

Петрова Е.М.,
к.э.н., доцент,
ФГОУ ВПО Ставропольский государственный
аграрный университет

Повышение эффективности предоставления муниципальных услуг

В статье рассмотрены актуальные вопросы, связанные с организацией предоставления муниципальных услуг и повышения их качества в современных условиях. Предложен механизм финансового обеспечения муниципальных заданий. Обоснована необходимость альтернативных схем организации предоставления муниципальных услуг.

Ключевые слова: муниципальная услуга, муниципальное задание, стандарт качества услуг.

Муниципальные услуги являются сферой деятельности и ответственности органов местного самоуправления. Деятельность органов местного самоуправления должна быть направлена на обеспечение гарантированного предоставления муниципальных услуг потребителям на территории муниципального образования.

В течение продолжительного времени в нашей стране вопросам качества государственных (муниципальных) услуг и степени удовлетворенности потребителя уделялось мало внимания органами публичной власти. Как следствие, ни процедуры, ни сроки, ни условия, ни результаты оказания государственных (муниципальных) услуг потребителей часто не устраивали.

В последние годы актуальность решения существующих проблем, связанных с оказанием государственных (муниципальных) услуг, озвучена в Бюджетных посланиях Президента Российской Федерации и Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах. В Бюджетный кодекс Российской Федерации внесены существенные изменения и дополнения в соответствии с современными требованиями и принципами эффективного управления бюджетными расходами, введен новый механизм управления государственными и муниципальными услугами - государственное (муниципальное) задание. В целях совершенствования нормативного правового регулирования принят Федеральный закон от 27.07.2010 №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», в котором определены принципы и требования к предоставлению государственных (муниципальных) услуг.

Муниципальная услуга является основой социально-экономических отношений между субъектами на территории муниципального образования. Вместе с тем, федеральная нормативно-правовая база не содержит четкого определения муниципальной услуги, работы и критериев отнесения их к тем или иным видам деятельности бюджетного учреждения. Согласно Указу Президента РФ от 09.03.2004 №314 «О системе и структуре федеральных ор-

ганов исполнительной власти» деятельность по оказанию услуг является одной из разновидностей государственных (муниципальных) функций наряду с нормотворческой, контрольно-надзорной деятельностью и управлением государственным (муниципальным) имуществом. В статье 6 Бюджетного кодекса РФ государственные (муниципальные) услуги (работы) определяются как услуги (работы), оказываемые (выполняемые) в соответствии с государственным (муниципальным) заданием органами государственной власти (органами местного самоуправления), бюджетными учреждениями, иными юридическими лицами. В статье 2 Федерального закона от 27.07.2010 №210-ФЗ дано определение муниципальной услуги как деятельности по реализации функций органа местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения, установленных в соответствии с законодательством о местном самоуправлении.

Опираясь на общие подходы и термины, содержащиеся в действующем российском законодательстве, можно выделить следующие основные критерии муниципальной услуги (работы):

- нормативно-правовое основание;
- финансирование за счет средств соответствующего бюджета;
- наличие целевой группа получателей услуги;
- влияние на изменение состояния целевой группы (социально-экономический результат или эффект) [2].

Одной из основных проблем, препятствующих повышению эффективности процесса предоставления муниципальных услуг, является действующая система финансирования бюджетных учреждений. Существующая организация сети бюджетных учреждений была сформирована в иных социально-экономических условиях и до сих пор функционирует в отрыве от современных подходов к развитию государственного управления и принципов оптимальности и достаточности оказания государственных (муниципальных) услуг. Доля автономных учреждений в общем количестве региональных и муниципальных учреждений остается чрезвычайно низкой - менее половины процента. Расходы на содержание подведомственной бюджетной сети планируются, как правило, исходя не из объемов оказываемых ими услуг, а необходимости содержания существующих мощностей. Планирование бюджетных ассигнований осуществляется по большей части методом индексации существующих расходов, сохраняя их структуру в неизменном виде. Потребители в процессе получения государственных (муниципальных) услуг, как правило, сталкиваются с такими распространенными проблемами, как: отсутствие системной информации о порядке предоставления услуги; наличие административных барьеров; необоснованное взимание платы; длительное время предоставления услуги; ограниченный количественный и качественный объем услуги; недостаточная квалификация сотрудников и др.

