

ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО КАК ОБЪЕКТ ОБЩЕСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

HOUSING AND COMMUNAL ECONOMY AS PUBLIC MANAGEMENT OBJECT

Г. Г. Кузнецова, кандидат экономических наук

Е. Ю. Федотовская, кандидат экономических наук

Теоретический анализ показывает возможность общественного управления в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг. В сфере общественных муниципальных услуг имеются проблемы, которые можно решить сочетанием государственного управления и местного самоуправления. Дальнейшее развитие сферы услуг ЖКХ целесообразно вести путем создания и задеятельствования единых управляющих организаций в форме открытого акционерного общества (коммунального холдинга). Важнейшими инструментами управления в этой сфере являются мониторинг и бенчмаркинг.

Theoretical examination proves that public management in the field of providing housing and communal services is possible. Problems available in the field of providing municipal public services may be solved through combination of the state management and the local self-management. It is reasonable that further development of the sphere of providing housing and communal services be effected through creation and implementation of single managing open joint-stock holding communal companies. Most important management instruments in this sphere are monitoring and benchmarking.

Analyse théorique démontre que l'administration publique dans la sphère des services communaux et de logement est possible. Problèmes qu'il y'ont dans le domaine d'accordement des services municipaux publique peuvent être résolu en joindrant la gestion étatique avec l'administration locale indépendante. C'est raisonnable que le développement de la sphère des services communaux et de logement soit procédé par création et application des sociétés anonymes communales uniques (holdings). Instruments les plus efficaces de la gestion dans ce sphère sont monitoring et benchmarking.

Theoretische Analyse zeigt dass öffentliche Verwaltung im Gebiet der Kommunal- und Wohnungsserviceerteilung ist möglich. Es gibt Probleme im Gebiet der Gemeindeserviceleistung, aber sie durch Kombinierung der Staatsverwaltung mit der lokalen Gemeindeselbstverwaltung gelöst werden kann. Es ist zweckmäßig das Kommunal- und Wohnungsserviceerteilungsgebiet durch Schafen und Ausnutzen der Kommunalaktiengesellschaften (Holdingen) weiter entwickeln. Monitoring und Benchmarking sind für dieses Gebiet meist effektive Entwicklungsinstrumente.

Ключевые слова: жилищно-коммунальное хозяйство, общественное управление, муниципальное самоуправление, услуга, развитие.

Key words: housing and communal economy, public management, municipal self-management, service, development.

Mots clefs: économie communale et de logement, gestion publique, administration municipale indépendante, service, développement.

Schlüsselwörter: Kommunal- und Wohnungswirtschaft, öffentliche Verwaltung, Gemeindeselbstverwaltung, Service, Entwicklung.

Сфера предоставления общественных услуг жилищно-коммунального назначения остается одной из наиболее важных и социально значимых 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), мы 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 собственник 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, по нашему мнению, 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, по нашему мнению, 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 интересов – частного (получателя услуг) и общественного (общества как социальной системы, заинтересованного в удовлетворении получателя общественными услугами).

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 ОКВЭД 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. Акимов Н.А. Муниципальные услуги: формирование системы управления / Акимов Н.А., Муллагалиева 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