УДК 338.465.4

АНАЛИЗ ТЕОРЕТИЧЕСКИХ И МЕТОДИЧЕСКИХ ПОДХОДОВ К ОЦЕНКЕ КАЧЕСТВА МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ

Зиннурова Г.Р., Губайдуллина А.Р.

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

Настоящая статья посвящена анализу теоретических и методических подходов к оценке качества муниципальных услуг. Выявлены их достоинства и недостатки. Авторами предлагается методика оценки качества муниципальных услуг на основе таких принципов, как обеспечение открытой и общедоступной информации получателям муниципальных услуг, предоставление права выбора получателям муниципальных услуг в отношении видов муниципальных услуг и способов их получения, обеспечение эффективных управленческих решений в разрешении жалоб получателей муниципальных услуг. Методика основана на критериях, объединенных в группы: информационные, функциональные и эмоциональные. По предложенной методике качество муниципальных услуг могут оценить физические лица, органы государственной власти, органы местного самоуправления, бюджетные учреждения, а также иные юридические лица или независимые эксперты.

Ключевые слова: муниципальная услуга, качество муниципальных услуг, вопросы местного значения, муниципальное управление

THE ANALYSIS OF THEORETICAL AND METHODOLOGICAL APPROACHES TO ASSESSING THE QUALITY OF MUNICIPAL SERVICES

Zinnurova G.R., Gubaydullina A.R.

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

This article is devoted to analysis of theoretical and methodological approaches to assessing the quality of municipal services. Identified their strengths and weaknesses. The authors propose a method of assessing the quality of municipal services on the basis of such principles as ensuring open and accessible information to beneficiaries of municipal services, granting freedom of choice to recipients of municipal services concerning the municipal services and ways of receiving them, ensuring the effective management decisions in resolution of complaints of recipients of municipal services. The technique is based on the criteria in groups: informational, functional and emotional. In the proposed method the quality of municipal services can assess by individuals, public authorities, local authorities, budget organizations, other legal persons or independent experts.

Keywords: municipal services, quality of municipal services, local issues, municipal management

Управление на муниципальном уровне является базовым, наиболее приближенным к населению. Основная деятельность органов местного самоуправления — определение потребностей населения и их полное удовлетворение, что реализуется через предоставление муниципальных услуг, которые обеспечивают ключевые составляющие качества жизни.

Управление предоставлением муниципальных услуг как область практической деятельности в нашей стране только начинает развиваться, научным сообществом обобщается европейский опыт, который может быть использован в нашей стране. Различным научно-теоретическим и практическим аспектам развития муниципальных услуг посвящены работы многих зарубежных и отечественных ученых и специалистов. Среди авторов, внесших свой вклад в изучение института управления муниципальными услугами, можно назвать К. Гренроос, Ю. Лехтинен, Я. Лехтинен, А. Парасураман, В. Зейтамль и Л. Берри, А.Н. Лунев, Н.Б. Пугачева и других. Вместе с тем в отечественной экономической науке

отмечается недостаток теоретических и методических разработок по рассматриваемой проблематике.

Если основываться на определении, приведенном в Федеральном законе Российской Федерации от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», то муниципальная услуга определяется 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 от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и уставами муниципальных образований» [1, 2].

Среди недостатков данного определения можно отметить:

1) толкование муниципальных услуг как совокупности действий, выполняемых

исключительно по запросу заявителей, является неполной;

- 2) толкование предоставления муниципальных услуг только органами местного самоуправления является некорректным;
- 3) отсутствие разделения понятий «муниципальные услуги» и «функции органов местного значения». В определении муниципальные услуги используются в качестве синонима дефиниции «функция», в связи с чем муниципальные услуги утрачивают свой адресный характер;
- 4) подход законодателя к толкованию муниципальных услуг через их увязку с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ вносит еще большую неопределенность с определением круга муниципальных услуг.

С учетом указанных противоречий под муниципальной услугой предлагается понимать специфический вид услуг, не имеющих материально-вещественной формы, предоставляемых уполномоченными на то субъектами на основе прав, обращений получателей или обязанностей субъектов по предоставлению услуг безвозмездно или по регулируемым ценам в целях удовлетворения конкретной потребности получателей, организаций в рамках выделенных для этого законодательством полномочий и денежных средств в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Важным аспектом предоставления муниципальных услуг является оценка их качества. Качество муниципальных услуг — это совокупность характеристик, которые придают им способность удовлетворять потребности получателей. Оценка этих характеристик и составляет оценку качества муниципальных услуг.

