ИССЛЕДОВАНИЕ

**Киричук Л.А.**[1]

[1] *Тихоокеанский государственный университет, г. Хабаровск*

# Система оказания муниципальных услуг в России: особенности функционирования и управления

АННОТАЦИЯ:
В статье выявлены особенности функционирования системы оказания муниципальных услуг с применением системного и воспроизводственного подходов. Изложены функции управления системой со стороны органов местного самоуправления. Описаны группы институциональных единиц, участвующих в процессе воспроизводства муниципальной услуги и их взаимосвязи.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: *муниципальная услуга, органы местного самоуправления, муниципальные учреждения*

JEL: H70, H75, H76

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:
Киричук Л.А. Система оказания муниципальных услуг в России: особенности функционирования и управления // Российское предпринимательство. — 2015. — № 4 (274). — с. 601-610. —
http://www.creativeconomy.ru/journals/index.php/rp/article/view/112/

**Киричук Людмила Александровна,** аспирант кафедры финансов, кредита и бухгалтерский учёта Тихоокеанского государственного университета, г. Хабаровск (kirichukla@gmail.com)

ПОСТУПИЛО В РЕДАКЦИЮ: 21.01.2014 / ОПУБЛИКОВАНО: 27.02.2015

ОТКРЫТЫЙ ДОСТУП:
http://www.creativeconomy.ru/journals/index.php/rp/article/view/112/

(c) Киричук Л.А. / Публикация: ООО Издательство "Креативная экономика"

Статья распространяется по лицензии Creative Commons CC BY-NC-ND (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/)

ЯЗЫК ПУБЛИКАЦИИ: русский

**Metadata in English is available.**

For detailed information, please, visit
http://en.creativeconomy.ru/journals/index.php/rp/article/view/112/

Киричук Л.А. Система оказания муниципальных услуг в России: особенности функционирования и управления // Российское предпринимательство. — 2015. — № 4 (274). — с. 601-610. — http://www.creativeconomy.ru/journals/index.php/rp/article/view/112/

Активное формирование и развитие муниципального сектора сферы услуг в России и возникающие при этом проблемы делают необходимым и актуальным их изучение. При этом первоочередной задачей является определение процессов и отношений, связанных с созданием и потреблением муниципальных услуг, институциональных единиц, участвующих в этих процессах, применяемых технологий и используемых ресурсов, которые в совокупности формируют систему оказания муниципальных услуг.

### *Составные элементы и особенности функционирования системы оказания муниципальных услуг*

С использованием системного подхода в исследовании система оказания муниципальных услуг может быть представлена как множество процессов по производству разных видов муниципальных услуг (рис. 1), в создании каждой из которых используются финансовые, трудовые, материальные ресурсы, преобразуемые таким образом, что на выходе формируется муниципальная услуга, при потреблении которой физические и юридические лица достигают своих целей.

Рассмотрим группы институциональных единиц, участвующих в процессе воспроизводства конкретного вида муниципальной услуги и выступающих на стороне поставщика и потребителя.

Получателем муниципальной услуги является физическое или юридическое лицо. Данный субъект взаимодействия отличается следующими свойствами: самоактивность и самодвижение, целеполагание, адаптивность к внешним условиям и зависимость от объективных условий жизнедеятельности, сознательное саморегулирование жизни [1]. Считаем, что эти свойства говорят в пользу подхода восприятия органами власти населения и представителей бизнеса не как управляемого объекта, а как равноправного субъекта взаимодействия.

