

УДК 338.465

## МЕТОДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ОЦЕНКИ РАЗВИТИЯ СФЕРЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ

**Зиннурова Г.Р., Орешников В.В.**

*ФГБУН «Институт социально-экономических исследований»  
Уфимского научного центра РАН», Уфа, e-mail: gylmira@list.ru*

В статье рассмотрены методические аспекты предоставления муниципальных услуг. Проведена оценка внешних факторов, влияющих на эффективность оказания муниципальных услуг. Построен рейтинг муниципальных образований на основе расчета интегрального показателя, выявлены отстающие, базовые и лидирующие муниципальные образования. Предложенный подход к формированию рейтинга муниципальных образований позволяет более объективно оценивать положение каждого МО относительно других. Одновременно с этим интегральный показатель дает возможность охватить различные характеристики процесса оказания муниципальной услуги. Проведенное ранжирование служит инструментом для последующей классификации муниципальных образований и выделения групп, к которым следует применять различные меры стимулирования. Кроме того, данный рейтинг позволяет оценить степень дифференциации муниципальных образований по выделенному критерию. Предложено использование процессно-ориентированного подхода для оптимизации оказания муниципальных услуг и повышения рейтинга отстающих муниципальных образований.

**Ключевые слова:** муниципальная услуга, вопросы местного значения, муниципальное управление, рейтинг муниципальных образований, процессно-ориентированный подход

## METHODICAL ASPECTS OF EVALUATION OF THE DEVELOPMENT OF MUNICIPAL SERVICES

**Zinnurova G.R., Oreshnikov V.V.**

*Institute of Social and Economic Research, Ufa Scientific Center,  
Russian Academy of Sciences, Ufa, e-mail: gylmira@list.ru*

The authors examined the methodical aspects of municipal services. The authors assessed the external factors affecting the efficiency of the implementation of municipal services. It was built the rating of municipalities based on the calculation of the integral indicator, identified lagging, base and leading areas. The proposed approach to the formation of ranking municipalities allows more objectively evaluate the position of each in relation to other municipal formations. At the same time an integral component enables to capture the different characteristics of the provision of municipal services. Ranking is a tool for classifying municipalities and the allocation of the groups that should use a variety of incentives. This rating allows us to estimate the degree of differentiation of municipalities according to criteria selected. The authors proposed to use a process-oriented approach to optimize the implementation of municipal services and to improve the rating of lagging municipal formations.

**Keywords:** municipal services, local issues, municipal management, rating of municipalities, process-oriented approach

Органы местного самоуправления в своей деятельности ориентированы на повышение качества жизни населения за счет создания условий для удовлетворения его базовых потребностей в таких ключевых сферах, как здравоохранение, образование, социальное обеспечение, правопорядок и социальная безопасность, культура, жилищно-коммунальное хозяйство, торговля и бытовое обслуживание, имущественные отношения. В связи с этим органы власти являются субъектами оказания муниципальных услуг населению и другим экономическим агентам. В то же время они выступают в качестве контролирующих органов, субъектов финансирования и играют ряд других ролей, однако в основе их деятельности лежит процесс оказания разнообразных муниципальных услуг [1].

На сегодняшний день существует множество подходов к определению понятия

«муниципальная услуга». Каждый автор выделяет свои особенности, прежде всего исходя из целей проводимого исследования. Муниципальная услуга рассматривается как вид общественного блага, как функции, обязательства органов местного самоуправления, результат взаимодействия потребителя и исполнителя и т.д. [5]. Согласно Федеральному закону № 210-ФЗ от 27 июля 2010 г. «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» под муниципальной услугой понимается деятельность по реализации функций органа местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей [2]. Согласно определению, приведенному в Бюджетном кодексе РФ, под муниципальной услугой подразумевается более широкое понятие, в соответствии с которым услуга приравнивается к осуществлению деятельности органов местного самоуправления

по исполнению вопросов местного значения. На основе вышеизложенного предлагается рассматривать муниципальную услугу как деятельность органов местного самоуправления по реализации их функций в области образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты и др. непосредственно или через подведомственные им учреждения, в рамках их полномочий, реализуемую с целью удовлетворения потребностей основных потребителей, финансируемую за счет бюджетных средств и (или) за счет средств потребителей. Предоставление муниципальной услуги – деятельность органов местного самоуправления (подведомственных им учреждений), представляющая собой совокупность последовательных, взаимосвязанных процессов, удовлетворяющая базовые потребности основных получателей, оправдывающая их ожидания, выполненная качественно.