В рассмотренных выше нормативноправовых актах, касающихся предоставления муниципальных услуг, не определены конкретные подходы и количественные критерии, которые можно использовать для оценки качества муниципальных услуг. При этом, проанализировав существующие подходы к оценке качества муниципальных услуг, можно раскрыть их содержание. Основные подходы к оценке качества муниципальных услуг представлены в табл. 1.

Двухфакторная модель оценки качества муниципальных услуг разработана профессором маркетинга и деканом факультета маркетинга Шведской школы экономики и делового администрирования К. Гренросом и основана на теории поведения потребителей. Согласно данной модели восприятие качества муниципальной услуги

происходит через соотношение между ожиданием и восприятием полученной услуги, оценка восприятия полученной услуги выражается через два аспекта — технический аспект (что получает клиент) и функциональный (как получает клиент услугу) [3].

В дальнейшем двухфакторная модель была расширена, дополнена и послужила основой для создания трехфакторной модели оценки качества муниципальных услуг, разработанной финскими учеными Ю. Лехтиненом, Я. Лехтиненом. Трехфакторная модель оценки качества муниципальных услуг аналогична двухфакторной и также основана на теории поведения потребителей и базируется на подтверждении/неподтверждении ожиданий потребителей. Качество муниципальной услуги оценивается через три качества и выражается как материальное качество (оргтехника, здание, офисы и т.д.), интерактивное качество (уровень обслуживания в момент взаимодействия получателей муниципальной услуги и субъекта, предоставляющего их) и корпоративное качество (имидж и репутация конкретного субъекта, предоставляющего муниципальные услуги) [3].

В отличие от двух- и трехфакторной моделей оценки качества муниципальных услуг, пятиступенчатая модель оценки качества, разработанная А. Парасураманом, В. Зейтамль и Л. Берри, не столько базируется на теории поведения потребителей, сколько на выявлении причин (так называемых отклонений/разрывов) несоответствия между ожиданиями получателей муниципальных услуг и реальным восприятием полученных муниципальных услуг. Согласно данной модели существует пять уровней оценки качества муниципальных услуг, на которых:

- 1) на первом уровне возможно образование разрыва между ожиданиями получателей муниципальных услуг и их реальным восприятием руководством субъекта, предоставляющего данные муниципальные услуги;
- 2) на втором уровне возможно образование разрыва между ожиданиями получателей муниципальных услуг и их отражением руководством субъекта, предоставляющего муниципальные услуги в регламентах и стандартах предоставления данных муниципальных услуг;
- 3) на третьем уровне возможно образование разрыва пониманием руководством субъекта, предоставляющего муниципальные услуги относительно ожиданий получателей муниципальных услуг и их отражением в регламентах и стандартах предоставления данных муниципальных услуг;

 Таблица 1

 Основные методические подходы к оценке качества муниципальных услуг

№ п/п	Наименование методики оценки качества	Сущность методологии оценки качества
1	Двухфакторная модель оценки качества услуг (основана на теории поведения потребителей) (К. Гренроос)	Различают техническое (что получает клиент) и функциональное качества (как получает клиент услугу)
2	Трехфакторная модель оценки качества услуг (Ю. Лехтинен, Я. Лехтинен)	Качество услуги оценивается как материальное качество (оргтехника, здание, офисы и т.д.), интерактивное качество (уровень обслуживания в момент взаимодействия получателей муниципальной услуги и субъекта, предоставляющего их) и корпоративное качество (имидж и репутация конкретного субъекта, предоставляющего муниципальные услуги)
3	Пятиступенчатая модель оценки качества услуг (А. Парасураман, В. Зейтамль и Л. Берри)	Наличие или отсутствие качества услуги должно рассматриваться как результат наличия или отсутствия разрывов на пяти уровнях
4	Внешняя оценка каче- ства предоставления муниципальной услуги	Представляет собой мнение о качестве с точки зрения получателя муниципальной услуги как степень удовлетворенности услугой, т.е. сформированности у получателя услуги восприятия полученного обслуживания как соответствующего его ожиданиям
5	Внутренняя оценка качества предоставления муниципальной услуги	Рассматривает качество услуги с точки зрения субъекта, предоставляющего муниципальные услуги в виде совокупности качества внутренних процессов
6	Статистические методы оценки качества услуг: анкетирование, опрос, наблюдение (Свободное общество «Датавед»)	Понимается способ выявления мнения получателей муниципальных услуг о качестве оказываемых услуг при помощи проведения сбора статистической информации и интерпретация сводной оценки соответствия качества фактически предоставляемых муниципальных услуг ожиданиям получателей и/или стандарту предоставления муниципальных услуг
7	Экспертные методы оценки качества услуг	Представляют собой методы организации работы со специалистами-экспертами и обработки их мнений
8	Комплексные методы оценки качества услуг (Н.С. Мирзоян)	Подразумевают сочетание вышеназванных методов

