
© О.В. СИМАГИНА

simagina@sapa.nsk.su

УДК 351+352

**ТРАКТОВКА ПОНЯТИЯ «МУНИЦИПАЛЬНАЯ УСЛУГА»
В СИСТЕМЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ПУБЛИЧНЫХ УСЛУГ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

АННОТАЦИЯ. Статья посвящена исследованию понимания термина «муниципальная услуга» в законодательстве РФ. Рассмотрены трактовки этого понятия с точки зрения содержания концепции нового публичного менеджмента как одного из идеологических оснований проводимой в РФ административной реформы. Сделана попытка сформировать содержательные рамки понятия «муниципальные услуги» путем исследования роли и отличительных особенностей муниципальных услуг в системе публичных услуг в РФ.

SUMMARY. The article aims at interpreting the term «municipal service» in the legislation of the Russian Federation. Various treatments of this concept from the point of view of the concept of new public management as one of the ideological bases of administrative reform in the Russian Federation are considered. The author attempts to generate content frameworks of the concept «municipal services» by performing research of a role and distinctive features of municipal services in public services system.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Муниципальные услуги, публичные услуги, принципал-агентская модель, новый публичный менеджмент.

KEY WORDS. Municipal services, public services, “principal-agent” model, new public management.

Уровень экономического развития Российской Федерации за последнее десятилетие существенно вырос, а отношение общества к государственной власти и к органам местного самоуправления в позитивную сторону практически не изменилось. Причина этого лежит на поверхности — система государственного и муниципального управления является закрытой для населения, общественных организаций и бизнеса, а взаимодействие с чиновниками практически всегда вызывают у простого человека негативные эмоции. Такое отношение формируется тогда, когда человек приходит в учреждение, орган государственной власти, орган местного самоуправления чтобы реализовать свои права: получить паспорт или медицинскую помощь, оформить пособие на ребенка, льготу или зарегистрировать квартиру. Как правило, совершение таких действий создает стрессовую ситуацию для человека: затрачивается много сил и средств, приходится отпрашиваться с работы, собирать кучи различных бумаг, стоять в бесконечных очередях.

Именно наличием подобных проблем вызвана необходимость трансформации подходов к организации публичного управления в рамках концепции нового публичного менеджмента. Главным смыслом деятельности чиновника становится предоставление публичных услуг в соответствии со стандартами и регламентами. Предоставление услуг в такой модели становится ключевой функцией органов власти, и основные преобразования касаются именно этой сферы. Формируются понятия публичной услуги, стандарта этой услуги, регламента, как способа формализации процесса управленческой деятельности.

Годами исследователи и аналитики пытались четко определить критерии для описания понятия «услуга». В результате были выделены четыре характеристики, отличающие услугу от товаров: неосвязаемость, неотделимость от источника, несохраняемость, непостоянство качества [1; 39].

Термин «услуга» закреплен в Конституции РФ 1993 г. [2], где он упоминается в ст. 8 и ст. 74. В Гражданском кодексе РФ [3; ст. 128] закреплена категория услуги в качестве объекта гражданских прав. В настоящее время законодательство Российской Федерации содержит ряд терминов, так или иначе связанных с понятием «государственная услуга». Но только в этом году был принят Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ, в котором дано официальное толкование понятий «государственная услуга и муниципальная услуга». Согласно этому закону, «Муниципальная услуга, предоставляемая органом местного самоуправления, — деятельность по реализации функций органа местного самоуправления (далее — орган, предоставляющий муниципальные услуги), 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 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и уставами муниципальных образований [4; ст. 2]».

Согласно подходу, регламентированному 210-ФЗ, публичная услуга — это деятельность по реализации функций органов публично-правовых образований, осуществляемая на основе обращений бенефициаров в рамках полномочий соответствующих органов власти.

Такое понимание публичной услуги очень узко, вновь приводит к смешению понятий публичной услуги и функции и не формирует требований к инструментарию предоставления услуг.

Наряду с публичными услугами, государство (муниципальное образование) оказывает услуги совершенно другого рода. Выгоды от многих из таких услуг потребляются не тем лицом, которое обратилось за услугой, а совокупностью третьих лиц. Подчас такие услуги носят вынужденный для гражданина характер — не по своей воле он отправляется в орган власти для получения разрешения на ношение оружия или на торговлю.

