

10.2. ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ И ФИНАНСИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ ДЛЯ УДОВЛЕТВОРЕНИЯ БАЗОВЫХ ПОТРЕБНОСТЕЙ ЭКОНОМИЧЕСКИХ АГЕНТОВ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Атаева А.Г., научный сотрудник;
Зиннурова Г.Р., аспирант сектора
«Экономическая безопасность»

Институт социально-экономических исследований Уфимского научного центра Российской Академии наук

В статье рассматриваются различные аспекты предоставления и финансирования муниципальных услуг: определяется их место в финансовых потоках муниципального образования, определяются понятие, сущность, механизм оценки муниципальной услуги и процессно-ориентированный подход к ее оказанию, а также раскрыта роль органов местного самоуправления в их финансировании.

ВВЕДЕНИЕ

Муниципальное образование (МО), занимая важное место в иерархии региональных социально-экономических систем (государство, макрорегионы, регион, субрегион, МО), является наиболее приближенным к населению и выполняет основные функции по обеспечению базовых условий качества жизни населения. Именно на данный уровень власти передано финансирование и осуществление полномочий в сфере образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства, социального обеспечения населения, в том числе через оказание ряда муниципальных услуг.

Место муниципальных услуг в финансовых потоках МО

Финансирование расходных полномочий органов местного самоуправления основано на законодательно установленном реестре социальных обязательств местных властей перед населением. Если рассмотреть структуру расходов местных бюджетов Российской Федерации, то видно, что на финансирование социально ориентированных сфер приходится порядка 80% всех расходов местных бюджетов (табл. 1).

Финансирование данных расходных полномочий направлено на обеспечение функционирования и развития основных экономических агентов территории: населения

и хозяйствующих субъектов, являющихся, наряду с органами местного самоуправления, основными участниками кругооборота финансовых потоков МО (рис. 1). Причем, если рассмотреть схему кругооборота финансовых потоков МО, то взаимодействие между данными агентами происходит в зоне 1 – зоне саморазвития (области формирования доходов за счет собственных средств). Именно в данной зоне повышение доходов МО возможно за счет активизации его внутренних потенциальных источников – финансового потенциала. Зона 2 – зона межбюджетных отношений. Почти 90% налоговых доходов, собранных в зоне 1, направляются государству, а уже затем перераспределяются и возвращаются обратно в виде межбюджетных трансфертов: дотаций, субсидий, субвенций. Финансовая помощь государства в процессе формирования доходов местного бюджета сегодня играет определяющую роль, так как более 60% доходов местных бюджетов составляют межбюджетные трансферты.

Ключевым механизмом повышения финансовой самостоятельности МО в зоне саморазвития является активизация его внутреннего финансового потенциала. В формировании доходов местного бюджета участвуют три основных агента: домохозяйства, хозяйствующие субъекты и государство. Средства местного бюджета формируются за счет налогов от домохозяйств и предприятий и их средств за оплату услуг МО, взамен местный бюджет предоставляет им услуги (в области образования, здравоохранения и др.) и финансовую помощь (например, субсидии на оплату коммунальных услуг, субсидии сельхозпредприятиям на оплату горюче-смазочных материалов и др.). Помимо этого, взаимодействие между местным бюджетом, населением и предприятиями осуществляется через рынок товаров и услуг и финансовый рынок.

Из рис. 1 видно, что одним из ключевых процессов взаимодействия органов местного самоуправления с населением и домохозяйствами являются муниципальные услуги. Особенности их предоставления связаны с двойственной ролью самих органов местного самоуправления. С одной стороны, они выступают как властные структуры, имеющие законодательно установленные социальные обязательства перед населением и обязанные предоставлять и финансировать ряд муниципальных услуг, а с другой – являются хозяйствующими субъектами, наделенными правами юридического лица, в том числе на получение прибыли, налоговых поступлений и иных доходов от результатов своей деятельности. Именно органы местного самоуправления отвечают за то, чтобы люди имели возможность получать на территории МО все необходимые им муниципальные услуги.

