

Оказание общественных услуг будет являться реализацией одной из функций общественного управления, наряду с правотворческой, правоприменительной, координационной, контрольной и другими функциями мониторинга, в зависимости от той или иной применяемой типологии функции. Общественные услуги могут носить принудительный характер, налагая обязанность физических и юридических лиц вступить во взаимодействие по определенному поводу с государственным органом для того, чтобы избежать санкций или иных негативных последствий.

Отличительными признаками общественной услуги являются:

- индивидуальность предоставления;
- обращение (в связи с реализацией прав и обязанностей) пользователей государственных услуг в государственный орган;
- представление услуги непосредственно в государственном органе.

Таким образом, в услугах преобладает не частный, а общественный интерес.

Для общественных услуг характерны следующие принципы:

- общезначимая направленность;
- обеспечения качества и доступности общественных услуг;
- единство нормативных основ предоставления общественных услуг;
- разграничение функций и полномочий исполнительных органов государственной и муниципальной власти;
- подконтрольность и ответственность исполнительных органов власти за оказание общественных услуг;
- рациональность и оптимальность оказания общественных услуг.

Общественная услуга рассматривается нами как совокупность отношений между государством, с одной стороны, и гражданами либо юридическими лицами, с другой стороны. При этом специфическими признаками данной услуги являются:

- 1) совокупность действий или деятельность, направленная на удовлетворение таких потребностей граждан, которые представляют общественный интерес;
- 2) наличие определенного результата, не имеющего материального выражения, но составляющего потребительскую ценность.

В российском законодательстве обычно используется термин «государственная (муниципальная) услуга», а не «общественная услуга», что объясняется целью составления конкретного нормативно-правового акта.

Жилищно-коммунальное хозяйство – одна из основных сфер жизнедеятельности, где жилищно-коммунальные услуги представляются через государственные, муниципальные, общественные и коммерческие организации. В основу отношений между государством и населением при потреблении жилищно-коммунальной услуги положен общественный договор, который заключается в пределах определенных полномочий и компетенций.

Под компетенциями и полномочиями муниципальных органов власти нами понимаются осуществляемые ими в пределах соответствующей территории права, обязанности и предметы ведения, которые бессрочно либо на определенный срок закреплены законами или иными нормативными правовыми актами и обеспечены необходимыми экономическими и финансовыми ресурсами не ниже определенного в установленном порядке минимального уровня.

Компетенция объекта общественного управления складывается из сочетания предметов его ведения и полномочий. Иначе говоря, нельзя представить субъект без сфер его деятельности, предметов ведения. Но и нельзя его представить без прав и обязанностей, которые он осуществляет для достижения своих целей.

Исследование компетенции органов местного самоуправления детерминирует раскрытие сущности общественного управления, осуществляемого этими органами. Управление оказанием муниципальных услуг является важнейшей частью организационно-экономического механизма общественного управления, поэтому вопрос о муниципальных услугах является ключевым для понимания механизма общественного управления, действующего на местном уровне.

Полномочия исполнительных органов местного самоуправления можно разделить на три группы: решение вопросов местного значения; переданные им государственные полномочия; полномочия, не отнесенные к ведению иных органов общественной власти. Каждый из перечисленных видов конечных общественно значимых результатов обладает отличительными признаками (табл. 1).

По нашему мнению, муниципальная функция – это регулярно осуществляемая органом местного самоуправления деятельность по реализации его полномочий, установленная действующим законодательством и имеющая внешнего потребителя.

Виды муниципальных функций (управления) классифицируются по сферам жизнедеятельности, а не по отраслям (и в этом отличие муниципальных функций управления от государственных). Таким образом, муниципальная услуга – это деятельность органов местного самоуправления, выражающаяся в совершенствовании и (или) принятии

Таблица 1

Сводный сравнительный анализ признаков муниципальных услуг, в том числе услуг ЖКХ, общественных обязательств и функций

	Муниципальная услуга (услуга ЖКХ)	Административная услуга	Общественное обязательство	Функция
вид конечного результата	конечное благо, удовлетворяющее важнейшим материальным и/или социальным потребностям получателя услуги	правоотношение, влекущее правовые последствия или возникновение новой документированной информации	расходное обязательство власти, вытекающее из закона	типовое, циклически повторяющееся действие органа власти
форма предоставления (реализации)	в форме деятельности органа исполнительной власти, муниципальных предприятий и учреждений, и/или сторонних организаций	взаимодействие исполнителя услуги, оказывающего услугу, с получателем услуги	обязанность органа власти выплатить определенную законом сумму денежных средств (пенсии, компенсации, межбюджетный трансферта)	планирование, принятие обязательных правил и норм, контроль
финансирование (оплата)	полностью или частично за счет бюджета	как правило, за счет бюджета (кроме случаев уплаты госпошлины)	только за счет бюджета	только за счет бюджета
потребитель				
юридические лица		+	+	+
физические лица	+	+	+	+
органы МСУ		+	+	+
др. органы власти		+	+	+
основание	гражданско-правовые отношения	общественно-правовые отношения		

решений, влекущих возникновение, изменение или прекращение правоотношений или возникновение документированной информации (документа), в связи с обращением гражданина или организации в целях реализации их прав, законных интересов либо возложенных на них нормативными правовыми актами обязанностей.