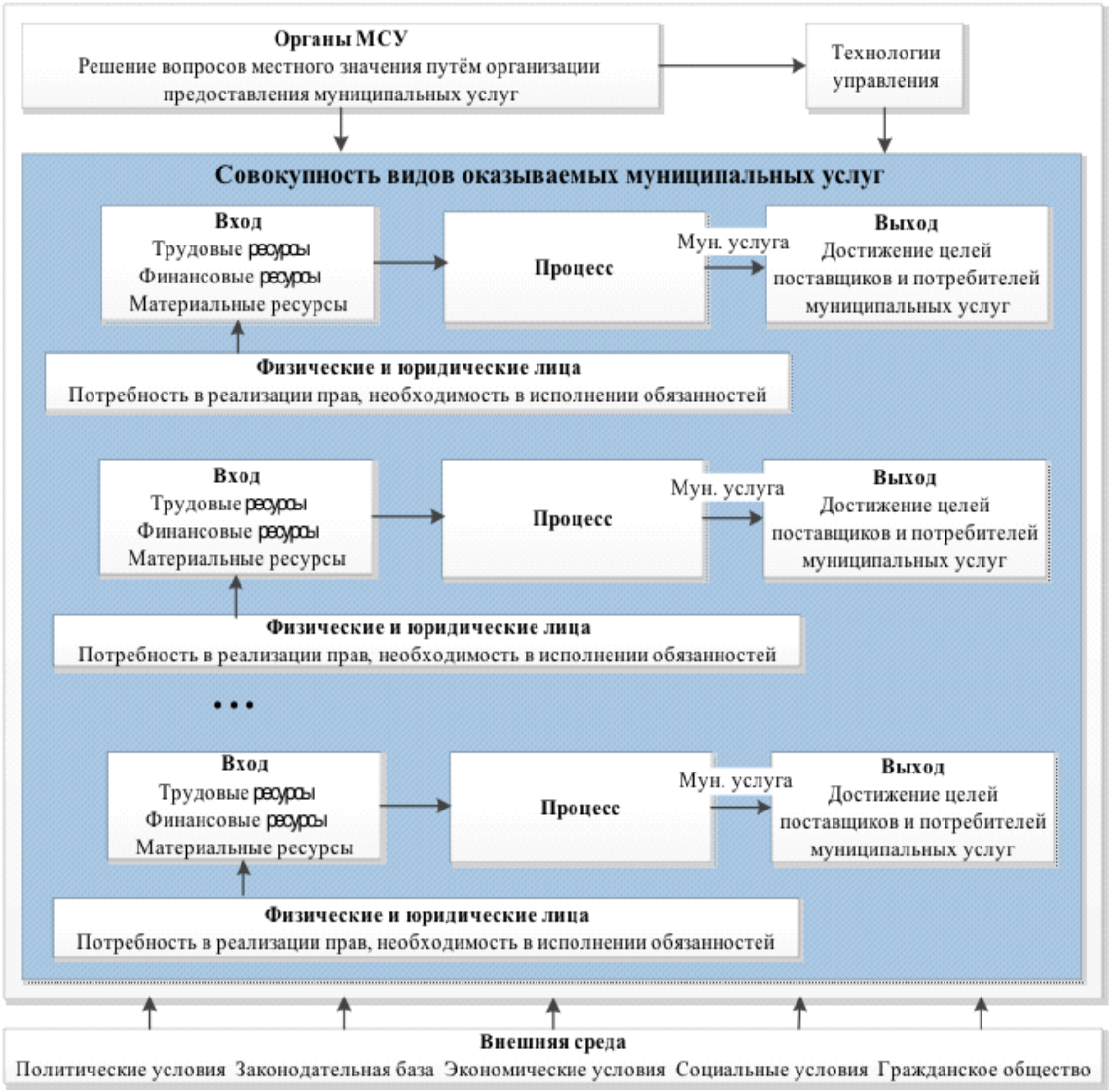



**Рисунок 1.** Система оказания муниципальных услуг (источник – составлено автором)

В случае если обращение за услугой является обязанностью заявителя, его отношение к получаемому результату зависит от степени осознания необходимости данной услуги для поддержания организованной системы общества, поддержания правопорядка, обеспечения благополучия и развития. Это условие можно определить как лояльность потребителей (населения, юридических лиц), влияющую на их мнение при оценке качества муниципальной услуги, что делает необходимым оценивать не только качество услуги в текущий момент, но и в перспективе, как влияние на состояния общества в будущем.