Если в отношении государственных услуг как общественного блага основная задача — как можно точнее выявить предпочтения населения при определении объемов поставляемых товаров, то при оказании публичных услуг как взаимодействий с гражданами (организациями) основная проблема состоит в минимизации издержек таких взаимодействий. Издержки в данном случае необходимо понимать в максимально широком смысле — они включают как затраты времени, финансов, так и иные факторы неудовлетворенности процессом предоставления государственных услуг.

В концептуализации определения публичной услуги выделяются два подхода, сформированные на основе экономико-эмпирических, социально-психологических, философско-этических компонентов, собранных в ракурсе рыночно-ориентированной методологии [5; 199].

Первый — «прорыночный». В рамках «прорыночного» понимания публичной услуги: услуга — это услуга, которая предоставляется органами власти гражданам и организациям, поскольку государство (муниципальное образование) обладает сравнительными преимуществами в предоставлении услуг отдельных

видов. Таким образом, публичные услуги — это услуги, предоставляемые «сервисным» государством [6; 37]. Основной вопрос рыночного подхода к публичным услугам: определение границ вмешательства органов власти.

Иными словами, подлежит выявлению, какой институт является надлежащим поставщиком данной услуги: государство или рынок. Согласно этому подходу, издержки и стимулы производства разных видов благ распределяются таким образом, что некоторые из них могут предоставляться только государством, а некоторые наиболее эффективно будут производиться в частном секторе.

Второй — управленческий. В рамках управленческого подхода, который основывается на концепции административного регламента, под публичной услугой понимаются все формы взаимодействия государства (муниципалитета) и внешнего окружения (население, бизнес) — как добровольные, так и принудительные.

При этом государственные и муниципальные услуги выступают элементами системы публичных услуг, так как направлены на удовлетворение общественно-значимых потребностей определенной части общества. При этом под удовлетворением потребностей понимается соотношение ожидания и реального результата при получении услуги [7; 59]. К публичным услугам можно отнести все общественно значимые услуги, оказываемые государственными, муниципальными и негосударственными организациями за счет ресурсов бюджетной системы. Л.К. Терещенко считает, что публичные услуги могут оказывать как государственные органы, органы местного самоуправления, так и другие органы власти, а также и негосударственные структуры. При этом муниципальная услуга непосредственно связана с публичными функциями органа местного самоуправления и вытекает из них. Отличительным признаком муниципальной услуги от государственной, на наш взгляд, является субъект, оказывающий услугу, в частности, предмет оказания услуги и источник финансирования — муниципальный бюджет.

В свою очередь, публичные услуги, а также услуги некоммерческого сектора являются элементами социальных и общественных услуг, которые также характеризуются направленностью на удовлетворение потребностей определенной части общества. Услуги некоммерческого сектора предоставляются структурами гражданского общества или субъектами хозяйственной деятельности за счет средств общественных фондов и негосударственных источников финансирования. При этом общественными услугами являются бесплатные для граждан услуги, направленные на удовлетворение потребностей коллективного (общественного) выбора, а социальными — бесплатные для граждан услуги, направленные на удовлетворение индивидуального выбора. Важным качеством для коллективного выбора в отличие от индивидуального является способность и стремление одних получателей услуги существенно влиять на решения других [8; 89].

Для публичной услуги характерны:

- определенный в соответствии с нормативными актами круг лиц;
- исключительная общественная значимость социальной сферы как базовой в оказании услуг;
- выгоды от многих из таких услуг потребляются не тем лицом, которое обратилось за услугой, а совокупностью третьих лиц;
- ресурсное обеспечение за процесс предоставления услуг возлагается на государственный или местный бюджет.

Исходя из целей благополучателей, публичные услуги можно разделить на три вида: 1) бесплатные услуги, реализующие конституционные права граждан; 2) бесплатные услуги, обеспечивающие содействие получателям в реализации

их законных обязанностей; 3) услуги, реализующие законные интересы услугополучателей на платной основе.

Услуги органов государственной власти и местного самоуправления являются монопольными и нерыночными, поэтому качество этих услуг не может регулироваться рынком. Однако если для этих услуг создать конкурентную среду, то тогда можно разработать механизмы, которые смогут стимулировать улучшение качества государственных и муниципальных услуг. Говоря о соотношении государственных, муниципальных и общественных публичных услуг, следует отметить, что в определенных случаях возможна полная передача первой группы публичных услуг негосударственному сектору. В этой связи стоит отметить положительный опыт Европейского союза по переводу части государственных функций в разряд публичных услуг.