Таблица 1

СТРУКТУРА РАСХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ РФ, 2010 г. [5]

Виды расходов	Городские округа		Муниципальные районы		Поселения		Всего, млрд. руб.
	Сумма, млрд. руб.	Уд. вес, %	Сумма, млрд. руб.	Уд. вес, %	Сумма, млрд. руб.	Уд. вес, %	
Управление	103,6	44,5%	74,4	32,0%	54,8	23,5%	232,8
Жилищно-коммунальное хозяйство	295,3	61,7%	64,4	13,4%	119	24,9%	478,7
Образование	460,5	49,2%	466,2	49,8%	8,9	1,0%	935,6
Культура	37,8	36,4%	35,7	34,4%	30,4	29,2%	103,9
Здравоохранение и спорт	161,9	56,9%	117,5	41,3%	5,3	1,8%	284,7
Социальная политика	119,9	49,8%	117,1	48,7%	3,6	1,5%	240,6
Прочие расходы	127,2	37,8%	168	50,0%	40,9	12,2%	336,1

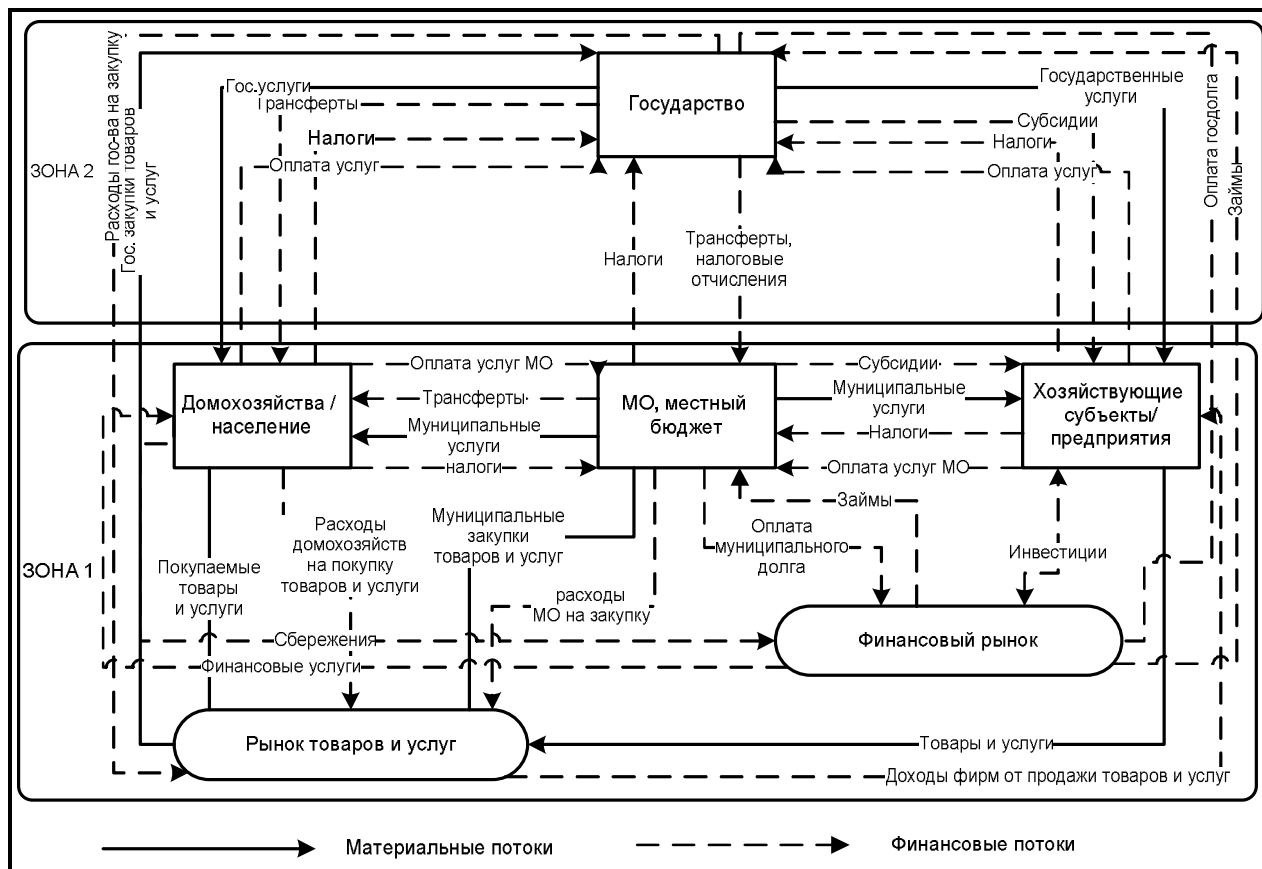


Рис. 1. Двухзональная схема кругооборота материальных финансовых потоков МО [3, с. 13]

Исходя из вышеизложенного, муниципальная услуга имеет свою специфику как ее предоставления, так и финансирования. Для определения ее места в системе других видов услуг (как частных, так и государственных) необходимо выявить ее особенности.

Понятие и сущность муниципальной услуги

Муниципальная услуга, безусловно, является особым видом услуг, которые с позиций экономической теории относятся к достаточно специфическому виду товаров, не имеющему материально-вещественной формы, могут производиться, передаваться и потребляться одновременно и характеризуются неосязаемостью, несохраняемостью, непостоянством качества и неотделимостью от источника. Базовое определение услуги представлено в государственных стандартах, где под услугой понимается результат непосредственного взаимодействия исполнителя и потребителя (заказчика), а также собственной деятельности исполнителя по удовлетворению потребности заказчика [2].

Законодательное определение муниципальной услуги звучит как деятельность 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 Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ и уставами муниципальных образований [1]. Согласно закону, муниципальная услуга определена как деятельность, которая

возникает по инициативе физического или юридического лица, а реализация других функций является лишь деятельностью, а не муниципальной услугой.