Субъектом-поставщиком муниципальных услуг может выступать орган местного самоуправления (МСУ) или муниципальное учреждение, учредителем которого он является. Органы МСУ, осуществляя

деятельность по управлению определённой территорией – муниципальным образованием – не входят в состав государственной власти страны, однако круг вопросов, права и обязанности органов МСУ устанавливаются федеральным законодательством, что обеспечивает равенство всех муниципальных образований на территории страны. Предоставление муниципальных услуг через учреждения характерно, прежде всего, для областей образования, здравоохранения, культуры и спорта [5, 6]. Согласно действующему законодательству, существует три типа муниципальных учреждений: казёные, бюджетные, автономные [2].

Согласно Федеральному закону № 210-ФЗ, посредником между органами, непосредственно предоставляющими услуги, и её потребителями может выступать третье лицо (так называемый принцип «одного окна»). Функции такого посредника – приём документов от граждан, передача для исполнения в надлежащий орган, получение документов по результатам оказания услуги и их направление потребителю.

Учитывая разнообразие видов муниципальных услуг и уникальность процессов, складывающихся при их создании, в качестве общего подхода к исследованию данных процессов применим воспроизводственный подход (рис. 2) [4].

Используя данный подход, можно разделить совокупность взаимоотношений, складывающихся между институциональными единицами в процессе создания, предоставления и потребления муниципальной услуги, на взаимоотношения, складывающиеся на стадии производства (создания) муниципальной услуги, её распределения и обмена и, в конечном итоге, потребления. При этом считается, что производство и потребление услуги осуществляется единовременно после её оплаты. Создание услуги может носить длительный характер, одновременно возможно её потребление [3, 7, 8].