Раскрывая сущность муниципальных услуг, можно разделить их на две группы:

1) информационные, предоставляемые по заявлению (предоставление информации, консультация, выдача какого-либо документа, заключения, справки и т.д.);

2) услуги, связанные с бытовым, коммунальным, транспортным обслуживанием, образованием, здравоохранением, культурой, социальной защитой и т.д.

Услуги второй группы (рассматриваемые в данной статье) близки по своей сущности к функциям органов местного самоуправления, составляют основу их деятельности, определены перечнем вопросов местного значения, указанным в ФЗ № 131. В отличие от первой группы в данном случае процесс оказания этих услуг непрерывен и цикличен, происходит постоянно, не зависит напрямую от наличия заявлений граждан. Если в первой группе услуг можно конкретно обозначить срок начала (с момента подачи заявки) и окончания (выдача документа, ответ на письмо и т.д.) ее оказания, то во второй группе это невозможно, поскольку временные интервалы определяются отчетами, началом и окончанием финансового, учебного или отчетного года. Их эффективная реализация обеспечивает своевременное и качественное решение вопросов местного значения, т.к. они составляют основу деятельности органов местного самоуправления в ключевых сферах.

Одним из недостатков предоставления муниципальных услуг является отсутствие методического обеспечения оценки эффективности их предоставления, в т.ч. органами местного самоуправления. В данной статье предлагается оценить уровень развития муниципальных услуг на примере сферы

дошкольного образования (ДО), предоставление которых является непосредственными полномочиями органов местного самоуправления.

На процесс оказания данных услуг влияют как внешние, так и внутренние факторы:

- внутренние – факторы, характеризующие непосредственно процесс оказания услуги, в отношении которых могут быть применены меры по оптимизации и совершенствованию, базирующиеся на корректировке основных и вспомогательных процессов, происходящих в рамках предоставления услуги, на изменении содержания, способа выполнения и т.д.;

- внешние – факторы, управление которыми в рамках рассматриваемой системы либо невозможно, либо характеризуется чрезвычайно высокими временными и финансовыми издержками. Данные факторы формируют внешнюю объективную среду.

Первоочередной задачей, на наш взгляд, является оценка внешних факторов, в значительной степени определяющих необходимость и ограничивающих возможности управления внутренними факторами. В рассматриваемом контексте типичной муниципальной услугой является дошкольное образование. Как и в отношении других муниципальных услуг, зачастую наблюдается существенное различие в потребности и возможности предоставления данной услуги даже внутри одного субъекта Российской Федерации [6]. В связи с этим актуальной задачей является ранжирование муниципальных образований (МО) по данному критерию внутри региона, что позволит выявлять различные группы МО и принимать меры по улучшению ситуации с учетом их принадлежности к той или иной группе. При этом оценка уровня развития дошкольного образования в МО должна охватывать различные аспекты данного вопроса, что обуславливает потребность в использовании интегрального показателя [3].