Зотов В.Б. рассматривает муниципальные услуги шире, чем в законе, он определяет их как услуги, которые предоставляются в месте проживания человека или вблизи от него и за обеспечение которых органы местного самоуправления несут ту или иную ответственность [9, с. 142]. Но в его подходе потребителем услуг является только население, помимо этого не отражены источники финансирования реализации услуг. Эти недостатки учтены в другом подходе, в котором муниципальная услуга – деятельность органов местного самоуправления, муниципальных учреждений и иных организаций, осуществляемая в рамках их компетенции, финансируемая за счет бюджетных средств и направленная на удовлетворение потребностей отдельных граждан, групп граждан, населения в целом, а также юридических лиц в реализации их конституционных, законных, уставных и иных прав, установленных соответствующими нормативными правовыми актами [4, с. 7].

Систематизация и анализ существующих подходов к раскрытию сущности муниципальной услуги позволили выделить ключевые особенности муниципальных услуг:

- социальная значимость услуг, т.е. их оказание позволяет удовлетворить потребности населения, а также юридических лиц;
- регламентация услуг федеральным законом №131-ФЗ, т.е. услуги оказываются лишь в пределах полномочий предоставляющего их органа;
- финансирование за счет бюджетных средств;

- доступность муниципальных услуг – физическая, территориальная, информационная, финансовая.
- На основе вышеизложенного можно сформулировать следующее определение: муниципальная услуга – это деятельность органов местного самоуправления непосредственно или через подведомственные им учреждения в рамках их полномочий, выражающаяся совокупностью процессов, в ходе реализации которых в соответствии со стандартами качества ресурсы преобразуются в результат с целью удовлетворения потребностей основных экономических агентов территории (населения в целом, групп граждан, отдельных граждан или юридических лиц), и финансируется за счет бюджетных средств и (или) за счет средств потребителей.

