

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ УСЛУГИ: СПОСОБЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ

.....

С.А. Кирсанов, А.Т. Ошурков¹

Объявив себя социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, Российская Федерация взяла на себя обязательство осуществлять необходимые меры по государственному обеспечению предоставления публичных услуг. Очевидно, что оказание такого рода услуг представляет собой деятельность органов публичной власти различных уровней: федерального, регионального, муниципального. Эти услуги принято называть соответственно государственными и муниципальными услугами.

Научные дискуссии относительно понятия государственной или муниципальной услуги связаны с тем или иным пониманием «сервисной» концепции государства, получившей широкое распространение в США и ряде стран Западной Европы в 1980–1990-е гг., согласно которой смысл и назначение государства заключается в служении индивиду. При буквальном толковании названной концепции, практически любое взаимодействие государства с индивидом оказывается государственной услугой; некоторые ученые относят к государственным услугам и принятие нормативных правовых актов, и уплату налогов, и даже содержание гражданина в местах лишения свободы.

¹ Кирсанов Сергей Алексеевич — кандидат экономических наук, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления Санкт-Петербургского института гуманитарного образования. Электронная почта: ksaimr@rol.ru.

Ошурков Андрей Тихонович — кандидат технических наук, помощник вице-спикера Законодательного Собрания г. Санкт-Петербурга.

В работе использованы материалы, подготовленные экспертом Института права и публичной политики А.В. Старовойтовым для Второго международного круглого стола законодателей «Особенности организации и деятельности публичной власти в регионах», проходившего в Санкт-Петербурге в феврале 2006 г.

1. Международный опыт регламентации предоставления государственных услуг

Международный опыт регламентации предоставления публичных услуг показывает, что правовое регулирование услуг стало объектом особого внимания государств – членов Совета Европы. В странах романо-германской правовой системы предпринимаются попытки систематизировать и упорядочить сферу применения понятия «публичные услуги». Ряд государств – членов Совета Европы, включая Бельгию, Францию, Португалию и Великобританию, приняли хартии о предоставлении государственных услуг.

Так, Хартия пользователей услуг государственных служб в Бельгии (1993 г.) представляет собой всеобъемлющую программу, преследующую цель совершенствования отношений между государственными органами и учреждениями, с одной стороны, и населением в качестве клиента, пользователя услуг или их получателя – с другой.

Советом министров Франции 18 марта 1992 г. была принята Хартия о предоставлении государственных услуг. В ней подтверждаются основные принципы, регулирующие работу французской государственной службы (равенство, беспристрастность, преемственность), а также излагаются новые принципы действий в ответ на изменяющиеся ожидания пользователей и появление новых потребностей: необходимости прозрачности и подотчетности, наличия простоты и доступности и обеспечения участия и соответствующей приспособленности.

В Великобритании в 1991 г. была инициирована программа «Хартия гражданина», получившая название Белой книги, излагающей принципы предоставления государством публичных услуг, соблюдение которых правительство желало бы видеть во всех государственных службах.

Хартия качества государственных услуг, принятая в Португалии 28 октября 1993 г., распространяется на все услуги, будь то услуги центрального правительства или муниципальных органов власти. В ней содержится ряд основных принципов, таких, как подотчетность уполномоченных, прозрачность процедур, доступ граждан к участию в конкурсах и др. Ряд городов, имеющих самоуправление, разработали собственные хартии качества.

Концепция хартий о предоставлении услуг в Финляндии основывается на таких конкретных принципах, как:

- обеспечение клиенту определенного уровня качества;
- забота о клиенте;
- гибкость предоставления услуг;
- достижение положительного эффекта по сравнению с прошлым и улучшение характера предоставления услуг;
- описание предоставляемой услуги;
- оптимальный уровень обслуживания;

– эффективность доставки услуг.

В странах Северной Америки и Западной Европы понятие «публичная услуга» имеет весьма широкий и слабо систематизированный характер. К примеру, в США справочная модель описания деятельности федеральных государственных организаций с функциональной точки зрения содержит четыре области деятельности:

- 1) услуги для граждан;
- 2) способы предоставления услуг;
- 3) поддержка процесса предоставления услуг;
- 4) управление государственными ресурсами.

«Услуги для граждан» как область деятельности включает 19 направлений деятельности (оборона, национальная безопасность, внутренняя безопасность, образование, энергетика, транспорт, здравоохранение, социальные услуги, наука и инновации, экономическое развитие и др.), каждое из которых в свою очередь делится на подфункции.