Проведенный анализ данной сферы показал, что интегральный показатель должен отражать как уровень охвата детей дошкольным образованием, так и уровень обеспеченности местами в организациях дошкольного образования (ОДО), персоналом данных организаций и финансированием на их содержание и развитие. Таким образом, его значение позволяет учитывать кадровую, финансовую составляющую и дает представление о потребности в муниципальной услуге и возможности ее оказания [7]. Использование в расчетах относительных величин позволяет избежать проблемы дифференциации МО

по масштабу. На первом этапе исследования были определены частные показатели:

1) охват детей дошкольными образовательными организациями – отношение численности воспитанников ОДО к общей численности детей, получивших путевки в данные организации (ОД);

2) обеспеченность местами в организациях дошкольного образования – отношение общего количества детей в возрасте от 1 до 7 лет, обеспеченных местами в ОДО, к общей численности детей соответствующей возрастной группы (ОМ);

3) обеспеченность персоналом дошкольных образовательных организаций – отношение численности персонала ОДО к численности воспитанников в данных организациях (ОП);

4) финансовая обеспеченность – объем финансирования ОДО, приходящийся на одного воспитанника (ОФ). Учитывая методику расчета данных показателей и результаты анализа их текущего состояния по МО Республики Башкортостан, можно сделать допущение, что более высокий уровень значений данных критериев соответствует лучшему положению (некорректно в случае наличия излишних мест в ДО, однако на практике подобное не встречается).

Следующим этапом является свертка частных показателей в интегральный. При этом имеет место определенная сложность, обусловленная различием в размерности и значимости указанных показателей. Для того чтобы добиться их соизмеримости была проведена нормализация в соответствии с формулой

$$k_{ij}^* = \frac{k_{ij} - k_{\min j}}{k_{\max j} - k_{\min j}}, \quad (1)$$

где  $k_{ij}$  – значение  $j$ -го показателя по  $i$ -му МО;  $k_{\min j}$ ,  $k_{\max j}$  – минимальное и максимальное значение  $j$ -го показателя по рассматриваемым МО ( $j = 1$  соответствует показателю ОД,  $j = 2$  – ОМ;  $j = 3$  – ОП;  $j = 4$  – ОФ);  $k_{ij}^*$  – нормализованное значение  $j$ -го показателя по  $i$ -му МО.

Так как нормализованные значения параметров могут находиться в пределах от 0 до 1 и являются безразмерными величинами, то может быть осуществлена последующая свертка показателей с помощью аддитивной или мультипликативной функции. В случае применения аддитивной функции исследователь может столкнуться с ситуацией, когда один из параметров будет находиться на недопустимо низком уровне, но при этом интегральный показатель будет достаточно высоким. С другой стороны,

применение мультипликативной функции может привести к тому, что четыре МО будут иметь нулевые значения интегрального показателя (если один из частных критериев будет равен нулю). В связи с этим представляется целесообразным дополнить формулу (1) условием:

$$\begin{aligned} \text{если} \quad & \frac{k_{ij} - k_{\min j}}{k_{\max j} - k_{\min j}} = 0, \\ \text{то} \quad & k_{ij}^* = \frac{k_{\min+1j} - k_{\min j}}{k_{\max j} - k_{\min j}} / 2, \end{aligned} \quad (2)$$

где  $k_{\min+1j}$  – предпоследнее по величине значение  $j$ -го показателя по совокупности МО.

Далее была построена мультипликативная функция следующего вида:

$$k_i^{**} = \prod_{j=1}^4 (k_{ij}^*)^{\alpha_j}, \quad (3)$$

где  $k_i^{**}$  – интегральный показатель уровня развития дошкольного образования по  $i$ -му муниципальному образованию;  $\alpha_j$  – весовой коэффициент  $j$ -го показателя.

Введение весовых коэффициентов позволило учесть важность частных показателей и определить вклад каждого из них в интегральный показатель. Для расчета весовых коэффициентов был применен метод парных сравнений. Предложенная методика была апробирована на данных Республики Башкортостан за 2014 год (табл. 1).

Предложенный подход к формированию рейтинга муниципальных образований по условиям предоставления муниципальных услуг отличается учетом невзаимозаменяемости и неравнозначности факторов, что позволяет более объективно оценивать положение каждого МО относительно других. Одновременно с этим интегральный показатель дает возможность охватить различные характеристики процесса оказания муниципальной услуги. Проведенное ранжирование служит инструментом для последующей классификации муниципальных образований и выделению групп, к которым следует применять различные меры стимулирования. Кроме того, данный рейтинг позволяет оценить степень дифференциации муниципальных образований по выделенному критерию. Учитывая, что одной из важнейших задач является обеспечение равной доступности муниципальных услуг для населения, то решения, принимаемые в данной области, должны основываться на недопустимости ухудшения ситуации для каждого МО при одновременном уменьшении разрыва между лидирующими и отстающими МО.

