ISSN 1561-7793

Вестник
Томского государственного университета

№ 343 **Февраль** **2011**

- ФИЛОЛОГИЯ
- ФИЛОСОФИЯ, СОЦИОЛОГИЯ, ПОЛИТОЛОГИЯ
- КУЛЬТУРОЛОГИЯ
- ИСТОРИЯ
- ПРАВО
- ЭКОНОМИКА
- ПСИХОЛОГИЯ И ПЕДАГОГИКА

Томский государственный университет
2011

НАУЧНО-РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ
ТОМСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА

Майер Г.В., д-р физ.-мат. наук, проф. (председатель); **Дунаевский Г.Е.**, д-р техн. наук, проф. (зам. председателя); **Ревушкин А.С.**, д-р биол. наук, проф. (зам. председателя); **Катунин Д.А.**, канд. филол. наук, доц. (отв. секретарь); **Аванесов С.С.**, д-р филос. наук, проф.; **Берцун В.Н.**, канд. физ.-мат. наук, доц.; **Гага В.А.**, д-р экон. наук, проф.; **Галажинский Э.В.**, д-р психол. наук, проф.; **Глазунов А.А.**, д-р техн. наук, проф.; **Голиков В.И.**, канд. ист. наук, доц.; **Горцев А.М.**, д-р техн. наук, проф.; **Гураль С.К.**, д-р пед. наук, проф.; **Демешкина Т.А.**, д-р филол. наук, проф.; **Демин В.В.**, канд. физ.-мат. наук, доц.; **Ершов Ю.М.**, канд. филол. наук, доц.; **Зиновьев В.П.**, д-р ист. наук, проф.; **Канов В.И.**, д-р экон. наук, проф.; **Кривова Н.А.**, д-р биол. наук, проф.; **Кузнецов В.М.**, канд. физ.-мат. наук, доц.; **Кулижский С.П.**, д-р биол. наук, проф.; **Парначев В.П.**, д-р геол.-минер. наук, проф.; **Петров Ю.В.**, д-р филос. наук, проф.; **Портнова Т.С.**, канд. физ.-мат. наук, доц., директор Издательства НТЛ; **Потекаев А.И.**, д-р физ.-мат. наук, проф.; **Прозументов Л.М.**, д-р юрид. наук, проф.; **Прозументова Г.Н.**, д-р пед. наук, проф.; **Сахарова З.Е.**, канд. экон. наук, доц.; **Слижов Ю.Г.**, канд. хим. наук., доц.; **Сумарокова В.С.**, директор Издательства ТГУ; **Сущенко С.П.**, д-р техн. наук, проф.; **Тарасенко Ф.П.**, д-р техн. наук, проф.; **Татьянин Г.М.**, канд. геол.-минер. наук, доц.; **Унгер Ф.Г.**, д-р хим. наук, проф.; **Уткин В.А.**, д-р юрид. наук, проф.; **Шилько В.Г.**, д-р пед. наук, проф.; **Шрагер Э.Р.**, д-р техн. наук, проф.

НАУЧНАЯ РЕДАКЦИЯ ВЫПУСКА

Аванесов С.С., д-р филос. наук, проф.; **Галажинский Э.В.**, д-р психол. наук, проф.; **Гураль С.К.**, канд. филол. наук, проф.; **Демешкина Т.А.**, д-р филол. наук, проф.; **Зиновьев В.П.**, д-р ист. наук, проф.; **Канов В.И.**, д-р экон. наук, проф.; **Парначев В.П.**, д-р геол.-минер. наук, проф.; **Петров Ю.В.**, д-р филос. наук, проф.; **Прозументов Л.М.**, д-р юрид. наук, проф.; **Прозументова Г.Н.**, д-р пед. наук, проф.; **Шилько В.Г.**, д-р пед. наук, проф.

Журнал «Вестник Томского государственного университета»
входит в «Перечень ведущих рецензируемых научных журналов
и изданий, в которых должны быть опубликованы
основные научные результаты диссертаций
на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук»
Высшей аттестационной комиссии
(Подробнее см.: http://vak.ed.gov.ru)

УДК 316.3

С.Э. Мартынова

ПОНЯТИЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ УСЛУГИ В КОНТЕКСТЕ ОЦЕНКИ УДОВЛЕТВОРЕННОСТИ НАСЕЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Построение «сервисной» модели государства предусматривает ориентацию на потребителя государственных и муниципальных услуг. Это предопределяет проведение социологических исследований с целью выявления степени удовлетворенности населения указанными услугами. Показано, как неоднозначное толкование понятия «муниципальные услуги» порождает проблемные аспекты методики оценки удовлетворенности.

Ключевые слова: муниципальные услуги; удовлетворенность населения; социологические исследования.