Наиболее полная классификация всего спектра публичных услуг существует в Германии. Например, около 400 услуг федерального правительства классифицируются по содержанию на 8 типов, причем 73% общего количества услуг относятся к трем из них: сбору, обработке и предоставлению общей и специализированной информации; обработке заявлений, поступающих в государственные органы, и оказанию помощи и содействия (предоставление различных форм финансовой помощи, грантов и т.п.).

2. Правовое регулирование государственных и муниципальных услуг

Отличительными чертами современного правового регулирования публичных услуг в России по-прежнему остаются неполнота и противоречивость понимания услуги как законодательно определенного термина, а также отсутствие легальной дефиниции понятий «государственная услуга» или «муниципальная услуга».

Выделение услуг в виде самостоятельного объекта гражданского права в ст. 128 Гражданского кодекса РФ (далее ГК РФ) определило включение в ГК РФ нового вида договора – договора возмездного оказания услуг. При этом юридического определения термина «услуга» или «услуги» в ГК РФ не дается, а под содержанием услуги в гражданском праве понимается деятельность исполнителя, создающая определенный полезный эффект не в виде овеществленного результата, а в виде самой деятельности. Поскольку в случае оказания услуг действия исполнителя не сводятся к результату, который мог бы быть передан заказчику и позволил бы зафиксировать исполнение обязанности со стороны исполнителя, гражданское право выделяет такие основные признаки услуги, как:

- невозможность выражения результата полезного эффекта услуги в овеществленной форме;
- отсутствие гарантии со стороны исполнителя по достижению результата услуги.

Важное отличие публичных услуг от иных видов услуг состоит в том, что они (а также их перечень, формы предоставления, стандарты и нормативы) устанавливаются и вводятся нормативным правовым актом. Кроме того, в процессе предоставления публичной услуги особую роль играют органы государственной власти и органы МСУ, наделенные властными полномочиями по организации предоставления данных услуг в какой-либо сфере (или обеспечению гарантий предоставления этих услуг) и контролю за соблюдением стандартов (в том числе качества) предоставляемых услуг. Исполнителем публичной услуги может быть либо орган исполнительной власти непосредственно (в социальной сфере – крайне редко), подведомственные ему учреждения, либо иные, в том числе негосударственные, организации (к примеру, заключившие контракт на предоставление услуг). Обязательность публичной услуги компенсируется бесплатностью ее предоставления и значительным количеством прямых и косвенных выгод как для индивида – получателя услуги, так и для всего общества. Таким образом, к основным характеристикам публичной услуги можно отнести:

- 1) индивидуальность, адресность;
- 2) заявительный характер предоставления (инициируется по обращению потребителя услуги в орган государственной власти (государственное учреждение) либо в орган МСУ);
- 3) недискриминационный характер (т. е. должна быть предоставлена при наличии установленных в нормативных правовых актах оснований любому пользователю услуги на всей территории Российской Федерации, обратившемуся за ее предоставлением, в заданный срок, с установленным качеством);
- 4) предоставление безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам.

Иные характеристики публичных услуг, нередко упоминаемые в научной литературе и аналитических материалах (добровольность обращения; непосредственное взаимодействие с органом власти; общедоступный характер; преобладание социальных результатов над экономическими; невозможность предоставления данных услуг на полностью конкурентной, рыночной основе и т.п.), представляются спорными, поскольку не раскрывают существенных черт всех без исключения публичных услуг.

Действующий Бюджетный кодекс РФ (БК РФ) оперирует терминами «бюджетные услуги» (ст. 131, 133, 140), «государственные услуги» и «муниципальные услуги» (ст. 142.1, 176, 177), также не давая отдельного определения исследуемого термина (явления). При этом собственно юридический термин – «бюджетные услуги» появился в действующем БК РФ с вступлением в действие Федерального

закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» [2].

Согласно БК РФ «в процессе составления бюджета каждому главному распорядителю, распорядителю бюджетных средств и бюджетному учреждению устанавливаются задания по предоставлению государственных или муниципальных услуг в зависимости от цели функционирования конкретного главного распорядителя, распорядителя бюджетных средств, бюджетного учреждения, государственного или муниципального унитарного предприятия» (ст. 176).

В соответствии со ст. 177² БК «Федеральный орган исполнительной власти разрабатывает и утверждает нормативы финансовых затрат на единицу предоставляемых государственных или муниципальных услуг» [1]. Нормативы учитываются при составлении проекта бюджета и выделении средств конкретному главному распорядителю, распорядителю бюджетных средств, бюджетному учреждению.