- 4) на четвертом уровне возможно образование разрыва между декларируемым в общественности и реальным качеством муниципальных услуг;
- 5) на пятом уровне возможно образование разрыва ожидаемым и воспринятым качеством муниципальных услуг в момент взаимодействия получателей муниципальной услуги и субъекта, предоставляющего их. Разрыв на пятом уровне возникает как следствие на предыдущих четырех уровнях и математически выражается в сумме их разрывов [3].

При этом в качестве критериев оценки качества муниципальных услуг выступают такие показатели, как:

- 1) материальность оргтехника, здание, персонал, наличие информационных материалов о предоставляемых субъектом муниципальных услугах;
- 2) надежность возможность получить муниципальную услугу качественно и точно в срок;

- 3) отзывчивость быстрое обслуживание и искреннее желание руководства и персонала субъекта, предоставляющего муниципальные услуги, помочь получателю муниципальной услуги;
- 4) убежденность компетентность, ответственность и уверенность обслуживающего персонала субъекта, предоставляющего муниципальные услуги;
- 5) сопереживание выражение заботы, вежливость и индивидуальный подход к каждому получателю муниципальной услуги.

Внешняя и внутренняя оценки качества муниципальной услуги рассматривают качество муниципальной услуги с точки зрения получателя и субъекта, предоставляющего данные услуги, как степень удовлетворенности услугой и совокупность качества внутренних процессов соответственно.

Под статистическими методами оценки качества муниципальных услуг понимается способ выявления мнения получателей муниципальных услуг о качестве оказыва-

емых услуг при помощи проведения сбора статистической информации и интерпретация сводной оценки соответствия качества фактически предоставляемых муниципальных услуг ожиданиям получателей и/или стандарту предоставления муниципальных услуг.

Так, в основе предлагаемой свободным обществом «Датавед» методики использованы статистические методы оценки (опрос и наблюдение), качество государственных услуг оценивается через деятельность руководителей и работников исполнительной власти, органов местного самоуправления муниципальных образований и подведомственных организаций [4]. Методика разработана в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. № 1284 «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей», подготовленным во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

Оценка качества предоставляемых государственных (муниципальных) услуг согласно методике рассчитывается путем получения средней арифметической по всем услугам, за которые отвечает конкретный государственный служащий, по территориальным образованиям, находящимся в зоне его ответственности. Алгоритм расчета оценки качества следующий:

- 1) составляется матрица ответственности государственного служащего, косвенно или непосредственно отвечающего за предоставление услуги;
- 2) осуществляется выборочное наблюдение прямым пересчетом показателей выборки для генеральной совокупности анкет;
- 3) производится фильтрация результатов опроса в соответствии с требованиями к аудитории опроса;
- 4) по результатам опроса формируется усредненная оценка каждой услуги из релевантных анкет;
- 5) производится расчет оценки качества предоставляемых государственных услуг

как соотношение сумм усредненных оценок услуг и сумм матриц ответственности государственных служащих;

6) осуществляется ранжирование государственных служащих на цветовые группы.

Результаты полученной оценки подлежат качественной визуальной интерпретации со значениями в интервале от 0 до 1, полученные оценки позволяют разработать комплекс мероприятий, направленных на повышение качества предоставления государственных услуг и эффективности деятельности по каждому руководителю или работнику, вовлеченному в оказание данных услуг [4].

Экспертные методы оценки качества услуг представляют собой методы организации работы со специалистами-экспертами и обработки их мнений. В качестве экспертов оценки качества муниципальных услуг могут выступать различные юридические и/или физические лица, имеющие опыт в данной деятельности.