Отличие муниципальной услуги от государственной заключается в субъекте управления и его задачах, по воздействию на объект управления. Если задачей государства с ранних времен его существования и развития была задача установления и поддержки некоторых единых правил поведения членов сообщества, а также организация и регулирование жизненно необходимых видов деятельности (производства, распределения потребления), то для местного самоуправления ключевой задачей было решение проблем общины. При этом следует отметить, что исторически формирование общины предшествовало формированию государства, которое возникло в результате их объединения по экономическим и политическим причинам.

Таким образом, на наш взгляд, под муниципальной услугой следует понимать установленную субъектом регулирования формализованную деятельность органа местного самоуправления, подведомственной организации, или уполномоченной внешней организации, осуществляемую за счет средств местного бюджета, влекущую изменение состояния получателей услуги, в целях реализации их прав и законных интересов.

Особенность процесса предоставления муниципальной услуги заключается в следующем:

- субъект регулирования субъект контроля предоставления услуги не совпадает с субъектом предоставления услуги;
- услуга предоставляется в пользу третьего лица, т.е. имеет признак отчуждаемости.

Роль муниципальных услуг в системе публичных услуг раскрывается следующими функциями:

- удовлетворение потребностей части общества, проживающего на территории определенного муниципального образования, прежде всего в социальной сфере: образование, культура, здравоохранение, социальная помощь, физическая культура, спорт, отдых;
- удовлетворение потребностей части общества, проживающего на территории определенного муниципального образования, которые отдельный член данной части общества не может удовлетворить в индивидуальном порядке: водопровод, общественный транспорт, содержание дорог, озеленение и благоустройство, охрана общественного порядка.

Специфика муниципальных услуг заключается в:

- бесперебойности оказания;
- максимальном приближении к месту проживания человека;
- наличием местного монополизма [10; 156].

При этом основными принципами процесса предоставления муниципальных услуг являются: мотивация поставщиков услуг, максимальная децентрализация и гибкость, эффективность (соотношение результат — затраты), доступность и ориентация на потребности получателя — основные постулаты концепции «нового публичного менеджмента». Максимальная децентрализация в предоставлении муниципальных услуг необходима в той мере, в какой она позволяет удовлетворить потребности в общественных благах [8; 287].

Однако данные положения, которые получили освещение в экономической и юридической теории, не нашли своего отражения в Федеральном законе от 27.07.2010, № 210-ФЗ, регулирующем процесс предоставления государственных и муниципальных услуг. Более того, принятие этого закона привело к необходимости заново пересматривать реестры государственных и муниципальных услуг, а также документы, регламентирующие деятельность многофункциональных центров предоставления услуг, в тех субъектах федерации и муниципальных образованиях, которые в результате достаточно «размытой» трактовки публичных услуг, присутствовавшей в федеральном законодательстве до июля 2010 г., старались «развести» услуги и функции в соответствии с положениями нового публичного менеджмента.

Например, в Новосибирской области административные регламенты разрабатывались в первую очередь именно для услуг в связи с задействованием в их предоставлении на основе государственного (муниципального) заказа и государственных (муниципальных) заданий учреждений, некоммерческих и коммерческих организаций.

Сейчас же ведется работа по сращению двух видов административных регламентов — для функций и для услуг в едином документе, определяющем методологию их разработки. По сути, можно считать определение публичных услуг, принятое в № 210-ФЗ, определенным «шагом назад» с точки зрения требований концепции нового публичного менеджмента и региональной и муниципальной управленческой практики.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Хаксевер К., Рендер, Б., Рассел, Р.С., Мердик, Р.Г. Управление и организация в сфере услуг. СПб.: Питер, 2002.
2. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 // СПС Консультант Плюс.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации: Кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.
4. Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27.07.2010 № 210-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.
5. Гаврилюк Р.А. Западные доктрины публичных услуг // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) / Под ред. Е.В. Гриценко, Н.А. Шевелевой. М.: Волтерс Клувер, 2007.
6. Мицкевич Л.А. Предоставление публичных услуг как вид государственного управления // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт). под ред. Гриценко Е.В., Шевелевой Н.А. М.: Волтерс Клувер, 2007.
7. Котлер Ф. Маркетинг менеджмент: анализ, планирование, внедрение, контроль. СПб.: Питер, 2006.
8. Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора. М.: Аспект Пресс, 1996.
9. Терещенко Л.К. Услуги: государственные, публичные, социальные // Журнал российского права. 2004. № 10.
10. Бабун Р.В. Муниципальные услуги в системе муниципального управления // М-лы Междунар. конф. «Государственное и муниципальное управление в Сибири: состояние и перспективы». Новосибирск, СибАГС, 2007.