В соответствии с Федеральным законом от 08.05.2010 №83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации

в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» в России будут действовать три типа государственных (муниципальных) учреждений: бюджетные, казенные и автономные. Статус действующих автономных учреждений также подлежит корректировке. Решение о том, какие бюджетные учреждения станут казенными, а какие – бюджетными учреждениями нового типа, принимают федеральные, региональные органы государственной власти и органы местного самоуправления. Сами учреждения могут повлиять на принятие решений о том, в какой тип их будут переводить – в казенные или бюджетные учреждения. Муниципальные учреждения пока не начали действовать в новых условиях. Законом №83-ФЗ установлен переходный период с 1 января 2011 года по 1 июля 2012 года, в течение которого отдельные положения этого закона будут действовать не в полном объеме.

Мероприятия по совершенствованию правового положения муниципальных учреждений направлены на повышение качества муниципальных услуг и переход от финансирования бюджетной сети к оплате муниципальных услуг в рамках внедрения принципов и методов бюджетирования, ориентированного на результат. Должны быть созданы условия и стимулы для сокращения внутренних издержек учреждений и привлечения ими внебюджетных источников финансового обеспечения, повышения эффективности и открытости их деятельности.

В соответствии со ст. 69.2 БК РФ при составлении проектов бюджетов для планирования бюджетных ассигнований на оказание государственными (муниципальными) учреждениями и некоммерческими организациями государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) используется государственное (муниципальное) задание. Согласно ст. 6 БК РФ муниципальное задание устанавливает требования к составу, качеству, объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания услуг. Этот документ, с одной стороны, используется как инструмент планирования бюджетных ассигнований при составлении проекта местного бюджета, с другой – ориентирует поставщиков муниципальных услуг на достижение установленных количественных и качественных результатов работы.

Муниципальное задание включает в себя все виды услуг и работ, которые учреждение оказывает и выполняет полностью или частично за счет средств бюджета в рамках уставной деятельности. Основой для формирования задания служат: реестр муниципальных услуг (работ), правовая база, регулирующая предоставление муниципальных услуг (выполнение работ), результаты оценки потребности в муниципальных услугах и оценки стоимости услуг, стандарты качества услуг, официальные формы статистической отчетности, финансовые отчеты о деятельности учреждения и иная информация.

Федеральное и региональное законодательство не регулирует вопросы формирования и исполнения муниципального задания и может содержать лишь методические рекомендации. Порядок формирования задания устанавливает администрация муниципального образования.

Поскольку в большинстве муниципальных администрациях отсутствуют утвержденные методики, то оценка стоимости услуг (выполнение работ) становится формальной разбивкой общего объема расходов учреждения по утвержденной смете по услугам и работам. В случае формального подхода местной администрации к разработке порядка формирования и финансового обеспечения выполнения заданий на оказание услуг (выполнение работ), могут сложиться такие ситуации, когда учреждение не в состоянии выполнить муниципальное задание. Например, в ходе исполнения задания могут измениться потребности учреждения в объеме финансирования (изменение стоимости предоставляемых услуг и содержания имущества). Соответственно, задание не выполнено, но учреждение профинансировано в полном объеме и год уже завершен.

На данном этапе реформирования бюджетной сети важно выбрать эффективную форму предоставления муниципального задания, чтобы в ней могли быть наглядно показаны его основные элементы и наилучшим образом отражена деятельность учреждения в разрезе услуг (работ). При определении состава задания важным также является решение вопроса о включении или не включении стоимости предоставляемых муниципальных услуг. Сделать работу по составлению, исполнению, контролю, корректировке, финансовому обеспечению муниципального задания ясной и предсказуемой можно в случае, если органы местного самоуправления разработают детализированный порядок формирования и финансового обеспечения выполнения муниципального задания, а также методические рекомендации по заполнению разделов муниципального задания, в том числе в отраслевом разрезе.

В соответствии с положениями Бюджетного кодекса РФ порядок формирования и финансового обеспечения государственного (муниципальных) заданий каждый орган власти определяет самостоятельно в отношении своих учреждений. На федеральном уровне в основу порядка финансового обеспечения заданий в отношении федеральных бюджетных и автономных учреждений положен принцип возмещения расчетно-нормативных затрат на выполнение государственных заданий с учетом необходимых расходов.

