

ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫЕ УСЛУГИ И ИХ ЗНАЧИМОСТЬ В ТРАНСФОРМАЦИИ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

HOUSING/COMMUNAL SERVICES AND THEIR IMPORTANCE FOR THE LOCAL ADMINISTRATION SYSTEM TRANSFORMATION

Г. Г. Кузнецова, кандидат экономических наук

Е. Ю. Федотовская, кандидат экономических наук

Общественное управление в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг в России теоретически возможно, однако для этого необходимо решить целый ряд проблем. Для развития данной отрасли в этом направлении требуется сочетать государственное управление с местным самоуправлением, используя возможности каждого из этих видов управления.

It is theoretically possible to introduce public administration in the field of rendering housing/communal services in Russia; however, a number of problems are to be solved for this purpose. In order to make this specific industry to develop in the above direction, state administration and local self-administration are to be combined and possibilities provided by each of these administration types used.

C'est théoriquement possible d'introduire l'administration publique dans le domaine de l'octroi de services communaux et du logement en Russie, mais il en faut de résoudre un nombre de problèmes. Pour que cette industrie spécifique se développe dans la direction décrite au-dessus il faut que l'administration étatique aura été combinée avec le soi-administration locale et que toutes les possibilités de chaque type de l'administration auront été utilisées.

Es ist theoretisch möglich dass Gesellschaftsverwaltung im Gebiet des Wohn- und KommunalServicegewährens Russlands organisiert wird, aber dazu man muss eine Reihe Problemen lösen. Damit die Entwicklung dieser spezifischen Industrie in obengenannten Richtung gehe, man muss die Staatsverwaltung mit der lokalen Selbstverwaltung kombinieren auf solche Weise dass Möglichkeiten jedes Verwaltungstyps geübt werden.

Ключевые слова: коммунальная служба, жилищно-коммунальная услуга, общественная услуга, общественное управление, государственное управление, самоуправление, проблема, развитие.

Key words: utility, housing/communal service, public service, public administration, state administration, self-administration, problem, development.

Mots clefs: menage communal et du logement, service communal et du logement, service publique, administration étatique, administration publique, soi-administration, problème, développement.

Schlüsselwörter: Wohn- und Kommunalwirtschaft, Wohn- und KommunalService, Gesellschaftservice, Staatsverwaltung, Gesellschaftsverwaltung, Selbstverwaltung, Probleme, Entwicklung.

Сфера предоставления общественных услуг жилищно-коммунального назначения остается наиболее важной и социально значимой в России. Механизм функционирования системы общественного управления в данной сфере представляет собой совокупность процедур, методов формирования управляющих параметров (регламентов, стандартов, цен, тарифов, норм, нормативов), методов финансового управления и экономического стимулирования, административных и финансовых ограничений на деятельность предприятий ЖКХ и их подразделений, методов оперативного управления – в общем, набор организационных, правовых, экономических и финансовых правил, регламентирующих функционирование предприятий ЖКХ.

Развитие сферы услуг ЖКХ предполагает изменение организационной формы предприятий. Анализируя возможности использования различных организационно-правовых форм и результаты проведения реформы ЖКХ в Ханты-Мансийском округе (ХМАО), авторы пришли к выводу о том, что необходимо создание единой управляющей организации в форме открытого акционерного общества (коммунального холдинга). Предполагается, что данная организация будет выступать в роли стратегического инвестора, а все объекты инженерной коммунальной инфраструктуры соб-

ственник передает данной организации. В этом случае администрация города сохраняет за собой право контроля деятельности управляющей организации, в том числе и тарифно-ценовой политики. Право контроля тарифно-ценовой политики холдинга должно сохраниться в сфере предоставления услуг, связанных со сбытом, эксплуатацией и управлением активами холдинга.

Основным методическим подходом к созданию информационного обеспечения системы управления в коммунальном холдинге является построение динамической и статической информационной модели, а также разделение коммунальных услуг на сегменты. Основной целью функционирования данного холдинга будет организация предоставления качественных общественных услуг жилищно-коммунального назначения.

Целью регулирования качества и стоимости общественной услуги является достижение баланса в удовлетворении частного и общественного интересов, то есть интересы получателя услуг и интересов общества как социальной системы, заинтересованной в удовлетворении частных лиц общественными услугами.

Оказание общественных услуг будет являться реализацией одной из функций общественного управле-

ния, наряду с правотворческой, правоприменительной, координационной и контрольной функцией, с мониторингом и т.п., в зависимости от применяемой типологии функции. Общественные услуги могут носить принудительный характер, включая 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;
- предоставление услуги непосредственно в государственном органе.

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

Для оказания общественных услуг характерны следующие принципы:

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

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

- 1) деятельность или совокупность действий, направленных на удовлетворение таких потребностей лица, 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 конкретного нормативно-правового акта.

Жилищно-коммунальное хозяйство – одна из основных сфер жизнедеятельности, где жилищно-коммунальные услуги предоставляются 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 понимаются права, обязанности и предметы ведения муниципальных образований, которые они осуществляют в пределах своей территории и которые закреплены законами и иными нормативными правовыми актами бессрочно или на определенный срок и обеспечены необходимыми экономическими и финансовыми ресурсами не ниже определенного в установленном порядке минимального уровня.

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

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

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

Муниципальная функция – 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 решений, влекущих возникновение, изменение или прекращение правоотношений или возникновение документированной информации (документа)

Таблица 1

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

	Муниципальная услуга (услуга ЖКХ)	Административная услуга	Общественное обязательство	Функция
вид конечного результата	конечное благо, удовлетворяющее важнейшие материальные и/или социальные потребности получателя услуги	правоотношение, влекущее правовые последствия или возникновение новой документированной информации	расходное обязательство власти, вытекающее из закона	типичное, циклически повторяющееся действие органа власти
форма предоставления (реализации)	в форме деятельности органа исполнительной власти, муниципальных предприятий и учреждений, и/или сторонних организаций	взаимодействие исполнительного органа, оказывающего услугу, с получателем услуги	обязанность органа власти выплатить определенную законом сумму денежных средств (пенсии, компенсации, межбюджетного трансферта)	- планирование, - принятие обязательных правил и норм, - контроль
финансирование (оплата)	полностью или частично за счет средств бюджета	как правило, за счет бюджета (кроме случаев уплаты гос. пошлины)	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		

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, с целью получения субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг), такое взаимодействие является муниципальной услугой;
- если инициатором взаимодействия является орган местного самоуправления (например, с целью осуществления 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 ОКУН и ОКВЭД:

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

В качестве ключевых можно выделить следующие задачи построения эффективной системы управления муниципальными услугами:

- создание условий для возникновения и развития в данной сфере 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 роста 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, которое предусматривает непрерывный цикл планирования, координации, мотивации и оценки действий с целью устойчивого улучшения деятельности муниципального образования.

Бенчмаркинг муниципальных услуг может осуществляться по трем основным направлениям:

- 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 лучших практик.

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 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.

Литература:

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 / Н.А. Акимова, З.З. Муллагалеева. 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: Препринт WP8/2008/01. 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. Yu., Candidate of Economic Sciences, Assistant Professor, St.-Petersburg Trade-Union Humanitarian University)

e-mail: proninanet@yandex.ru