

ОРГАНИЗАЦИЯ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В УСЛОВИЯХ ГОРОДСКОЙ АГЛОМЕРАЦИИ

Исследованы способы реализации полномочий органов местного самоуправления и предложена их классификация, которая включает исполнение муниципальных функций органами местного самоуправления и предоставление бюджетных и частных услуг различными организациями. Определены общие подходы к разработке показателей оценки качества муниципальных функций и услуг в рамках межмуниципального сотрудничества.

Ключевые слова: межмуниципальное сотрудничество, городская агломерация, полномочия муниципальных образований, муниципальная функция, муниципальная услуга, административная услуга, бюджетная услуга, частная услуга, оценка качества муниципальных функций и услуг.

L.G. Sokolova
M.A. Mikhaylova

ORGANIZATION OF INTERMUNICIPAL COLLABORATION IN URBAN AGGLOMERATION

The authors research the ways of execution of local governing bodies' authority and propose their classification which includes execution of municipal functions by local governing bodies and provision of budget and private services by various organizations. The authors identify common approaches to working out indicators for assessment of quality of municipal functions and services in the context of intermunicipal collaboration.

Keywords: intermunicipal collaboration, urban agglomeration, municipal entities' authority, municipal function, municipal service, administrative service, budget service, private service, assessment of quality of municipal functions and services.

Для реализации полномочий муниципальные образования, зачастую, сталкиваются с недостатком собственных ресурсов и необходимостью их эффективного расходования. Проведенные исследования показали, что муниципальные образования значительно различаются по числу жителей, площади, структуре экономики и уровню бюджетной обеспеченности. В результате, многие из них, при выполнении своих функций, не всегда могут оказывать качественные услуги населению за счет создаваемых учреждений бюджетной сферы. Выгоднее решать вопросы местного значения, используя механизмы межмуниципального сотрудничества, разрабатывая и реализуя крупные совместные инвестиционные проекты или покупая услуги других муниципальных образований.

В соответствии с действующим законодательством РФ, органы местного самоуправления муниципальных образований осуществляют собственные полномочия по решению вопросов местного значения, государственные полномочия субъекта РФ, переданные им законом субъекта РФ, а также государственные полномочия совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Перечень собственных полномочий муниципальных образований по решению вопросов местного значения определен законодательно [4]. Перечень полномочий является открытым, поскольку может быть расширен уставами муниципальных образований. Полномочия муниципальных образований расширяют и другие федеральные законы.

Перечень государственных полномочий передается муниципальным образованиям законами субъекта РФ. Так, в Иркутской области в ведение муниципальных образований переданы 10 государственных полномочий субъекта РФ.

В настоящее время в научной литературе и нормативно-правовых актах не сложилось единого подхода к выделению способов реализации полномочий муниципальных образований. Вопросы местного значения разнообразны по своему содержанию и действиям, осуществляемым органами местного самоуправления по их решению. Решение любого вопроса местного значения состоит из ряда различных действий, выполняемых работ, т.е. из ряда функций.

Исследователи выделяют различные классификации функций органов местного самоуправления: по сферам общественной жизни, по отраслевому признаку, по содержанию и др. [3].

Для обеспечения жизнедеятельности населения важнейшими являются функции по предоставлению муниципальных услуг. Однако, до настоящего времени, понятие «муниципальная услуга» трактуется исследователями с различных аспектов. Понятие государственной (муниципальной) услуги так же не имеет однозначного аналога в мировой практике. На сегодняшний день можно выделить существование четырех подходов к определению государственной (муниципальной) услуги.

Первый подход исходит из представления государственных (муниципальных) услуг как формы общественного блага (теория общественных благ [6]).

Второй подход (управленческий) рассматривает муниципальную услугу как результат взаимодействия заказчика и исполнителя с целью удовлетворения определенных потребностей заказчика и определяет, что субъектом, предоставляющим муниципальную услугу, являются органы местного самоуправления и уполномоченные на то муниципальные учреждения [5].

Третий подход находит свое отражение в бюджетном законодательстве и относит к муниципальным услуги, финансируемые (полностью или частично) за счет средств местного бюджета [2].

Четвертый подход (широкий) относит к муниципальным услугам все услуги, которые предоставляются в месте проживания человека либо в непосредственной близости от него, и за обеспечение которых органы местного самоуправления несут ту или иную меру ответственности [1, с. 85].

В целях уточнения способов реализации полномочий муниципальных образований, необходимо разграничивать функции и услуги, обозначаемые в научной литературе и нормативно-правовых актах термином «муниципальная услуга». Особенно это важно при организации межмуниципального сотрудничества.