Комплексные методы оценки качества услуг подразумевают сочетание вышеназванных методов. Н.С. Мирзоян предлагает комплексную методику оценки качества предоставляемых государственных (муниципальных) услуг, основанную на совместном учете объективных и субъективных характеристик [5].

В качестве информационной базы для расчета индекса качества предоставления государственных (муниципальных) услуг на основании статистического метода (анкетирование) определены четыре показателя:

- 1. Оценка удовлетворенности качеством содержания услуги.
- 2. Оценка комфортности и доступности условий, в которых оказывается услуга.
- 3. Оценка удовлетворенности количеством ресурсов, затрачиваемых получателем на получение услуги.
- 4. Оценка удовлетворенности качеством параметров электронного интерфейса оказания государственной и муниципальной услуги.

Далее данные по каждому показателю подлежат количественной градации и ранжированию.

На втором этапе производится расчет оценки соответствия качества фактически предоставляемых государственных (муниципальных) услуг стандартам качества государственных (муниципальных) услуг по каждому субъекту, предоставляющему государственные (муниципальные).

Результаты полученной оценки подлежат качественной интерпретации со значениями в интервале от 0 до 100, полученные оценки позволяют разработать комплекс

мероприятий, направленных на повышение качества предоставления государственных (муниципальных) услуг [5].

Таким образом, для оценки качества муниципальных услуг используют различные методики, каждая из которых имеет недостатки, преимущества и особенности. Существующие подходы к оценке качества муниципальных услуг объединяет то, что их важной составляющей является учет мнения получателя о качестве услуг [6].

Вместе с теоретическими исследованиями оценки качества муниципальных услуг, органы власти осуществляют деятельность в данном направлении для внедрения практической оценки. В федеральных и региональных нормативно-правовых актах выделяются целевые показатели качества предоставляемых государственных и муниципальных услуг, такие как доступность услуг, комфортность получения услуг, удовлетворенность получателей, но на практике наименование и конкретные значения показателей определяются муниципальными образованиями самостоятельно с учетом специфики предоставляемой муниципальной услуги, возможностями муниципального образования. Для органов местного самоуправления важно не только оценивать значения этих показателей в ретроспективе, но и прогнозировать их на ближайшую перспективу для принятия эффективных управленческих решений в данной сфере [7].

Несмотря на то, что определенные шаги в этом направлении предпринимались и предпринимаются, универсальной и общепризнанной методики комплексной оценки качества муниципальных услуг экономистами в настоящее время не выработано. Учитывая сказанное, авторами предлагается методика оценки качества муниципальных услуг, основанная на следующих принципах:

- 1) использование статистических методов (опроса и/или анкетирования) как среди получателей муниципальных услуг с целью выявления актуальных потребностей, уровня удовлетворенности качеством получаемых услуг и их ожиданий, так и сотрудников всех учреждений, предоставляющих муниципальные услуги, для выявления недостатков в работе;
- 2) обеспечение открытой и общедоступной информации получателям муниципальных услуг, в том числе и по процессу обжалования полученных услуг;
- 3) предоставление права выбора получателям муниципальных услуг в отношении видов муниципальных услуг и способов их получения;
- 4) обеспечение эффективных управленческих решений в разрешении жалоб получателей муниципальных услуг.

По мнению авторов, качество муниципальных услуг может быть оценено с применением критериев, объединенных в группы: информационные, функциональные и эмоциональные (табл. 2).

Таблица 2 Показатели для оценки качества муниципальных услуг

March and consequences	Филипполоди и и	D
Информационные	Функциональные	Эмоциональные
		1. Доля заявлений на получение
в срок заявлений о получении		муниципальных услуг, заполнен-
муниципальных услуг.	2. Доля получателей муници-	ных верно.
2. Доля соблюдения требований	пальных услуг, удовлетворен-	2. Доля потребителей удовлетво-
законодательных нормативно-		ренных качеством процесса пре-
правовых актов по стандарти-	3. Доля получателей муници-	доставления услуги.
зации и регламентированию	пальных услуг, принятых в те-	3. Доля потребителей, удовлетво-
		ренных вежливостью персонала
3. Доля получателей муници-	от назначенного им времени	и др.
пальных услуг, удовлетворен-		
	4. Доля муниципальных услуг,	
о порядке их предоставления.	которые можно получить с ис-	
	пользованием терминальных	
информация о которых доступ-		
на через электронные формы		
и интернет.	телей муниципальных услуг от	
5. Доля обоснованных жалоб,	места их предоставления и др.	
по результату рассмотрения		
которых были приняты меры		
и получателям муниципальных		
услуг направлены ответы и др.		