Органы местного самоуправления могут также выбрать механизм финансового обеспечения муниципальных заданий, в основе которого лежит стоимость муниципальной услуги, определенная расчетно-нормативным способом [1]. По всем услугам (работам), оказываемым (выполняемым) муниципальными учреждениями в рамках заданий, формируются натуральные нормативы потребления рабочего времени и материальных ресурсов. Затраты учреждений, несвязанные непосредственно с предоставлением услуг и выполнением работ (оплата коммунальных услуг, услуг связи, оплата труда административно-технического персонала), определяются расчетным путем, т.к. по ним невозможно корректно установить нормы потребления. Эти затраты распределяются по услугам (работам) в соответствии с пропорцией, рассчитанной согласно выбранному методу распределения по услугам (работам) таких затрат. При этом накладные затраты, производимые регулярно

при оказании услуг и выполнении работ (оплата коммунальных услуг, услуг связи), предлагается относить на стоимость услуг (работ) в рамках задания – в соответствии с установленной пропорцией их распределения по услугам (работам). Затраты, которые производятся нерегулярно (приобретение нового оборудования взамен устаревшего, ремонт зданий) – в зависимости от наличия финансовых ресурсов в соответствующих бюджетах, – предлагается финансировать за рамками механизма финансового обеспечения выполнения государственных (муниципальных) заданий. Для финансирования указанных нерегулярных затрат могут применяться специальные инструменты, например долгосрочные или ведомственные целевые программы.

Для внедрения описанного выше механизма финансового обеспечения муниципальных заданий органам местного самоуправления необходимо выполнить следующие основные мероприятия:

- разработать и утвердить положение о муниципальной услуге и работе;
- сформировать реестр муниципальных услуг (работ);
- разработать и утвердить порядок формирования и финансового обеспечения муниципальных заданий для автономных, бюджетных и казенных учреждений;
- сформировать натуральные нормативы потребления ресурсов при оказании (выполнении) муниципальных услуг (работ) в разрезе отраслей и отдельных видов деятельности;
- утвердить методики определения расчетно-нормативных затрат на выполнение муниципальных заданий, включающие метод распределения осуществляемых на регулярной основе накладных расходов по услугам (работам), в разрезе отраслей и отдельных видов деятельности;
- внести изменения в нормативные правовые акты, регулирующие осуществление бюджетного процесса, и отразить в них расчетно-нормативный механизм финансового обеспечения выполнения муниципальных заданий, а также возможность финансирования накладных расходов нерегулярного характера посредством утверждения и реализации бюджетных целевых программ.

С точки зрения организации предоставления муниципальных услуг (работ) и контроля за их предоставлением расчетно-нормативный подход к финансовому обеспечению выполнения муниципальных заданий обладает многими преимуществами. В частности, параметры натуральных нормативов муниципальных услуг (работ) являются эффективным инструментом управления качеством предоставляемых услуг (работ). Меняя нормы потребления рабочего времени и ресурсов при предоставлении услуг в привязке к параметрам качества услуг, закреплённым в стандартах качества, можно установить прямую зависимость между затратами на услуги и количественными и качественными результатами их предоставления. Таким образом, это является эффективным подходом к внедрению принципов бюджетирования, ориентированного на результат, в бюджетный процесс на муниципальном уровне.

Для установления четких требований к содержанию и основным пара-

метрам муниципальных услуг и обеспечения равного доступа потребителей к услугам разрабатываются стандарты качества муниципальных услуг. Однако использование стандартов качества услуг на местном уровне не является обязательной процедурой. Органы местного самоуправления самостоятельны в принятии решений об утверждении стандартов на услуги, предоставляемые в рамках их полномочий, а также при формировании правовой базы, определяющей порядок формирования, применения, контроля за соблюдением стандартов, корректировки и отмены стандартов.

Следует отметить, что стандартизация услуг на муниципальном уровне является более сложной задачей, чем на региональном уровне, так как объем муниципальных услуг и количество получателей услуг в муниципальных образованиях значительно превышают аналогичные показатели на уровне региона. Проблема установления стандартов услуг заключается в том, что к настоящему времени в большинстве отраслей производства бюджетных услуг отсутствует само понятие измеримого качества бюджетных услуг. В результате во многих муниципалитетах не налажена система мониторинга и оценки качества предоставляемых услуг. Сложность разработки собственно стандартов качества заключается также и в объективных ограничителях, таких как жесткие бюджетные ограничения и платежеспособный спрос населения, не позволяющие устанавливать стандарты на очень высоком уровне или вводить плату за услуги повышенного качества. Между тем повсеместное внедрение и использование единых параметров измеримого качества для каждого вида муниципальных услуг позволит отслеживать реальный рост эффективности управления бюджетными расходами. Утверждение стандартов качества услуг позволяет в дальнейшем перейти на нормативно-целевое финансирование муниципальных учреждений, при этом предварительно разработать нормативно-сметные методики финансирования расходов на оказание услуг в рамках муниципальных заданий.