Муниципальные услуги можно классифицировать следующим образом:

- по характеру потребления: частные, общественные, общественные по форме предоставления, но частные по характеру потребления;
- по содержанию результата: коммуникационные, финансовые, предоставление документов, информационно-консультационные;
- по условиям оказания: программные, нормативно-правовые;
- по степени участия населения: с непосредственным участием, с опосредованным участием;
- по исполнителям: услуги, оказываемые непосредственно органами муниципального самоуправления, оказываемые подведомственными учреждениями, смешанные.

Муниципальные услуги являются одним из элементов рынка муниципальных услуг, который понимается как сфера обращения услуг, ответственность за функционирование и развитие которой несет местная власть [7, с. 14]. Данный рынок можно представить как систему, состоящую из базовых элементов:

- муниципальные услуги;
- потребители услуг;
- поставщики услуг;

- инфраструктура рынка (т.е. совокупность взаимосвязанных, взаимодополняющих систем и организаций, необходимых и достаточных для эффективного осуществления деятельности (производства услуг) на рынке);
- регуляторы рынка («невидимая рука рынка», организации саморегулирования, органы власти);
- связи между ними.

В настоящее время взаимоотношения между элементами рынка муниципальных услуг недостаточно четко определены и не совсем прозрачны, что приводит к возникновению избыточных транзакционных издержек, дополнительному обременению получателей услуг, искусственному усложнению административных процессов и, как следствие, значительно снижает эффективность деятельности органов власти и качество оказываемых ими услуг. В связи с этим важным является выбор способа организации предоставления муниципальных услуг.

Процессно-ориентированный подход оказания муниципальных услуг

Авторами предлагается рассмотреть предоставление муниципальных услуг как процесс, состоящий из связанных между собой подпроцессов, на каждом из которых выполняются определенные виды работ и имеются ответственные исполнители за их выполнение. Такой подход можно определить как процессно-ориентированный подход к оказанию муниципальной услуги, базовым элементом которого является муниципальный процесс (рис. 2).

Муниципальный процесс можно определить как устойчивую, целенаправленную совокупность взаимосвязанных муниципальных работ, которые по определенной технологии эффективно преобразуют ресурсы в результаты, представляющие ценность для потребителя.