В группу информационных критериев входят надежность, безопасность, контакт с получателем, разрешение жалоб и конфликтов, а также полнота, доходчивость и доступность информации о порядке предоставления муниципальных услуг.

В группу функциональных критериев входят территориальное расположение, санитарно-гигиенические условия помещения, комфортность условий в помещении, в котором предоставляются муниципальные услуги, время ожидания в очереди и время оказания услуги, вежливость и компетентность сотрудника, взаимодействующего с заявителем при предоставлении муниципальных услуг, предоставления услуг с использованием терминальных устройств, сети Интернет и прочее.

В группу эмоциональных критериев входят точность, аккуратность, качество результатов труда сотрудника, взаимодействующего с заявителем при предоставлении муниципальных услуг, и удовлетворенность получателя услуг.

Таким образом, критерии качества муниципальных услуг, включая их доступность, — это совокупность количественных и качественных показателей, позволяющих измерять, учитывать, контролировать и оценивать результат предоставления данных услуг.

Оптимальным методом получения вышеперечисленной информации является проведение социологических опросов получателей муниципальных услуг. Социологические опросы выбраны в качестве используемого метода оценки, потому что они отражают действительные, а не стандартизированные значения показателей. Также подобный метод оказывается весьма простым, экономичным инструментом сбора данных, поскольку дает возможность судить о состоянии и тенденциях качества предоставляемых муниципальных услуг и оперативным, поскольку результаты, полученные на основе выборки, не требуют дополнительных математических обработок с помощью программных средств.

По предложенной методике качество муниципальных услуг могут оценить физические и юридические лица, органы власти, бюджетные учреждения, иные юридические лица или независимые эксперты. В общем виде долю каждого вышеперечисленного показателя можно определить как отношение фактически достигнутого значения показателя к его плановому или к их общей сумме, а сводный показатель

качества муниципальных услуг — как сумма баллов по каждому вопросу по каждой группе (информационных, функциональных и эмоциональных критериев), входящих в опросный лист, умноженных на их весовой коэффициент.

По полученному значению сводного показателя муниципальные услуги подлежат ранжированию. После ранжирования составляется перечень муниципальных услуг, по которым в дальнейшем существует необходимость разработки комплекса мероприятий, направленных на повышение качества данного вида муниципальных услуг.

Предлагаемая методика позволяет оценить качество муниципальных услуг на различных этапах их предоставления, учитывая при этом причинно-следственные связи и мнения получателей муниципальных услуг.

Исследование выполнено при поддержке РФФИ № 17-32-01142 «Оценка организационно-экономических последствий территориальной трансформации муниципальных образований региона (на примере Республики Башкортостан)».

Список литературы

- 1. Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (ред. от 15.02.2016) [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «Консультант плюс». Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103023.
- 2. Федеральный закон от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 15.02.2016) [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «Консультант плюс». Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571.
- 3. Филатова Т.А. Критерии оценки качества услуг в сервисной организации // Российское предпринимательство. -2013. -№ 6. -C. 82-87.
- 4. Методика оценки качества государственных услуг, предложенная свободным обществом «Датавед» [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.dataved.ru/2013/08/monitoring-of-public-service.html.
- 5. Мирзоян Н.С. Оценка качества предоставления государственных (муниципальных) услуг // Известия Тульского государственного университета. 2010. № 2. С. 34–45.
- 6. Гайнанов Д.А., Зиннурова Г.Р. Система предоставления муниципальных услуг на основе клиентоориентированного подхода // Управление экономикой: методы, модели, технологии: Материалы XVI Международной научной конференции. Уфа: Уфимск. гос. авиац. техн. ун-т, 2016. С. 29–32.
- 7. Атаева А.Г., Орешников В.В. Проблемы прогнозирования и сценарного моделирования социально-экономического развития территориальных систем // Проблемы прогнозирования и сценарного моделирования социально-экономического развития территориальных систем. Сборник статей I Научной школы молодых ученых. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2012. С. 10—33.