Проводимая бюджетная реформа в нашей стране предполагает возможность использования альтернативных схем организации предоставления услуг, включая:

- диверсификацию способов финансирования государственных (муниципальных) услуг, предоставляемых бюджетными учреждениями;
- создание органами государственной власти и местного самоуправления иных (помимо учреждений) форм организаций, предназначенных для оказания государственных (муниципальных) услуг;
- создание органами государственной власти (местного самоуправления) партнерств с другими уровнями публичной власти или частными лицами для совместного предоставления услуг или совместное учредительство юридических лиц в этих целях;
- передачу на договорной основе права предоставления государственных (муниципальных) услуг частным организациям (некоммерческим и коммерческим).

При выборе способа организации предоставления муниципальных ус-

луг органам местного самоуправления следует учитывать следующие принципы:

- предоставление доступа к оказанию услуг населению любым хозяйствующим субъектам, соответствующим необходимым квалификационным требованиям;
- приоритет применения конкурентных способов организации предоставления услуг, как обеспечивающих большую прозрачность принимаемых решений и больший экономический эффект;
- необходимость создания и развития конкуренции в тех сферах хозяйственной деятельности, где она отсутствует, но потенциально возможна.

При принятии решения о выборе способа организации предоставления услуги органам местного самоуправления следует также учитывать состояние и особенности развития рынка данной услуги на территории и общие тенденции на российском рынке.

Зарубежная и отечественная практика показывает целесообразность привлечения бизнеса к деятельности по предоставлению муниципальных услуг. С точки зрения перспектив и механизмов привлечения бизнеса для реализации проектов в сфере муниципальных услуг выделяются два типа рынков: 1) потенциально конкурентные рынки, на которых борьба многих поставщиков услуг за долю рынка способна привести к повышению эффективности и качества, степени удовлетворенности потребителей (например, управление и обслуживание жилищного фонда и объектов социальной сферы); 2) естественно-монопольные рынки, где наличие нескольких поставщиков услуг является экономически неоправданным (например, коммунальная инфраструктура). В рамках конкурентных рынков не существует никаких объективных оснований для сохранения муниципальных предприятий, а также для ограничения конкуренции. На естественно-монопольных рынках непосредственная конкуренция при предоставлении услуг невозможна и необходимо использовать механизмы привлечения бизнеса, связанные с организацией муниципально-частного партнерства.

Для определения того, к какому типу относится тот или иной рынок, важно учитывать характер предоставляемой услуги и объем рынка, на котором эта услуга предоставляется. С точки зрения объема рынка существенную роль играют различия между двумя группами рынков муниципальных услуг. С одной стороны, это рынки крупных и средних городов, где масштаб предоставляемых услуг, как правило, является достаточно большим для того, чтобы привлечь частных подрядчиков. С другой стороны, это рынки услуг в малых городах и сельской местности, в которых ситуация в большинстве случаев прямо противоположна. В результате незначительного объема и территориальной разбросанности рынков услуг в малых городах и сельской местности снижение роли муниципального сектора целесообразно осуществлять гораздо более постепенно и осторожно, чем в средних и крупных городах. Особое внимание необходимо обратить на механизмы повышения эффективности управления муниципальными учреждениями, выбор для них

адекватной организационно-правовой формы, возможности демополизации и повышения прозрачности их деятельности.

В настоящее время среди механизмов повышения доступности и качества муниципальных услуг, активно обсуждаемых публичной властью и экспертным сообществом, можно выделить следующие:

- 1) размещение информации о муниципальных услугах в сети Интернет;
- 2) переход на предоставление некоторых видов услуг в электронной форме;
- 3) внедрение электронных систем приема платежей и оплаты услуг;
- 4) создание многофункциональных центров предоставления услуг;
- 5) развитие межмуниципальной кооперации сельских и малых городских поселений в целях совместного решения вопросов местного значения.

В реформировании процесса предоставления муниципальных услуг одних только организационных или процедурных изменений недостаточно. Важна внутренняя заинтересованность у бюджетополучателей в повышении эффективности использования бюджетных средств и достижении социально-значимых результатов.

Литература:

1. Жигалов Д.В. Механизм финансового обеспечения государственных (муниципальных) заданий // Руководитель бюджетной организации. - 2010. - №4. - С.4-11.
2. Чалая Ю.Ю. Организационно-правовые основы повышения качества государственных (муниципальных) услуг // Руководитель бюджетной организации. - 2010. - №3. - С.23-30.