Современные инновационные процессы в государственном и муниципальном управлении во многом ориентированы на построение «сервисной» модели государства [1. С. 89] или, в другой формулировке, «новой модели администрации как службы гарантированного сервиса» [2. С. 133].

Государство, согласно «сервисной» модели, выступает институтом, предоставляющим качественные услуги гражданам – пользователям этих услуг. Гражданин становится для государства клиентом, который как налогоплательщик вправе требовать от государства повышения эффективности его деятельности [1. С. 89]. При этом главным мерилом эффективности власти выступает качество публичных услуг, последнее понимается как степень удовлетворения потребностей каждого гражданина в отдельности и общества в целом [3. С. 67].

В модели «сервисного» государства логично распространение концепции TQM – Total Quality Management (Всеобщее управление качеством) на сферу оказания государственных и муниципальных услуг. Соответственно в практику государственного и муниципального управления внедряются такие принципы менеджмента качества, как ориентация на потребителя, процессный подход, принятие решения на основе фактов [3. С. 68].

Ориентация на потребителя услуг власти прослеживается в концепции административной реформы в Российской Федерации. Реализация мероприятий реформы должна «повысить качество государственных услуг, …сориентировать деятельность органов исполнительной власти на интересы пользователей» (раздел III) [4]. Идеология и мероприятия административной реформы распространяются и на муниципальный уровень, соответственно, в концепции реформы упоминаются муниципальные услуги, предоставляемые органами местного самоуправления (раздел II) [4].

Ориентация на мнение потребителей предусматривает выявление их оценок качества публичных услуг. Социологические исследования, направленные на это, предопределены Указом Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и распоряжением Правительства РФ от 11 сентября 2008 г. № 1313-р [5]. Согласно этим документам с помощью социологического опроса населения городского округа (муниципального района) необходимо выявить степень удовлетворенности населения:

– медицинской помощью;

– качеством общего образования;

– качеством дошкольного образования;

– качеством дополнительного образования детей;

– качеством предоставляемых услуг в сфере культуры (качеством культурного обслуживания);

– деятельностью органов местного самоуправления городского округа (муниципального района);

– информационной открытостью органов местного самоуправления городского округа (муниципального района).

В этот перечень социологических показателей включены те, которые соответствуют наиболее массовым и значимым для населения услугам.

Для того чтобы четко определить объект социологического исследования, обратимся к содержанию понятия «муниципальные услуги». Определений муниципальной услуги в специальной литературе немного. В частности, авторы учебного пособия для преподавателей «Муниципальное управление», изданного Академией народного хозяйства при Правительстве РФ, определяют муниципальные услуги как «услуги, организация оказания которых в муниципальном образовании осуществляется органами местного самоуправления» [6. С. 157]. Собственно, то, что муниципальные услуги организуются муниципальной властью, явствует уже из термина, поэтому такое определение напоминает логическую ошибку «порочный круг», свойственную многим определениям.

В настоящей публикации предлагается такое определение, которое раскрывает содержание деятельности по оказанию услуг: муниципальная услуга – это действие по удовлетворению потребностей населения муниципального образования в обеспечении жизнедеятельности, производимое в рамках компетенции соответствующего органа местного самоуправления. В этом определении представляется важным подчеркивание ограничений в номенклатуре муниципальных услуг и способе деятельности по их оказанию, налагаемых компетенцией органов МСУ. Ссылка на определенный круг полномочий характерна и для трактовки функций по оказанию государственных услуг, изложенной в Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (в редакции от 25 декабря 2008 г.) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»: «Под функциями по оказанию государственных услуг понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты

населения и в других областях, установленных федеральными законами» (п. 2, пп. «д») [7].

Номенклатуру услуг представляется логичным связать с кругом вопросов местного значения, решаемых органами МСУ, что закреплено в законе и иных допустимых законом актах. В Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 131-ФЗ установлено, что вопросы местного значения – это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых осуществляется органами МСУ самостоятельно (ст. 2) [8]. Поэтому в определении, предлагаемом в настоящей публикации, присутствует ссылка на удовлетворение потребностей именно в обеспечении жизнедеятельности. К муниципальным услугам можно отнести, исходя из перечня вопросов местного значения, следующие действия:

– организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом;

– содержание и строительство автомобильных дорог, мостов и иных транспортных инженерных сооружений;

– обеспечение малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда;

– организация транспортного обслуживания населения;

– организация библиотечного обслуживания населения;

– организация обустройства мест массового отдыха населения;

– организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора;

– организация освещения улиц и установки указателей;

– расчет субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг и организация предоставления субсидий гражданам;

– организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования; организация предоставления дополнительного образования и общедоступного бесплатного дошкольного образования;

– организация оказания скорой медицинской помощи, первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов;

– создание условий для организации досуга и обеспечения жителей услугами организаций культуры;

– многие другие виды деятельности, имеющие (как и вышеперечисленные) различия в зависимости от того, о каком уровне местного самоуправления идет речь: уровне поселений или уровне муниципальных районов/городских округов (ст. 14–16) [8].