Таблица 1

Рейтинг муниципальных образований Республики Башкортостан по уровню развития дошкольного образования в 2014 году (фрагмент)

Муниципальное образование (район)	Интегральный показатель	Позиция в рейтинге	Муниципальное образование (район)	Интегральный показатель	Позиция в рейтинге
ГО г. Салават	0,32	1	...	...	...
ГО г. Кумертау	0,22	2	Иглинский	0,01	53
Будякский	0,17	3	Абзелиловский	0,00	54
Федоровский	0,16	4	Мишкинский	0,00	55
Дуванский	0,13	5	Нуримановский	0,00	56
ГО г. Нефтекамск	0,12	6	Ермекеевский	0,00	57
ГО г. Октябрьский	0,12	7	Баймакский	0,00	58
Чишминский	0,10	8	Архангельский	0,00	59
Мелеузовский	0,09	9	Гафурийский	0,00	60
Бирский	0,08	10	Бурзянский	0,00	61
...	...	...	Стерлибашевский	0,00	62

Таблица 2

Группировка муниципальных образований Республики Башкортостан по уровню развития дошкольного образования в 2014 году

Группа по уровню развития ДО в 2014 году	Нижняя граница	Верхняя граница	Число МО в группе
Аутсайдеры	0,00	0,03	19
Отстающие	0,03	0,05	21
Базовые	0,05	0,10	14
Лидеры	0,10	0,40	8

Исходя из этого, требуется первоестественное обращение внимания на территории-аутсайдеры со стороны органов власти субъекта РФ как уровня, с одной стороны, заинтересованного в равномерном развитии всех муниципальных образований, а с другой – имеющего ресурсную возможность оказать необходимое влияние. В рамках проведенного исследования представленные муниципальные образования могут быть сгруппированы по уровню интегрального показателя исходя из критериев, представленных в табл. 2.

Можно выделить группу лидеров, включающую 8 муниципальных образований, интегральный показатель которых значительно превышает средний уровень по региону в целом (0,05). Большинство же муниципальных образований оказалось в группах аутсайдеров и отстающих. Следует отметить, что городской округ город Уфа, несмотря на неоспоримое превосходство по уровню развития по региону, в данном рейтинге занимает лишь 31-е место. На наш взгляд, выявленная дифференциация является существенным фактором риска для дальнейшего развития МО [5]. Важнейшей задачей в данной сфере, на наш взгляд, является снижение уровня дифференциации за счет повышения каче-

ства оказания услуг в сфере дошкольного образования в муниципальных образованиях, входящих в первые две группы, представленные в табл. 2. Для отстающих муниципальных образований целесообразным является внедрение позитивного опыта «лидеров», а для «аутсайдеров» требуется принятие безотлагательных мер более широкого профиля. В отношении последних необходимо проведение аудита всех процессов в данной сфере.

По результатам полученного рейтинга необходимо выявить причины сложившейся ситуации: почему те или иные муниципальные образования оказались аутсайдерами или отстающими, а другие – лидерами, необходимо изучить положительный опыт и применить его для улучшения ситуации. В связи с этим всю деятельность в рамках предоставления муниципальных услуг предлагается рассмотреть с точки зрения процессно-ориентированного подхода, то есть построить модель муниципальной услуги, где она представляет собой совокупность муниципальных процессов, через которые происходит трансформация бюджетных ресурсов в систему общественных благ. Внедрение такого подхода позволит сформировать прозрачную, понятную систему оказания услуг, увидеть финансовые

и материальные потоки, ответственность каждого исполнителя. Все это позволит повлиять на внутренние факторы, оптимизировать процесс предоставления муниципальной услуги, что в дальнейшем повлечет улучшение ситуации в целом. Также данный подход поможет связать внутренние и внешние факторы.