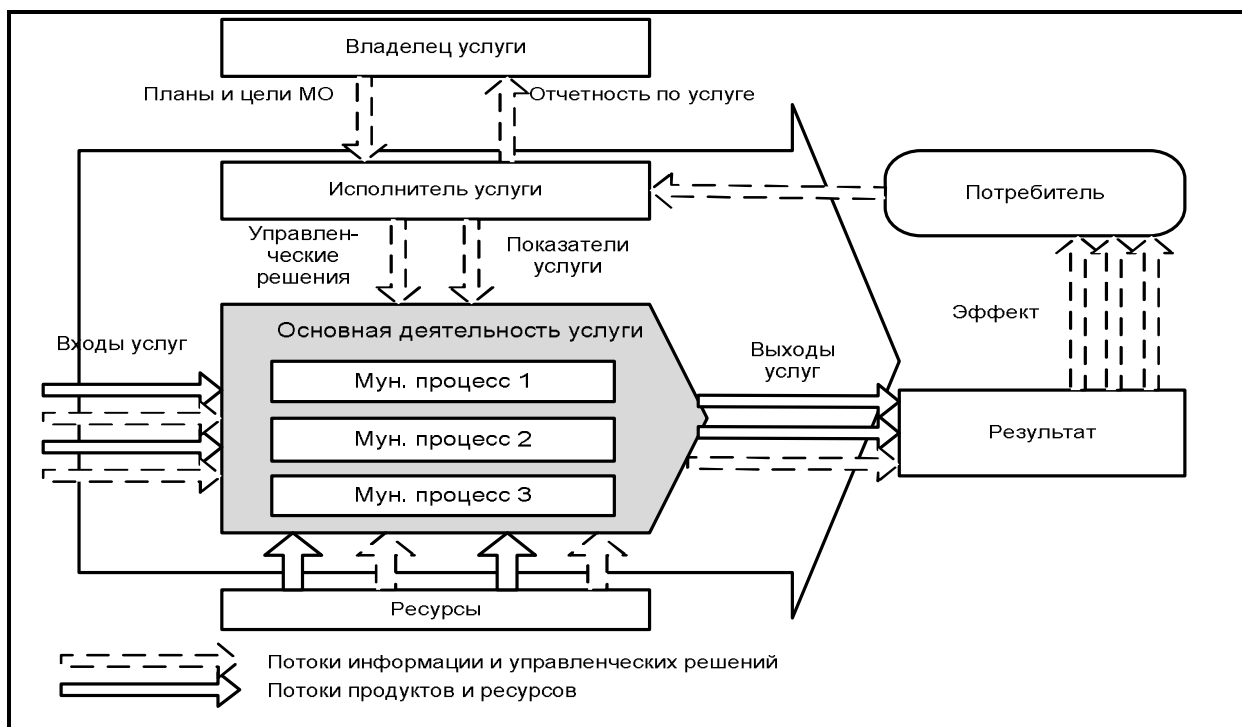


Рис. 2. Процессно-ориентированная концепция оказания муниципальных услуг

Все процессы, происходящие в рамках оказания муниципальных услуг, можно разделить на процессы основной деятельности, организационно-управленческие процессы, а также процессы поддержки и обеспечения эффективного функционирования.

Владельцами услуг являются органы местного самоуправления, исполнителями – подведомственные им учреждения, хозяйствующие субъекты независимо от их организационно-правовой формы. Владельцами процессов являются сотрудники или подразделения этих организаций.

Входы – любые материальные предметы, информационные, трудовые и иные нематериальные продукты, которые изменяются в процессоре, преобразуясь в результаты на выходе. Вход – сырье, материалы, полуфабрикаты, документация, информация. Входы поступают в процесс извне. Их объем планируется на один или несколько циклов работы.

Ресурсы – материальный или информационный объект, постоянно используемый для выполнения процессов, но не являющийся входом процессов. Ресурсы находятся под управлением владельца процессов, их объем планируется на большое количество циклов или длительный период работы процессов.

Деление объектов, необходимых на выполнение процессов, на входы и ресурсы, является достаточно условным. Более важным является точное определение того, что должно поступить в распоряжение владельца или исполнителя, чтобы процесс состоялся и был успешно выполнен.

Информация о процессе – показатели процесса, необходимые для отслеживания процесса, а также информация об удовлетворенности потребителя муниципальными услугами.

Выходы – материальные предметы, информационные, трудовые и иные нематериальные ресурсы, которые являются результатом обработки входов и определяют, насколько успешно выполнена функция исполнителем услуги.

Результат – товар, не имеющий материально-вещественной формы, который характеризуется неосязаемостью, несохраняемостью, непостоянством качества и неотделимостью от исполнителя услуги.

Эффект оказания услуги (процесса) – влияние услуги на состояние ее конкретного получателя, а также на

достижение индикативных социально-экономических показателей развития МО.

Процессно-ориентированный подход позволяет связывать владельцев, потребителей, исполнителей каждого этапа предоставления муниципальных услуг и оценивать эффективность их деятельности на всем процессе от определения потребности в услуге до конечного его потребителя. Данный подход ориентирует на результат: каждый сотрудник организации понимает, что он должен сделать, в какие сроки уложиться и какого качества достигнуть для того, чтобы процесс, в котором он участвует, привел к желаемому результату. В рамках процессного подхода происходит выделение процессов как специального объекта управления: работа не движется вверх и вниз по функциональной иерархии, она течет сквозь в виде набора процессов [6, с. 72].

Оценка стоимости муниципальных услуг

Для того, чтобы выбрать оптимальный способ предоставления услуги, формирования тарифов, обоснования заявок на финансирование необходимо знать их полную стоимость. Предлагается оценивать стоимость муниципальных услуг на основе выделения типов процессов, каждому из которых соответствуют определенные виды расходов:

- процессы основной деятельности – прямые расходы;
- административно-управленческие – административные расходы;
- процессы поддержки и обеспечения эффективного функционирования – косвенные расходы;
- расходы прошлых и будущих периодов (рис. 3).