Нормативы финансовых затрат на предоставление государственных или муниципальных услуг используются также при расчете финансирования государственного заказа на предоставление государственных или муниципальных услуг, выполняемого государственными, муниципальными унитарными предприятиями или иными юридическими лицами.

Будучи одной из форм расходов бюджетов, услуги занимают видное место при рассмотрении вопросов, связанных с государственным или муниципальным контрактом или заказом. Так, согласно п. 4 ст. 72 «государственный или муниципальный заказ представляет собой совокупность заключенных государственных или муниципальных контрактов на поставку товаров, производство работ, оказание услуг за счет средств соответствующего бюджета».

Бюджетные услуги – одна из опорных точек в процессе определения уровня бюджетной обеспеченности, распределения субвенций.

Особое внимание БК РФ уделяет эффективности и экономности использования бюджетных средств в процессе предоставления бюджетных (в том числе муниципальных) услуг. Так, в соответствии со ст. 28 БК РФ одним из принципов бюджетной системы Российской Федерации является принцип эффективности и экономности использования бюджетных средств, который определен в ст. 34 БК и означает, что при составлении и исполнении бюджетов уполномоченные органы и получатели бюджетных средств должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств. Распорядители бюджетных средств отвечают

² Изначально предполагалось, что ст. 177 Кодекса будет введена в действие со дня введения в действие Федерального закона о государственных минимальных социальных стандартах. Однако в связи с исключением из терминов, применяемых в БК РФ, понятия «государственные минимальные социальные стандарты» этот вопрос теряет свою актуальность.

за эффективность использования этих средств (ст. 160 БК РФ), а получатели средств обязаны эффективно использовать бюджетные средства в соответствии с их целевым назначением (ст. 163 БК РФ). Эффективность использования бюджетных средств, кроме того, составляет сущность принципа самостоятельности бюджетов (ст. 31 БК РФ).

Как известно, при принятии современных бюджетов всех уровней исходят не из потребностей получателей бюджетных (муниципальных) услуг, а из возможностей экономики. Поэтому зачастую распорядители и получатели бюджетных средств пытаются решать свои задачи исходя из следующих установок:

- 1) достичь наилучшего результата при наименьшем объеме затраченных бюджетных средств;
- 2) достичь строго заданного результата при использовании определенного бюджетом объема средств.

На первый взгляд обе установки имеют право на существование, более того, используются на практике. Для анализа названных постановок задачи изобразим определение принципа эффективности и экономности, данного в ст. 34 БК, в виде матрицы:

При составлении и исполнении бюджетов:		ИСПОЛЬЗОВАНИЕ	
		Наименьшего объема средств	объема средств, определённого бюджетом
Д О С Т И Ж Е Н И Е	заданного результата	А +	Б Нерациональный или нереализуемый варианты
	наилучшего результата	В Нереализуемый вариант	Г +

Провозглашенному в БК РФ принципу эффективности и экономности в полной мере соответствуют два квадрата (ячейки) в таблице – А и Г. Квадрат Б принципу эффективности и экономности не соответствует и обозначает либо нерациональный вариант, при котором и распорядитель, и получатель бюджетных средств лишены стимулов для повышения эффективности расходов, либо нереализуемый вариант, когда выделенных средств просто не хватит для получения заданного результата. Указанному принципу не соответствует также и квадрат В, который означает нереализуемый вариант, при котором предусматривается достижение максимального результата при минимизации ресурсов. Такая задача не имеет математического решения, однако именно в такой постановке она закладывается в планы и программы по оказанию бюджетных услуг.

С точки зрения налогового законодательства услуги выступают в качестве объекта налогообложения. Согласно ст. 38 Налогового кодекса Российской Федерации (НК РФ) «объектами налогообложения могут являться операции по реализации товаров (работ, услуг), имущество, прибыль, доход, стоимость реализованных товаров (выполненных работ, оказанных услуг) либо иной объект, имеющий стоимостную, количественную или физическую характеристики, с наличием которого у налогоплательщика законодательство о налогах и сборах связывает возникновение обязанности по уплате налога». При этом услугой для целей налогообложения признается деятельность, результаты которой не имеют материального выражения и реализуются, и потребляются в процессе осуществления этой деятельности.

Указ Президента РФ №314 [5] определил функции исполнительных органов государственной власти по оказанию государственных услуг как предоставление указанными органами 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. Государственные услуги в сфере социальной защиты населения подпадают под понятие социальных услуг.

