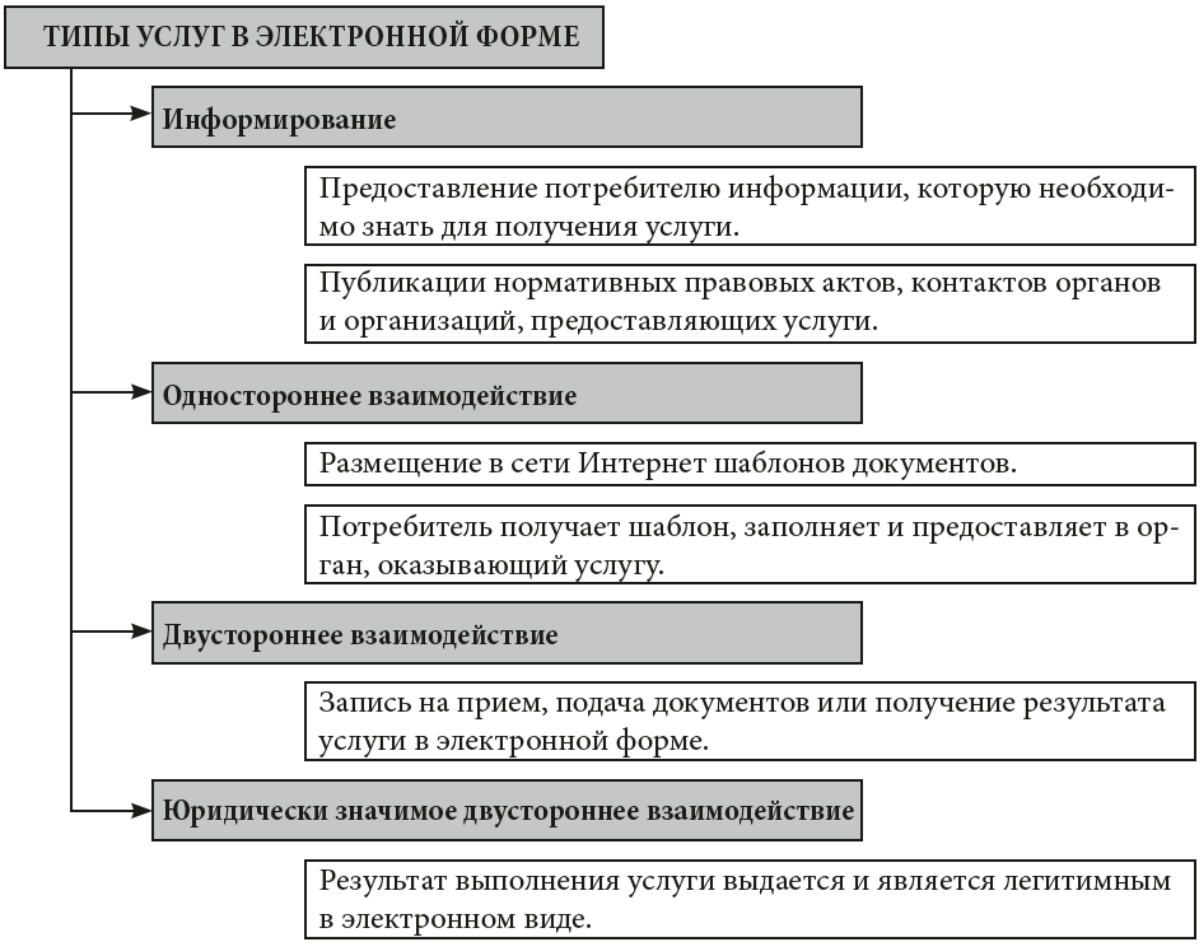


Рис. 8.6. Типы услуг в электронной форме

Основные преимущества получения услуг в электронной форме для заявителя следующие:

– оперативность –обращение за электронными услугами сокращает временные расходы на их оказание;

– снижение рисков –отсутствие необходимости личного контакта заявителя с чиновником;

– минимум документов –при получении услуги в электронной форме исключается необходимость предоставления тех документов, которые уже есть в распоряжении властных органов;

– мобильность – услуги могут быть получены в любой точке в любое время посредством сети Интернет;

– снижение бюрократических барьеров – происходит благодаря внедрению системы электронного документооборота (СЭД);

– контроль – заявитель может контролировать процесс получения услуги через «Личный кабинет» на портале «Госуслуги».

Предоставление государственных и муниципальных услуг в электронном виде дает возможность для заявителя пройти все этапы –от ознакомления с информацией об услуге до получения результата ее предоставления –посредством электронных коммуникационных средств.

Предоставление услуг в электронной форме включает ряд процессов, представленных на рис. 8.7.



Рис. 8.7. Процесс предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме

Инфраструктура оказания государственных и муниципальных услуг в электронной форме была создана на основании Постановления Правительства РФ «Об инфраструктуре, обеспечивающей информационно–технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме» и Распоряжения Правительства РФ от 15 апреля 2011 № 654–р «О базовых государственных информационных ресурсах», которое утвердило перечень и правила их функционирования.

Вопросы для самоконтроля

1. В чем различия между материальным продуктом и услугой?
2. Каково определение «муниципальных» услуг?
3. Какое значение имеют муниципальные услуги для повышения качества жизни населения?
4. Каковы основные особенности муниципальных услуг?
5. Как можно классифицировать муниципальные услуги?
6. Каковы способы измерения объема муниципальных услуг?
7. Какова роль органов местного самоуправления в оказании муниципальных услуг?