Оценка стоимости муниципальной услуги позволяет определить структуру затрат на предоставление каждой услуги, прогнозировать бюджетные расходы, определять базу для оценки эффективности использования бюджетных средств, а также выявлять проблемные точки и вносить изменения в процесс оказания услуги, также она важна для оценки экономической и социальной эффективности услуги. Помимо эффективного планирования бюджета, расчет стоимости муниципальных услуг позволит органам местного самоуправления обосновывать свои требования по увеличению финансирования из бюджетов вышестоящего уровня на осуществление переданных им государственных полномочий.

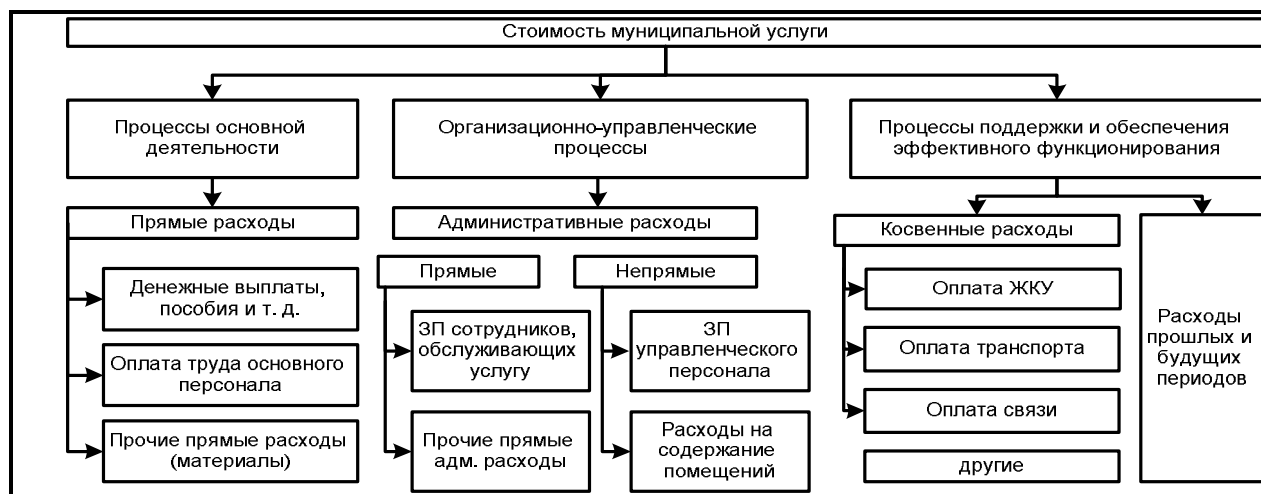


Рис. 3. Стоимость муниципальной услуги

Роль органов местного самоуправления в финансировании муниципальных услуг

Муниципальные услуги могут финансироваться полностью или частично как за счет средств местного бюджета, так и за счет средств потребителей. Существует несколько возможных форм оплаты муниципальных услуг из местного бюджета; по форме выделения средств из бюджета – ассигнования, субсидии, субвенции, дотации. Они также могут различаться по адресату платежа – средства могут выделяться организациями, оказывающими услуги, так происходит финансирование большинства муниципальных услуг. Также средства могут выделяться напрямую потребителям, как происходит, например, в случае с жилищными субсидиями для малообеспеченных граждан. Форма оплаты зависит от правового статуса организации, оказывающей муниципальные услуги.

При финансировании услуг за счет средств бюджета органам местного самоуправления необходимо максимально эффективно использовать финансовые ресурсы, при этом поддерживая качество услуг на высоком уровне. Для этого в управление МО внедряется бюджетирование, ориентированное на результат. Этот подход предполагает увеличение самостоятельности бюджетных учреждений в использовании финансовых ресурсов. Если ранее финансирование каждой статьи было фиксировано, то теперь учреждения могут самостоятельно в определенных пределах перераспределять ресурсы между статьями. Это позволяет более эффективно использовать выделенные ресурсы.