В общем виде услуга определена в Межгосударственном стандарте [11] как результат непосредственного взаимодействия исполнителя и потребителя, а также собственной деятельности исполнителя по удовлетворению потребности потребителя. Предоставление услуги названный ГОСТ определяет как деятельность исполнителя услуги, необходимую для обеспечения ее выполнения. При этом под исполнителем услуги понимается предприятие, организация или предприниматель, оказывающие услугу потребителю, а под потребителем – гражданин, получающий, заказывающий либо имеющий намерение получить или заказать услуги для личных нужд. Основанием предоставления услуги согласно стандарту выступает заказ на услугу, каковым является договор между потребителем и исполнителем услуги, определяющий юридические, экономические и технические отношения сторон.

Стандартизация публичных услуг получила законодательное закрепление. Так, необходимость установления стандартов в сфере образования предусмотрена ст. 7 Закона Российской Федерации «Об образовании» [3], в сфере социального обслуживания — ст. 6 Федерального Закона «Об основах социального обслуживания в Российской Федерации» [8], медицинской помощи — ст. 5 «Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан» [9].

Особое внимание государственным услугам и стандартам их предоставления уделяется в рамках административной реформы. В Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг. [4] стандартизация госу-

дарственных услуг выделена в качестве особого направления развития реформы.

Попытка законодательного закрепления определения термина «минимальные государственные социальные стандарты» и роли этих стандартов в бюджетных отношениях при расчетах финансирования государственных и муниципальных услуг была предпринята в Бюджетном кодексе Российской Федерации [1, ст. 135]. Условием практического применения этих положений БК РФ было предварительное введение в действие Федерального закона о государственных минимальных социальных стандартах. В 2003 г. минимальные социальные стандарты получили закрепление и в федеральных законах «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В результате органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления получили полномочия устанавливать региональные или муниципальные минимальные социальные стандарты и другие нормативы расходов бюджета субъекта РФ (местного бюджета) на финансовое обеспечение полномочий, реализуемых за счет средств бюджета. В ряде субъектов Российской Федерации были приняты соответствующие законы.

В рамках текущего этапа федеративной реформы было принято решение об отказе от нормативного принципа формирования бюджетов и переходе к формированию расходов бюджета по принципу учета расходных обязательств. Законодательное оформление данного решения получило в очередных изменениях в БК РФ в 2004 г. [2]: из бюджетного законодательства были исключены нормы, связанные с минимальными государственными социальными стандартами. В следующем году соответствующие изменения были внесены и в законодательство в сфере федеративных отношений и местного самоуправления.

Представляется целесообразным стандартизировать и каждую муниципальную услугу, предоставляемую в рамках каждого вопроса местного значения. Это позволит определить, решён вопрос местного значения или нет. Ведь если показатели предоставленной услуги не ниже критериев, установленных муниципальным стандартом, то это означает, что данный вопрос местного значения решён, хотя далеко не все жители муниципального образования согласятся с таким вердиктом.

К сожалению, на практике органы МСУ зачастую решают в принципе нерешаемую задачу, пытаясь получить максимальный результат при минимизации муниципальных ресурсов.

В современной России ситуация с несоответствием желаемого (а чаще всего установленного «сверху») результата и ограниченностью муниципальных ресурсов типична для органов МСУ. Объем возложенных на муниципалитеты обязательств по удовлетворению населения муниципальных образований му-

ниципальными услугами значительно превышает имеющиеся ресурсные возможности, прежде всего бюджетные, поскольку бюджеты всех уровней формируются в России не сообразно потребностям, а исходя из ограниченных возможностей экономики.

3. Номенклатура муниципальных услуг

Анализ законодательства позволяет сделать вывод, что в роли (качестве) государственных и муниципальных услуг чаще всего выступают социальные услуги, что, впрочем, вполне соответствует конституционному определению России как социального государства.

Базовыми муниципальными услугами являются услуги, непосредственно обеспечивающие жизнедеятельность граждан каждого конкретного муниципального образования. Содержание этих услуг прямо следует из предметов деятельности органов местного самоуправления. В случае передачи отдельных государственных полномочий муниципальным образованиям для исполнения сюда присоединяется и деятельность органов государственной власти субъекта РФ либо Федерации.