Между муниципальной услугой и муниципальной функцией существуют различия, которые отражают процессы взаимодействия государства и общества. Их принципиальное различие состоит в инициаторе взаимодействия:

- если инициатором взаимодействия является физическое лицо (например, получение субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг), такое взаимодействие является муниципальной услугой;
- если инициатором взаимодействия является орган местного самоуправления (например, осуществление контрольной проверки, регулирования тарифа и т.д.), то такое взаимодействие является муниципальной функцией.

К признакам административной услуги относят: правоотношение, вытекающее из общественно-правовых отношений (законов), выражающееся во взаимодействии исполнительного органа, оказывающего услугу, с получателем услуги и осуществляющееся посредством совершения определенной последовательности действий и (или) принятия

определенных решений, влекущих правовые последствия или возникновение новой документированной информации (документа).

Для классификации муниципальных услуг авторами использована смешанная группировка по ОК ВЭД и ОКВЭД:

- вопросы местного значения, относящиеся к определенным отраслям сферы услуг по ОКУН;
- вопросы общего характера по ОКВЭД.

В качестве ключевых задач построения эффективной системы управления муниципальными услугами, на наш взгляд, можно выделить:

- создание в данной сфере условий для возникновения и развития конкуренции в целях устойчивого предоставления качественных, разнообразных и доступных для населения муниципальных услуг;
- формирование исчерпывающего перечня муниципальных услуг, что позволит создать информационную базу для оценки объемов расходных обязательств местного бюджета и обеспечения соответствия деятельности местной администрации по предоставлению муниципальных услуг требованиям действующего законодательства;
- разработка муниципальных систем оценки качества, эффективное распределение имеющихся ресурсов, повышение результативности предоставления услуг, вовлечение потребителей в процесс планирования и мониторинга системы муниципальных услуг;

- создание стандартов муниципальных услуг, определение их объемов и качественных характеристик, что позволит выстроить современную систему управления муниципальными услугами, интегрированную в действующую систему социально-экономического и бюджетного планирования.

Общественное управление муниципальной собственностью строится на основе следующих критериев эффективности управления:

- минимизация экономической зависимости муниципального образования от социально-экономической политики органов государственной власти, достижение уровня экономической самостоятельности;
- доходность хозяйственного использования объектов муниципального права собственности в соответствии с действующим законодательством;
- обязательность сохранения первоначальной стоимости (ценности) имеющихся прав собственности и рост экономической ценности ресурсов муниципального образования;
- неизбежность экономической ответственности субъектов по отношению к правам собственности.

При управлении собственностью преследуется ряд основных экономических, финансовых и социальных целей.

В современных условиях постоянно расширяется предметная область применения бенчмаркинга, что позволяет повысить эффективность его использования в управлении муниципальными образованиями. В основе бенчмаркинга лежит концепция непрерывного совершенствования деятельности, которая предусматривает непрерывный цикл планирования, координации, мотивации и оценки действий с целью устойчивого улучшения деятельности муниципального образования.

Бенчмаркинг муниципальных услуг может осуществляться по трем основным аспектам:

- бенчмаркинг стандартов: определяется степень соответствия процедуры предоставления муниципальных услуг всем установленным в стандарте услуги требованиям; процедура может быть различной в зависимости от типа оказываемых услуг;
- бенчмаркинг результатов: сравнивается эффективность деятельности органов муниципальной

власти, оказывающих близкие услуги; основа проверки – соотношение результата и его стоимости;

- бенчмаркинг процессов, проводится для органов власти, оказывающих близкие услуги, с целью выявления причин различий в эффективности деятельности, определения возможностей применения лучшего опыта.

По нашему мнению, мониторинг, проводимый с помощью бенчмаркинга, позволит дать оценку эффективности деятельности муниципального образования и выявить как положительные, так и отрицательные результаты их деятельности. В данном случае мониторинг выступает универсальной функцией, необходимой и применимой для любого объекта управления. Отнесение мониторинга к общим функциям управления не снижает значимости других общих функций, таких, например, как: координация или коммуникация, учет или обратная связь, которые отмечают отдельные исследователи. Выделение этих функций является детализацией основных общих функций управления, они выступают в качестве технологии реализации управленческой деятельности и способствуют увязыванию управленческих процессов. Мониторинг – это соединительное звено, которое оказывает активное влияние на реализацию всех основных общих функций управления. Каждая из общих функций управления включает мониторинг в совокупность необходимых для ее реализации процедур и операций.

Библиографический список

1. Административная реформа в России: научно-практическое пособие / под. ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М.: ИНФРА-М, 2006.
2. Акимова Н.А. Муниципальные услуги: формирование системы управления / Акимова Н.А., Муллагалева З.З. Кемерово: Кузбассвузиздат, 2004.
3. Бем-Баверк Е. Основы теории ценности хозяйственных благ // Австрийская школа в политической экономии / К. Менгер, Е. Бем-Баверк, Ф. Визер; пер. с нем.; предисл., коммент., сост. В.С. Антонова. М.: Экономика, 1992.
4. Головщинский К.И., Елисеенко В.Ф., Никифоров С.А. Бенчмаркинг качества государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2008.

Кузнецова Г. Г. – кандидат экономических наук, доцент Югорского государственного университета (Kouznetsova G. G. – Candidate of Economic Sciences, Assistant Professor, Ugra State University)

Федотовская Е. Ю. – кандидат экономических наук, доцент Санкт-Петербургского гуманитарного университета профсоюзов (Fedotovskaya E. Ju. – Candidate of Economic Sciences, Assistant Professor, St-Petersburg Trade Union Humanitarian University)

e-mail: galinacom86@mail.ru; proninanet@yandex.ru