### Список литературы

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон РФ от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ: принят Гос. Думой 16 сентября 2003 г.: (ред. от 03.11.2015) // СПС «Консультант Плюс».
2. 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».
3. Гайнанов Д.А. Методологические основы исследования функционирования муниципальных образований / Д.А. Гайнанов, И.А. Тажитдинов // Вестник Томского государственного университета. – 2008. – № 17. – С. 171–176.
4. Гайнанов Д.А. Межмуниципальное сотрудничество: перспективы эффективного взаимодействия / Д.А. Гайнанов, А.Г. Уляева // Инновационные технологии управления социально-экономическим развитием регионов России: материалы VII Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. В 2-х частях. – 2015. – С. 29–37.
5. Ибрагимов Р.М. Развитие процесса оказания муниципальных услуг в территориальной социально-экономической системе: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. – Саратов, 2009. – 19 с.
6. Кобзева А.Ю. Перспективы развития экономики региона: проблемы перехода к инновационной экономике (на примере Республики Башкортостан) // Социально-экономические проблемы развития территориальных систем и механизмы повышения их конкурентоспособности: труды XII Международной конференции молодых ученых. – 2014. – С. 49–52.

7. Мигранова Л.И. Состояние и перспективы развития сферы образования Республики Башкортостан // Инновационные технологии управления социально-экономическим развитием регионов России: материалы VII Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. – 2015. – С. 116–122.

### References

1. Ob obshnih principah organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii [Jelektronnyj resurs]: feder. zakon RF ot 6 oktjabrja 2003 goda no. 131-FZ: prinjat Gos. Dumoj 16 sentjabrja 2003 g.: (red. ot 03.11.2015) // SPS «Konsultant Pljus».
2. Ob organizacii predostavlenija gosudarstvennyh i municipalnyh uslug [Jelektronnyj resurs]: feder. zakon RF ot 27 ijulja 2010 g. no. 210-FZ: prinjat Gos. Dumoj 7 ijulja 2004 g. (red. ot 13.07.2015 g.) // SPS «Konsultant Pljus».
3. Gajnanov D.A. Metodologicheskie osnovy issledovanija funkcionirovanija municipalnyh obrazovanij / D.A. Gajnanov, I.A. Tazhitdinov // Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. 2008. no. 17. pp. 171–176.
4. Gajnanov D.A. Mezhmunicipalnoe sotrudnichestvo: perspektivy jeffektivnogo vzaimodejstvija / D.A. Gajnanov, A.G. Uljaeva // Innovacionnye tehnologii upravlenija socialno-jekonomicheskim razvitiem regionov Rossii: materialy VII Vserossijskoj nauchno-prakticheskoj konferencii s mezhdunarodnym uchastiem. V 2-h chastjah. 2015. pp. 29–37.
5. Ibragimov R.M. Razvitie processa okazanija municipalnyh uslug v territorialnoj socialno-jekonomicheskoj sisteme: avtoref. dis. ... kand. jekon. nauk: 08.00.05. Saratov, 2009. 19 p.
6. Kobzeva A.Ju. Perspektivy razvitija jekonomiki regiona: problemy perehoda k innovacionnoj jekonomike (na primere Respubliki Bashkortostan) // Socialno-jekonomicheskie problemy razvitija territorialnyh sistem i mehanizmy povyshenija ih konkurentosposobnosti: trudy XII Mezhdunarodnoj konferencii molodyh uchenyh. 2014. pp. 49–52.
7. Migrantova L.I. Sostojanie i perspektivy razvitija sfery obrazovanija Respubliki Bashkortostan // Innovacionnye tehnologii upravlenija socialno-jekonomicheskim razvitiem regionov Rossii: materialy VII Vserossijskoj nauchno-prakticheskoj konferencii s mezhdunarodnym uchastiem. 2015. pp. 116–122.