Кроме того, в круг решаемых вопросов могут входить отдельные государственные полномочия (на уровне муниципального района) или отдельные полномочия муниципального района, переданные органам МСУ поселений. Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», кроме того, предусмотрено, что органы МСУ, помимо вопросов местного значения, вправе решать и иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов МСУ других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов РФ (ст. 14–16). Последнее обстоятельство проблематично в виду ограниченности собственных материальных и финансовых ресурсов муниципального образования.

Важно выяснить, в чем именно заключается действие по удовлетворению потребностей населения, производимое органом МСУ, для того чтобы корректно развести функции местной власти по организации, например медицинской помощи, и функции лечебного учреждения. Органы местного самоуправления должны разработать и реализовать комплекс мероприятий, приводящих к предоставлению услуг. «Под организацией предлагается понимать комплекс организационно-правовых, организационно-технических мероприятий и распорядительных действий по управлению отношениями в соответствующей сфере деятельности, обеспечению скоординированной деятельности, направленной на достижение заданного результата, цели» [6. С. 136]. Организация включает как минимум:

– планирование;

– анализ возможностей и способов достижения цели (муниципальный заказ, реализация программ, создание или развитие специальных организаций);

– разработку мероприятий по реализации задач;

– правовое регулирование;

– заключение договоров;

– координацию деятельности участников отношений;

– контроль предоставления услуг;

– обеспечение финансирования оказания данных услуг [6. С. 136–137].

В перечне вопросов местного значения, приведенном в Законе № 131-ФЗ, используется также формулировка «обеспечение/создание условий». Авторы пособия «Муниципальное управление» предлагают считать под обеспечением условий «принятие мер, позволяющих достичь и (или) сохранить обстоятельства, обстановку, необходимую для реализации чего-либо» [6. С. 138]. К кругу полномочий органов МСУ в данном случае относят подготовку документации, выделение земель, привлечение инвестиций, размещение муниципального заказа, формирование инфраструктуры [6. С. 138–139]. Представляется, что эти виды деятельности органов МСУ можно считать частными проявлениями заявленных выше: например, подготовка документов – часть правового регулирования, выделение земель – вид мероприятий по реализации задач, размещение муниципального заказа – вариант финансирования и т.п. Следовательно, давая оценку качеству муниципальных услуг, гражданин, по логике, должен оценить их планирование, обоснованность принятых мер, достаточность контроля. И, с другой стороны, органы МСУ, получая информацию о степени удовлетворенности населения качеством муниципальных услуг, должны принять решения по указанным аспектам.

Представляется проблематичным, чтобы гражданин смог дать адекватную оценку действиям местной власти в таких рамках понимания организации предостав-

ления услуг. Разумно предоставить населению право оценки конечного результата, в том числе процедуры получения услуги, а органам власти – обязанность делать выводы и принимать меры по планированию, реализации, координации и контролю. В этом смысле гражданин может быть не удовлетворен отсутствием узких специалистов в поликлинике, но орган власти не имеет права взять на работу специалиста, а может предпринять меры по привлечению молодых кадров в район, слиянию поликлиник в городе и т.д.

Некоторые авторы подходят к определению содержания публичной услуги исходя из социальных функций соответствующей сферы. Например, образование выполняет в обществе функции передачи образцов культуры, базовых сведений, социализации и др. В такой логике исследователи также признают, что потребители образовательных услуг не являются экспертами в данной области, и, соответственно, исследовательская задача фокусируется на выборе наиболее общих критериев [9. С. 195].

В науке различают и публичные услуги разной иерархии. Так, З.Н. Ижаева [10], видит необходимость разграничения понятий «удовлетворенность населения системой здравоохранения» и «удовлетворенность пациентов медицинской помощью». В первом случае, по мнению данного исследователя, оценивается в целом система здравоохранения, во втором случае пациент как непосредственный участник процесса получения медицинской помощи оценивает именно ее [10. С. 19]. Здесь оценки первого рода характеризуют национальную систему организации услуг; предлагаем оставить их без внимания при рассмотрении публичных услуг на муниципальном уровне.

Наконец, существуют разные мнения о содержании понятия «публичные услуги» с точки зрения их обеспеченности бюджетным финансированием. Так, в Европейских странах публичные услуги понимаются как бюджетные [2. С. 133]. В Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (в редакции от 25 декабря 2008 г.) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» говорится о предоставлении услуг безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам (п. 2, пп. «д») [7].