Существует также ряд услуг, оплачиваемых потребителями. Эти услуги составляют значительную часть внебюджетных доходов муниципальных учреждений. В большинстве учреждений здравоохранения и образования внебюджетные доходы составляют 5-15% от совокупных доходов, в социальной сфере несколько меньше, в отдельных учреждениях культуры эта цифра может достигать 80% [8]. В связи с этим возникает необходимость регулирования оказания и ценообразования таких услуг. Одним из инструментов является составление и утверждение перечня платных услуг для МО в целом, на основе которого муниципальное учреждение утверждает перечень платных услуг, оказываемых им, а также цены на эти услуги.

Помимо этого для реализации некоторых услуг органы местного самоуправления могут привлекать частный бизнес в рамках муниципально-частного партнерства. Такая форма взаимодействия позволяет сочетать сильные стороны муниципалитета и бизнеса для более эффективного оказания муниципальных услуг. При этом муниципалитет контролирует объем и качество оказываемых услуг, а также несет ответственность за них.

Таким образом, применение в управлении оказанием муниципальных услуг процессно-ориентированного подхода позволит, с одной стороны, оценивать и оптимизировать бюджетные расходы муниципального образования, а с другой – обеспечить повышение качества предоставления услуг населению с целью повышения их благосостояния и удовлетворенности.

*Атаева Айсылу Гарифулловна
Зиннурова Гульмира Рахматовна*

Литература

1. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг [Текст] : федер. закон от 27 июля 2010 г. №210-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2010. – №31. – Ст. 4179.
2. Услуги населению. Термины и определения [Электронный ресурс] : межгосударств. стандарт ГОСТ 30335-95/ГОСТ Р 50646-94 : введен в действие постановлением Гос. комитета по стандартизации и метрологии от 12 марта 1996 г. №164). – Режим доступа: <http://www.gks.ru>.
3. Атаева А.Г. Механизм формирования финансовой самостоятельности муниципального образования [Текст] : автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 / А.Г. Атаева. – Екатеринбург, 2011. – 26 с.
4. Жигалов Д.В. и др. Использование инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, в практике муниципального управления [Текст] / Д.В. Жигалов, Л.В. Перцов, Ю.Ю. Чалая. М. : Ин-т экономики города, 2009. 20 с.
5. Информация о результатах мониторинга местных бюджетов РФ на 1 января 2011 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www1.minfin.ru/ru/reforms/local_government/monitoring/.
6. Морозевич О.А. Методологические основы реинжиниринга бизнес-процессов [Текст] / О.А. Морозевич // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации: Мат-лы 4-й ежегод. междунар. конф. ф-та гос. управления Московского гос. ун-та им. М.В. Ломоносова (24-26 мая 2006 г.). – М., 2006. 1023 с.
7. Развитие сферы услуг как приоритет муниципальной экономической политики [Текст] / Поличка Е.А., Поличка Н.П., Шило Е.Б. и др. ; под общ. ред. Н.П. Поличка. – М. : МОНФ, 2007. 208 с.
8. Развитие форм оплаты государственных (муниципальных) услуг [Электронный ресурс] // Управление финансами : электронный журнал. URL: <http://geoims.com/formy-predostavleniya-uslug/razvitie-form-oplaty-gosudarstvennykh-municipalnykh-uslug>.
9. Система муниципального управления [Текст] : учеб. для вузов / под ред. В.Б. Зотова. – СПб. : Лидер, 2005. – 493 с. : ил. – (Учебник для вузов).

Ключевые слова

Муниципальное образование; доходы местных бюджетов; расходы местных бюджетов; социальные стандарты; муниципальная услуга; полномочия органов местного самоуправления; процессно-ориентированный подход.