С некоторыми оговорками все муниципальные услуги можно разбить на следующие блоки³:

- услуги образования (в том числе дополнительного – музыкального, художественного и пр.);
- услуги здравоохранения и поддержания жизнеспособности (уход за инвалидами и престарелыми, социальная помощь на дому, предоставление финансовой и материальной помощи, санаторно-курортное лечение, дома отдыха);
- услуги по обеспечению досуга (культура, спорт, информация);
- услуги по обеспечению среды обитания (благоустройство, озеленение, градостроение, содержание дорог) и содержанию жилья (жилищные и коммунальные услуги);
- услуги транспорта и связи;
- услуги снабжения (торговля, общепит, бытовое обслуживание);
- услуги по обеспечению правопорядка и личной защиты;
- услуги поддержки деловой активности (банки, биржи);
- услуги жилищных и коммунальных служб.

³ С большой долей условности такое разделение муниципальных услуг на блоки можно отнести к городам федерального значения – Москве и Санкт-Петербургу, вследствие особенности правового регулирования местного самоуправления в указанных субъектах РФ в соответствии со ст.79 ФЗ-131 (см. [7]).

Каждый из указанных отраслевых⁴ блоков имеет свою проблематику, индивидуальные компоненты (подсистемы) общей системы правового, организационного, финансового обеспечения производства и предоставления услуг.

Следует учитывать, что даже специализированные организации оказывают целый спектр услуг. Например, общеобразовательная школа по своей сути является многопрофильным социальным учреждением, предоставляя услуги не только образовательные, но и услуги питания, организации досуга, личной безопасности учащихся, услуги воспитания, культуры, здравоохранения и т.д.

На наш взгляд, в широком смысле под муниципальной услугой следует понимать совокупность процесса и результата целевой деятельности органов местного самоуправления и хозяйствующих субъектов на территории муниципального образования по удовлетворению конкретной социальной потребности жителей муниципального образования, а также сопутствующие товары, работы, услуги, без использования которых невозможно надлежащее производство муниципальной услуги. Приведённое определение несколько тяжеловесно, однако позволяет выделить особенности муниципальной услуги.

4. Организационно-финансовые механизмы производства и предоставления (муниципальных) услуг

В процессе оказания любой услуги всегда можно выделить трёх ее главных участников — потребителя (получателя), поставщика (исполнителя) и организатора (заказчика) услуги, которые связаны между собой сложной системой отношений (назначение услуги, ее поставка, потребление и оплата и т.д.).

Потребителями государственных и муниципальных⁵ услуг, как правило, выступают граждане или группы граждан, а в отдельных случаях — юридические лица.

В Российской Федерации «заказчиками» муниципальных услуг являются соответствующие подразделения местной администрации, к полномочиям которых действующими законами либо муниципальными правовыми актами отнесена организация предоставления медицинских, образовательных и иных муниципальных услуг, а, следовательно, и выбор оптимального способа предоставления муниципальных услуг и исполнителей услуг.

Основными «поставщиками» (исполнителями) публичных услуг являются подведомственные муниципальные или государственные медицинские, образовательные учреждения, учреждения социального обслуживания, государственные и муниципальные унитарные предприятия. В роли поставщиков могут

⁴ К признакам отрасли социальной сферы относятся: а) общность предоставляемых социальных услуг; б) наличие взаимосвязанных основных средств и фондов; в) единство управления; г) единство технологий.

⁵ Все соображения относительно муниципальных услуг полностью применимы и к государственным услугам.

выступать коммерческие и некоммерческие организации (НКО), а также отдельные граждане либо неформальные группы граждан. Естественно, у каждого поставщика услуг может быть как сугубо своя (узкая) клиентская база, так и расширенная (незакрепленная) база потребителей, что влияет на механизм правового регулирования.

Организатор (заказчик) должен установить процедуру принятия решений по отбору поставщика требуемых услуг по их видам, количеству и качеству, по уровню необходимых затрат в условиях заведомого отсутствия согласия между потребителями⁶. Поскольку организация услуги сама по себе является услугой, органы власти могут выступить также в роли организатора организации, назначив на определенных условиях непосредственного организатора услуги (которым может быть и коммерческая фирма, и НКО).

В зависимости от способов взаимодействия между поставщиком, организатором и потребителем услуги, а также от сочетания способов оплаты, поставки и назначения услуги можно выделить (удалось в процессе исследования) как минимум одиннадцать механизмов организации и предоставления услуг, которые схематично показаны на рисунке.

В зависимости от роли бюджета в финансировании услуги механизмы организации и предоставления муниципальных услуг разбиты на три группы:

- 1) услуга полностью финансируется из бюджета;
- 2) бюджет не участвует в финансировании услуги;
- 3) бюджет и потребитель финансируют услугу совместно.