И, наконец, исходя из того, что муниципалитет не ограничен в выборе способов организации предоставления услуг только муниципальными предприятиями и учреждениями, возможен доступ частных хозяйствующих субъектов к предоставлению муниципальных услуг [6. С. 537].

Таким образом, муниципальные услуги уже не будут бюджетными и даже будут не всегда регулируемыми в аспекте цены. Такая точка зрения на публичные услуги мотивируется следующим образом: «…образовательные услуги могут предоставляться не только государственными и муниципальными, но и частными организациями, а роль органов государственной власти и местного самоуправления состоит в создании правовых и институциональных условий и в организации предоставления таких услуг» [9. С. 192–193].

Фактически изучение оценки публичных услуг гражданами является начальным этапом технологии принятия управленческих решений. В научной и специальной литературе говорится о том, что мнение потребителей о качестве государственных/муниципальных услуг должно отражаться в разработке рекомендаций для подотчетных ведомств [11. С. 25], в соответствующих действиях, влияющих на конечное количество и содержание услуг.

Является важным такой вопрос: что последует за социологическим исследованием? От этого зависит, какие сведения необходимо получить в результате опроса. Вариантов дальнейшего развития событий автору настоящей публикации видится несколько.

Вариант первый: в ряде случаев результаты социологических опросов используются в практике управления и бюджетирования, ориентированных на результат (БОР). Так, например, в сфере образования БОР практикуется в Канаде, Великобритании, Австралии и Новой Зеландии. Цели, определяемые в системе БОР, измеряются при помощи индикаторов количественно (иногда качественно). Результаты измерений служат основанием для принятия решений о финансировании и для оценки эффективности финансовых вложений [9. С. 188]. Оценить результативность мер позволяет динамика показателей. Исходя из этой логики, достаточно получить только цифры – процент граждан, удовлетворенных или не удовлетворенных услугой.

Второй вариант – использование данных социологических исследований для корректировки содержания услуг. В этом случае необходима не только количественная, но и качественная информация о мотивах той или иной оценки.

Таким образом, при оценке качества муниципальных услуг в контексте реализации «сервисной» модели государства следует учитывать неоднозначность следующих подходов:

– гражданин воспринимается или как клиент, получивший услугу, или как представитель населения в целом;

– гражданин оценивает действия органа местного самоуправления по реализации комплекса мероприятий, приводящих к предоставлению услуг, или конечный результат;

– отзываясь о конечном результате, гражданин оценивает или деятельность органа власти, или деятельность конкретного учреждения, предоставившего услугу;

– гражданин оценивает услуги, предоставляемые:

1) безвозмездно;

2) по регулируемым органами власти ценам;

3) по рыночным условиям;

– ориентация на мнение граждан приводит или к принятию решений о финансировании (в системе БОР), или к корректировке содержания услуги.

Выбор той ли иной альтернативы влияет на методику оценки удовлетворенности граждан публичными услугами.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Стырин Е.М.* Электронное правительство: стратегии формирования и развития: Дис. … канд. социол. наук. М., 2006. 163 с.
2. *Дубровин Ю.* Новые направления современных административных реформ в ведущих странах Европейского союза // Власть. 2009. № 1. С. 131–134.
3. *Маслов Д.В.* Модель CAF для улучшения качества публичного менеджмента // Государственная служба. 2009. № 6. С. 67–69.
4. *Концепция* административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р (с изм. от 9 февраля, 28 марта 2008 г., 10 марта 2009 г.) // Гарант: Справочная правовая система. Сетевая версия. Электрон. дан. М., 2009. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
5. *Распоряжение* Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2008 г. № 1313-р // КонсультантПлюс: Справочная правовая система. Версия проф., сетевая. Электрон. дан. М., 2008. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
6. *Муниципальное* управление: Учеб. пособие для преподавателей. М.: АНХ, 2006. 688 с.
7. *О системе* и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 (в ред. от 25 декабря 2008 г.) // КонсультантПлюс: Справочная правовая система. Версия проф., сетевая. Электрон. дан. М., 2008. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
8. *Об общих* принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ // КонсультантПлюс: Справочная правовая система. Версия проф., сетевая. Электрон. дан. М., 2003. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
9. *Железов Б.В.,* Кудюкин П.М., Шувалова О.Р. Эффективность системы образования: взгляд потребителя образовательных услуг // Вопросы образования. 2009. № 2. С. 187–210.
10. *Ижаева З.Н.* Государственное регулирование здравоохранения в условиях социальных реформ: Автореф. дис. … канд. социол. наук. М., 2009. 23 с.
11. *Гаталов Е.* Проблемы современной административно-государственной реформы в России // Власть. 2009. № 3. С. 25–29.

Статья представлена научной редакцией «Философия, социология, политология» 24 сентября 2010 г.