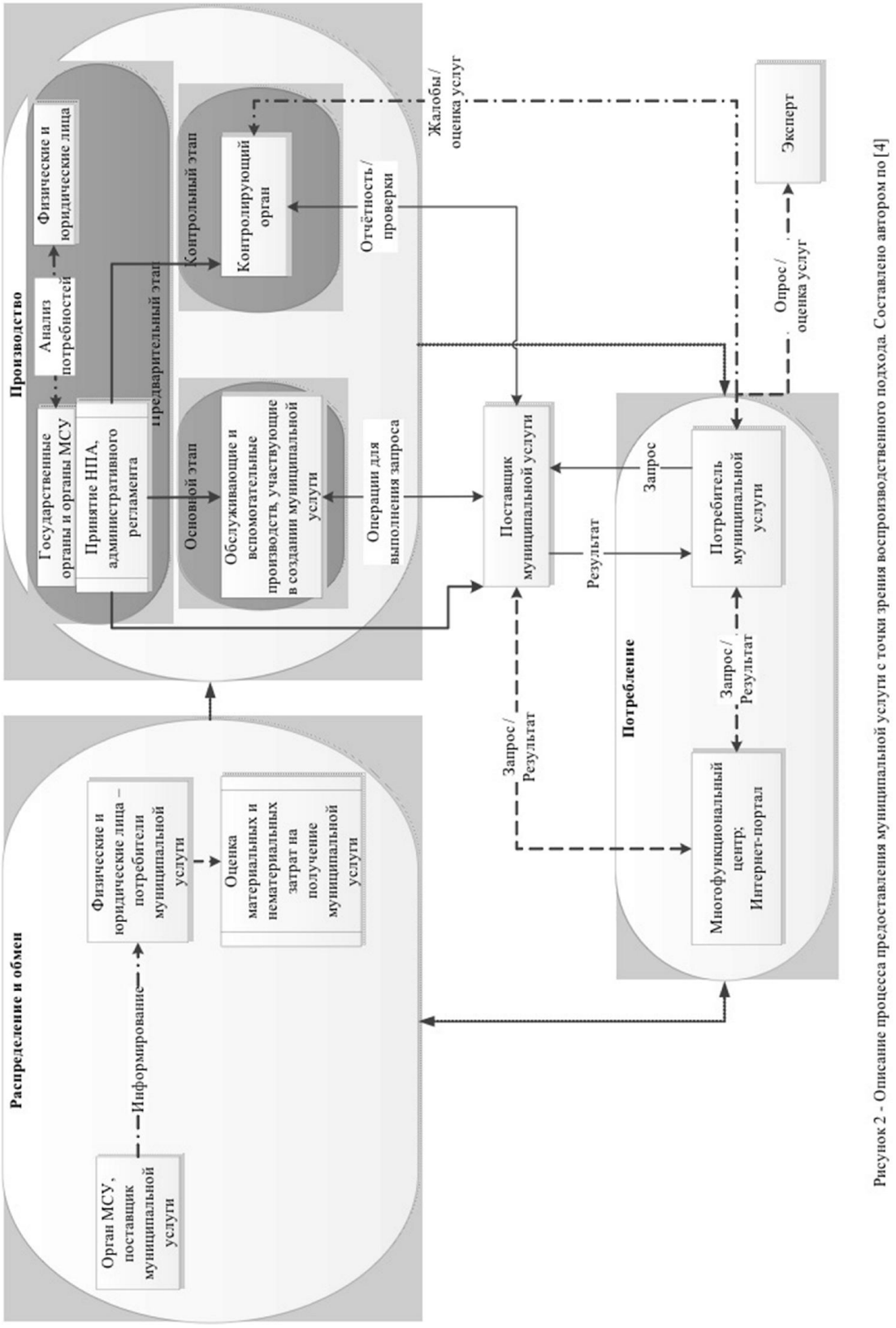



Рисунок 2 - Описание процесса предоставления муниципальной услуги с точки зрения воспроизводственного подхода. Составлено автором по [4]

Процесс производства муниципальных услуг можно разделить на несколько этапов. Так, учитывая, что виды предоставляемых муниципальных услуг предусмотрены законодательно, то до момента распределения и потребления муниципальных услуг следует предварительный этап, который можно отнести к стадии производства: разработка нормативно-правовых актов, административных регламентов, определение функций и полномочий поставщика услуг и контролирующего органа (в случае обоснования целесообразности его создания).

Данный предварительный производственный этап должен носить незакрытый характер, то есть косвенное взаимодействие между органами МСУ (а также государственными органами, определяющими перечень вопросов местного значения) и населением здесь присутствует. При разработке законодательных актов и административных регламентов, предписывающих порядок оказания муниципальных услуг, должно быть учтено мнение населения. Для муниципальных услуг это весьма важный аспект, так как они направлены непосредственно на население, оказывают влияние на условия проживания граждан, развитие бизнеса на конкретной территории.

Второй этап производства муниципальной услуги может включать выполнение операций поставщиком по её созданию и текущий и последующий контроль за результатами. Если для получения результата услуги её исполнителю требуется совершить несколько операций в течение определённого времени, в результате чего обращение за услугой и возможность её потребления происходит неодномоментно, то операции по взаимодействию с потребителем можно отнести к этапу потребления, а операции, в которых такое взаимодействие отсутствует – к производству.

Контроль подразделяется на текущий и последующий так же, как результаты оказания услуги можно определить как уровень удовлетворения потребителя непосредственно в момент и сразу после потребления и как социально полезный эффект, проявившийся впоследствии и влияющий не только на потребителя, но и на общество в целом.

Стадия обмена и распределения включает в себя условия получения услуги, способ подачи заявки, платность и срок предоставления. Здесь нет прямого взаимодействия между потребителем и поставщиком муниципальной услуги. В эту стадию отнесём такие процессы, как доведение информации до потребителей, а также

предварительная оценка последним материальных и нематериальных затрат на получение муниципальной услуги.

Стадия потребления подразумевает взаимодействие поставщика и потребителя муниципальной услуги: первый получает запрос и оказывает услугу последнему. На данном этапе также может быть получена информация от потребителя услуги об его оценке барьеров на пути к её получению для последующего управления процессом воспроизводства муниципальной услуги и системой оказания услуг в целом.

Также следует отметить отношения между субъектами, которые присутствуют по инициативе органов МСУ в целях повышения лояльности населения и повышения эффективности деятельности (по вопросу информирования населения об услугах, анализ потребностей, оценка материальных и нематериальных затрат потребителем, оценка результата оказания услуг).