Предложенная классификация ни в коей мере не является истиной в последней инстанции, это скорее приглашение к дискуссии⁷. Прокомментируем предложенную классификацию.

1. Бюджетное финансирование

1.1. «Бесплатная» муниципальная услуга

Такую услугу бесплатно предоставляет орган власти, который здесь выступает и поставщиком, и организатором услуги.

В СССР практически вся жизнь основывалась на государственных услугах и товарах, тогда бесплатно предоставлялись медицинские, образовательные услуги, многие услуги по организации досуга, спорта. В современной России

⁶ В роли организатора общественных услуг часто выступают органы власти (хотя организатором услуги может быть, например, и добровольная ассоциация, и сам потребитель).

⁷ Так, например, в схему не включена благотворительная услуга, когда все расходы по поставке услуги берет на себя ее поставщик. Органы власти не принимают никакого участия в организации такой услуги, но при составлении статистической картины, особенно при оценке потребностей в социальной помощи, наличие таких услуг надо учитывать. Если же благотворительная организация полностью или частично существует за счет бюджетных средств, то ее услуги являются бюджетными услугами и подпадают под общую классификацию.

Модели механизмов доставки услуг потребителю

1. БЮДЖЕТНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	2. САМОФИНАНСИРОВАНИЕ	3. СОФИНАНСИРОВАНИЕ
<p>1.1. «Бесплатная» муниципальная услуга</p>	<p>2.1. Автономное самообслуживание</p>	<p>3.1. Субсидирование поставщика</p>
<p>1.2. Платная муниципальная услуга</p>	<p>2.2. Коллективное самообслуживание</p>	<p>3.2. Субсидирование потребителя</p>
<p>1.3. Межмуниципальное соглашение</p>	<p>2.3. Привилегированный рынок</p>	<p>3.3. Муниципальная гарантия</p>
<p>1.4. Муниципальный контракт</p>	<p>2.4. Свободный рынок</p>	<p>3.4. Комбинированная модель</p> <p>Сочетание различных механизмов для различных компонентов тех или иных услуг</p>

объем этих услуг снизился, тем не менее основной их перечень сохранился. Отметим, что бесплатной услуга быть не может: либо за неё платит клиент, либо за обслуженного клиента полностью или частично платит бюджет. Может быть и третий вариант, когда все издержки (или их часть) по производству и доставке услуги берёт на себя поставщик, проявляя меценатство.

1.2. Платная муниципальная услуга

В этом случае организатором услуги является потребитель, а муниципалитет выступает как монопольный поставщик.

Зачастую государственные (муниципальные) органы оказывают платные услуги наряду с бесплатными, пользуясь своим монопольным положением (ПИБ, ГБР, ОВИР), или осуществляют «торговлю статусом» с использованием особых прав и возможностей, данных этому органу как государственному. Например, платные услуги охраны (милиция) или сопровождения спецавтомобилем с проблесковым маячком (ГИБДД) осуществимы именно потому, что этим органам приданы особые права как государственным, а также потому, что они (опять же как государственные) за бюджетный счет обеспечиваются помещениями, оборудованием (теми же спецавтомобилями), условиями для обучения и тренировок персонала и т.д.

1.3. Межмуниципальное соглашение

Один из муниципалитетов может заключить с другим договор о выполнении услуги для потребителя. Например, ученики небольшого поселка могут посещать «чужую» школу.

1.4. Муниципальный контракт

Его органы власти заключают с частными и некоммерческими организациями. Орган власти выступает как организатор услуги и оплачивает ее, а фирма – как ее поставщик.

Управление муниципальным контрактом — отдельная крупная тема как в законодательстве, так и в экономической теории.

2. Самофинансирование

2.1. Автономное самообслуживание

Потребитель не обращается за услугами ни к власти, ни к коммерсантам.

Отправляясь на работу в собственной машине, обучая чтению своего ребенка, перевязывая порез, мы занимаемся самообслуживанием. Наиболее эффективное управление по многим видам частных услуг демонстрирует семья как ячейка самообслуживания.

2.2. Коллективное самообслуживание и добровольные услуги

Потребители обслуживают себя, объединившись для этого в ассоциацию: товарищество собственников жилья, потребительский кооператив, общественную организацию. По такой схеме организуются, например, и субботники.

2.3. Привилегированный рынок

Исключительная привилегия — это предоставление частной фирме монопольных прав на поставку услуги, обычно предусматривающее регулирование цены органом власти.