РЕЦЕНЗИЯ

Актуальность темы обусловлена тем, что одним из ключевых процессов взаимодействия органов местного самоуправления с населением и домохозяйствами являются муниципальные услуги. Поэтому анализ финансового обеспечения оказания муниципальных услуг, предложение направлений совершенствования их оказания являются актуальными.

Научная новизна и практическая значимость. В статье авторы проанализировали структуру расходов муниципальных образований, определив, что значительная часть ресурсов направляется на оказание муниципальных услуг. На основе анализа и систематизации существующих подходов предложено авторское определение муниципальной услуги. В статье оказание муниципальных услуг рассматривается на основе процессно-ориентированного подхода, что позволяет связывать потребности, исполнителей каждого этапа оказания услуг, а также оценивать эффективность их деятельности. Также в статье предлагается оценивать стоимость муниципальных услуг на основе выделения типов процессов: процессы основной деятельности, организационно-управленческие и процессы поддержки и обеспечения эффективного функционирования, что позволяет эффективно планировать расходы местных бюджетов на оказание муниципальных услуг.

Заключение: рецензируемая статья отвечает требованиям, предъявляемым к научным публикациям, и может быть рекомендована к опубликованию.

Закиров И.Д., к.э.н., научный сотрудник сектора «Экономическая безопасность» Института социально-экономических исследований Уфимского научного центра Российской Академии наук

10.2. CERTAIN ASPECTS OF THE PROVISION AND FINANCING OF MUNICIPAL SERVICES TO MEET BASIC NEEDS OF ECONOMIC AGENTS OF MUNICIPAL FORMATION

A.G. Ataeva, Research Associate;
G.R. Zinnurova, Graduate Student

The article discusses various aspects of the provision and financing of municipal services: defined their place in the financial flows of the municipality, defined the concept, the essence, the mechanism of estimation of municipal services and process-oriented approach to provide them and revealed the role of local authorities in their financing.

Literature

1. On the organization of public and municipal services [Text] Feder. Russia's law [adopted State. Duma July 7, 2010 (as amended on 18.07.2011)] // Collected Legislation of the Russian Federation. 2010. №31. Art. 4179.
2. Interstate Standard GOST 50646-94 30335-95/GOST R «Services to the public. Terms and definitions» (put into effect the decision of Gosstandart of March 12, 1996 №164).
3. A. Ataeva. Mechanism of the financial independence of municipal formation [Text] Abstract. dis. ... Candidate. Econ. Sciences: 08.00.10 / A.G. Ataeva. Ekaterinburg, 2011. 26.
4. D.V. Zhigalov. Using the tools of budgeting for results in the practice of municipal administration [Text] / D.V. Zhigalov, L. Peppers, J.J. Roan Moscow: The Urban Institute, 2009. 20 p.
5. Information on the monitoring of local budgets of the Russian Federation on January 1, 2011 [electronic resource]: the official website of the Ministry of Finance of the Russian Federation. Mode of access: http://www1.minfin.ru/ru/reforms/local_government/monitoring/.
6. Morozevich O. Methodological basis of business process re-engineering [text] // Public Administration in the XXI Century: Traditions and Innovations: Papers of the 4th annual. Intern. Conf. Faculty state. Control MSU. MV University (24-26 May 2006). M., 2006. P. 1023.
7. Development of services as a priority in the municipal policy [Text] / Polichka E.A., Policka N.P., Shiloh E.B. Under the general editorship of N.P. Policka. Moscow, Moscow Public Science Foundation, 2007, p.208.
8. The development of forms of payment state (municipal) services. Ministry of Finance [electronic resource]: Electronic Journal «Financial Management». Mode of access:
9. The system of municipal government [Text]: Textbook for Universities. / Edited by V.B. Zotov. / St. Petersburg.: Leader, 2005. 493 p. ill. – (Series «textbook for high schools»).

Keywords

Municipal formation; revenues of local budgets; spending of local budgets; social standards; the municipal service; the authority of local governments; a process-oriented approach.