***Управление системой оказания муниципальных услуг органами местного самоуправления***

Органы МСУ выполняют функции управления системой оказания муниципальных услуг на соответствующей территории путём планирования направлений развития системы, организации процесса предоставления муниципальной услуги и контроля за результатами процесса оказания услуги и состоянием системы услуг в целом.

Планирование развития системы оказания муниципальных услуг включает: определение перечня (реестра) видов муниципальных услуг и подготовка законодательной базы; определение поставщика услуги и субъекта, взаимодействующего с потребителем; планирование потребности в ресурсах и расчёт плановой стоимости муниципальной услуги; определение контролирующих органов и планирование контрольных процедур.

Организация системы оказания муниципальных услуг включает множество процессов по созданию и предоставлению разных видов услуг, для которых используется рассчитанный объём финансовых, трудовых и материальных ресурсов, а на выходе потребителю оказывается муниципальная услуга.

Контроль органом МСУ осуществляется за процессом оказания конкретной услуги и за системой оказания услуг в целом. Отметим, что органы государственной власти осуществляют внешнее воздействие на

систему оказания муниципальных услуг в вопросах, затрагивающих фундаментальные основы её организации, и выражающееся в изменении нормативно-правовой основы деятельности местного самоуправления. Контроль может осуществляться также независимыми экспертами и потребителями услуги. Это реализуется через систему отчётности, анализ жалоб, проведение опросов и анкетирования, применение процедур стороннего наблюдения.

### *Заключение*

Рассматривая систему оказания муниципальных услуг и взаимоотношения между её субъектами при создании муниципальной услуги, можно выделить следующие проблемные области функционирования и управления ею:

– в России стоимость единицы муниципальной услуги оценивается только при составлении муниципального задания для бюджетных и автономных муниципальных учреждений; в отношении муниципальных услуг, оказываемых органами МСУ и казёнными учреждениями, система оценки их стоимости отсутствует;

– анализ деятельности казённых учреждений и органов МСУ в части предоставления муниципальных услуг затруднён в настоящее время, так как отсутствует система сбора информации о количестве и качестве таких услуг;

– отсутствие системы измерения социально-экономической эффективности оказания муниципальных услуг: оценка не производится или оценивается только процесс взаимодействия потребителя и поставщика;

– управление процессом оказания муниципальной услуги (в том числе путём принятия административных регламентов), но не единой системой;

– преобладание влияния на исследуемую систему государственных органов, а не гражданского общества (из внешних факторов среды);

– согласно федеральному законодательству с одной стороны, органы местного самоуправления самостоятельны и не зависимы от государственной власти, с другой, активно используется принцип указания «сверху» вектора развития;

– низкая активность органов МСУ при внедрении новых методов управления в связи с переходом от выполнения функций к оказанию муниципальных услуг.

ИСТОЧНИКИ:

1. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. Курс лекций. – М.: Омега-Л, 2006. – 578 с.
2. «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 26.12.2014, с изм. от 08.03.2015).
3. *Васильев Г.А.* Управление сервисными продуктами в маркетинге услуг: Учебное пособие / Г.А. Васильев, Е.М. Деева, М.А. Ельчанинов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – 192 с.
4. *Карловская Е.А., Киричук Л.А.* Механизм формирования потребительной ценности государственной услуги // Вестник Тихоокеанского государственного университета. – 2012. – № 3 (26). – С. 159-168.
5. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (ред. от 31.12.2014).
6. Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (ред. от 04.11.2014).
7. *Васильев Г.А.* Основы маркетинга: Учебное пособие / Г.А. Васильев, Н.Д. Эриашвили, Н.А. Нагапетьянц [и др.]. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005. – 543 с.
8. *Скрынникова И.А.* Маркетинг в сфере услуг: Учебное пособие. – М.: Издательство МГУ, 2012. – 203 с.

Киричук Л.А. Система оказания муниципальных услуг в России: особенности функционирования и управления // Российское предпринимательство. — 2015. — № 4 (274). — с. 601-610. — http://www.creativeconomy.ru/journals/index.php/rp/article/view/112/