Встречаются и многосторонние привилегии, как в случае с такси. В такой услуге, как и при контракте, орган власти является организатором, а частник — поставщиком услуги. Различие в том, что по контракту поставщику за услугу платит бюджет, а при привилегии — сам потребитель. Многие бытовые услуги (кабельное телевидение, перевозки на маршрутных такси и др.) оказываются с помощью привилегий.

2.4. Свободный рынок

Организатором услуги выступает сам потребитель. Роль государства здесь сведена к минимуму, хотя орган власти может устанавливать стандарты услуг и правила их предоставления.

3. Софинансирование

3.1. Субсидирование поставщика

В этом механизме поставщиком выступает частная фирма, а орган власти и потребитель — соорганизаторами (орган власти выбирает дотируемого поставщика, а потребитель — наиболее подходящего поставщика).

Государство (муниципалитет) предоставляет поставщику услуги бюджетные субсидии для поддержки уровня потребления товаров и услуг. Субсидии могут предоставляться не только в денежной форме, но и в форме налоговых льгот, кредитов или поручительств. Результатом должно стать снижение цен на услуги.

Субсидии и различные льготы предоставляются, например, предприятиям — поставщикам коммунальных услуг. В СССР субсидировались (дотировались) поставщики мясо-молочной продукции.

3.2. Субсидирование потребителя

Потребитель обращается за услугой к поставщику, назначенному органом власти. Таков, к примеру, механизм предоставления компенсаций на оплату жилищно-коммунальных услуг.

3.3. Муниципальная гарантия

Потребитель получает трансферт из бюджета, а затем осуществляет свободный выбор на рынке услуг. Именно этот механизм положен в основу «монетизации льгот».

3.4. Комбинированная модель

Она может сочетать несколько механизмов для различных компонентов услуги. Каждая из указанных моделей обладает как преимуществами, так и недостатками, причём практически все виды услуг обеспечены более чем одним механизмом. Можно выделить некоторые факторы, важные для выбора наиболее эффективного механизма [10]:

- специфицируемость услуги;
- возможность выбора из числа конкурирующих поставщиков;
- результативность и эффективность услуги;
- масштабы предоставления услуги;
- социальное равноправие потребителей.

Следует отметить, что все описанные механизмы относятся к конкретным услугам, а не к органам власти, их оказывающим. Понятно, что один и тот же орган может предоставлять услуги, используя различные механизмы, которые к тому же меняются во времени⁸.

При выборе способа организации предоставления услуг рекомендуется учитывать следующие принципы:

- предоставление доступа к оказанию услуг населению любым хозяйствующим субъектам, соответствующим необходимым квалификационным требованиям;
- приоритет применения конкурсных способов организации предоставления услуг как обеспечивающих большую прозрачность принимаемых решений и больший экономический эффект;
- полное равенство хозяйствующих субъектов, конкурирующих на рынке соответствующих услуг;
- необходимость создания и развития конкуренции в тех сферах хозяйственной деятельности, где она отсутствует, но потенциально возможна;
- отказ от административных и переход к гражданско-правовым (договорным) отношениям с хозяйствующими субъектами – поставщиками муниципальных услуг, обеспечение соблюдения качества, сроков и иных обязательных параметров, предоставляемых населению услуг путем организации надлежащего контроля условий заключаемых договоров;
- недопущение совмещения функций заказчика (и контролера) и исполнителя услуг (работ);

⁸ Так, например, услуги городского общественного транспорта эволюционировали от субсидирования поставщика (в советское время) к частично бесплатной услуге, а затем к комбинации «свободный рынок + муниципальная гарантия + субсидирование потребителя», которая может реализоваться в одном и том же троллейбусе.

– контроль монопольных рынков, в том числе деятельности хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение на рынке, в рамках действующего законодательства.

При выборе способа организации предоставления услуги органам местного самоуправления следует также учитывать:

– нормы федерального законодательства, законодательства субъектов РФ и местных нормативных актов, принимаемых органами МСУ в соответствии с их компетенцией;

– состояние рынка данной услуги (монопольный, олигопольный, конкурентный, потенциально конкурентный);

– источники финансирования предоставления услуги (средства местного бюджета, оплата услуг потребителями, смешанные) и их соотношение;

– соразмерность избираемого способа организации объема предоставляемых услуг (экономическая обоснованность);

– общие тенденции развития данной услуги на российских и зарубежных рынках и специфические особенности муниципального образования.

Там, где уже существует и может развиваться частное предпринимательство, требуется ограничивать хозяйственную деятельность муниципалитетов.

Главную оценку услуге, конечно, ставит потребитель. Эта в большинстве случаев субъективная оценка важна и для организатора услуги, который через систему обратной связи (систему индикаторов) отслеживает ситуацию на рынке услуг и вносит необходимые коррективы в сервисный процесс. Помимо учёта мнения потребителя, организатор использует и иные методы оценки качества услуг – проводит их сертификацию, проверки соблюдения поставщиками услуг норм и правил. Если услуга предоставляется в рамках государственного (муниципального) заказа, то организатор следит за исполнением соответствующего контракта, в котором обязательно должны быть предусмотрены требования к качеству исполнения услуги. Вне зависимости от того, кто платит за услугу — бюджет или клиент, конечному потребителю должно быть предоставлено право получить полную информацию об услуге.

Таким образом, услуга признается качественной, если свойства услуги соответствуют требованиям, заданным в нормативном документе, договоре (контракте), технических условиях.

5. Мониторинг услуг

Предоставление любой услуги можно рассматривать как некоторую совокупность действий (технологических операций), последовательно осуществляемых для достижения главной цели — удовлетворения потребителя. Этот сервисный технологический процесс должен иметь надлежащее обеспечение:

организационное, техническое, методическое, финансовое, кадровое, информационное, правовое.

В документации на услугу должны быть указаны основные нормативные показатели её предоставления (как в натуральном выражении, так и стоимостном выражении).

Мониторинг услуги заключается в постоянном наблюдении (по совпадающим периодам) за сервисным процессом и включает:

- выявление отклонений фактических показателей от нормативных;
- группировку причин по классификационным признакам;
- анализ последствий невыполнения нормативных показателей;
- подготовку предложений по совершенствованию сервисного процесса.

Результаты мониторинга сводятся в следующую таблицу.

Основные показатели мониторинга услуг

№ п/п	Показатели	Един. изм.	Факт за отчетный период	План на текущий	Отклонение («+» или «-»)	Перспективный план по периодам		
			(n - 1)	n		1-й	2-й	3-й
						(n + 1)	(n + 2)	(n + 3)
1	2	3	4	5	6	7	8	9

Численные данные таблицы для наглядности целесообразно представлять в виде графиков и диаграмм.

Одна из ключевых задач деятельности органов МСУ — создание условий для возникновения и развития конкуренции на рынках муниципальных услуг в целях устойчивого предоставления качественных, разнообразных и недорогих услуг. Муниципалитеты должны использовать оптимальные способы организации предоставления бюджетных услуг, развивать прогрессивные рыночные механизмы в сфере муниципальных услуг в сочетании с мерами социальной защиты и поддержки малообеспеченных слоев населения.

Отдельной и, пожалуй, важнейшей проблемой является обеспечение, контроля эффективности и качества предоставляемых организациями всех форм собственности публичных услуг. Именно оценка эффективности позволяет перейти к новым методам бюджетирования, ориентированного на результат, и оптимизировать предоставление публичных услуг. Однако эффективный контроль предоставления услуг (и государственных, и муниципальных), а также исполнения установленных стандартов невозможен без общественной активности, контроля со стороны гражданского общества и судебного контроля,

когда гражданин в случае нарушения стандарта услуги или обслуживания мог бы обратиться в суд и добиться предоставления услуги надлежащего качества. Для этого важнейшее значение имеет повышение информированности потребителей об объеме, стандартах и процедурах предоставления публичных услуг в средствах массовой информации, в том числе в сети «Интернет».

Библиографический список

1. Бюджетный кодекс РФ: Федеральный закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.
2. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений: Федеральный закон от 20.08.2004 № 120-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2004. № 34. Ст. 3535.
3. О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «Об образовании»: Федеральный закон РФ от 13.01.1996 № 12 // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 150.
4. О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг.: Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р // Собрание законодательства РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.
5. О системе и структуре федеральных органов государственной власти: Указ Президента РФ от 9.03.2004 № 314 // Собрание законодательства РФ. 2004. № 11. Ст. 945.
6. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 06.10.1999 № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.
7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 2117.
8. Об основах социального обслуживания в Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 10.12.1995 № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 50. Ст. 4872.
9. Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан: Утв. ВС РФ 22.07.1993 № 5487-1 // Собрание законодательства РФ. 1993. № 33. Ст. 1318.
10. *Савас Э.С.* Приватизация: ключ к рынку. М.: Дело, 1992.
11. Услуги населению. Термины и определения: ГОСТ 30335-95/ГОСТ Р 50646-94 (введен в действие постановлением Госстандарта РФ от 12.03.1996 № 164). М., 1996.