Для разграничения муниципальных функций и муниципальных услуг предлагается ввести термины «административная услуга», «бюджетная услуга» и «частная услуга».

Под административными услугами предлагается понимать услуги, предоставляемые органами местного самоуправления по запросам заявителей (физических и юридических лиц). Под бюджетными услугами

предлагается понимать услуги, предоставляемые организациями различных форм собственности, финансовое обеспечение предоставления которых осуществляется полностью или частично за счет средств местного бюджета. Под частными услугами предлагается понимать услуги, предоставляемые организациями различных форм собственности за счет средств получателей.

Таким образом, административные услуги предоставляются непосредственно органами местного самоуправления. Они представляют собой один из видов муниципальных функций органов местного самоуправления, а бюджетные и частные услуги предоставляются организациями различных форм собственности, при этом на органы местного самоуправления возложены организационные функции, обеспечивающие деятельность организаций, оказывающих такие услуги (табл.).

Сравнительная характеристика административных, бюджетных и частных услуг

Критерий сравнения	Административные услуги	Бюджетные услуги	Частные услуги
Субъект, предоставляющий услугу	Органы местного самоуправления	Организации различных форм собственности	Организации различных форм собственности
Получатели услуги	Физические и юридические лица	Физические и юридические лица	Физические и юридические лица
Источник финансирования	Средства местных бюджетов (как расходы на содержание органов управления); частично средства получателей — в случаях, непосредственно предусмотренных Федеральными законами (например, предоставление выписки Росреестром о зарегистрированных правах на имущество)	Средства местных бюджетов; частично средства получателей — в случаях, установленных законами (например, плата за содержание детей в детском саду)	Средства получателей услуг
Степень участия органов местного самоуправления	Непосредственное предоставление услуги	Организация предоставления услуги	Содействие в предоставлении услуги

Систематизация способов реализации полномочий органов местного самоуправления значительно расширила перечень муниципальных функций, исполняемых органами местного самоуправления в рамках полномочий по решению вопросов местного значения. Наряду с функциями по принятию муниципальных правовых актов, по контролю и надзору, по управлению муниципальным имуществом выделены функции по предоставлению административных услуг, функции по организации предоставления бюджетных услуг и функции по содействию развитию частных услуг.

Предложенная классификация способов реализации полномочий муниципальных образований по решению вопросов местного значения, включающая исполнение муниципальных функций органами местного самоуправления и предоставление бюджетных и частных услуг различными организациями (рис. 1) позволяет, в рамках межмуниципального сотрудничества, не только систематизировать деятельность органов местного самоуправления, но и более четко ее стандартизировать и регламентировать.



Рис. 1. Классификация способов реализации полномочий муниципальных образований
(курсивом выделены предложения авторов)

Разработка единого административного регламента на предоставление бюджетных и частных услуг, действующего для различных муниципальных образований, связанных рамками межмуниципального сотрудничества, позволяет более качественно и под контролем нескольких муниципалитетов осуществлять предоставление бюджетных и частных услуг населению.

Определяя стандарты деятельности органов исполнительной власти, порядок и затраты на выполнение функций и услуг, необходимо зафиксировать и параметры качества.

Поскольку в деятельности органов исполнительной власти государственного и муниципального управления такие показатели не применялись, определим общие подходы к разработке показателей качества исполнения муниципальных функций и предоставления услуг.

Во-первых, задача качества исполнения муниципальных функций и предоставления услуг заключается в обеспечении уверенности, что все будет сделано правильно с первого раза. Во-вторых, гарантия качества — это проблема управления, а не проблема, связанная с трудовым процессом.

Таким образом, показатели качества должны представлять собой систему показателей, а контроль качества отражать комплексную систему методов, позволяющую обеспечивать удовлетворение запросов населения.

Основная концепция общего контроля качества заключается в решении двух проблем: требования к показателям качества исполнения муниципальных функций и предоставлению услуг отвечают запросам потребителей (населения) и, в то же время, обеспечивают органу власти доверие населения.

Поэтому разработка показателей качества должна охватить две области деятельности органов власти: систему показателей качества исполнения муниципальных функций и предоставления услуг и систему показателей качества деятельности органа власти.

Система показателей качества исполнения муниципальных функций и предоставления услуг должна обеспечивать два параметра: функциональные и информационные потребности населения (рис. 2).



Рис. 2. Требования к качеству предоставления муниципальной услуги

Информационные потребности населения при предоставлении муниципальных услуг оцениваются потребителями по критериям: конфиденциальность, надежность и безопасность, содержание информации (понятность, простота), обратная связь (контакт с клиентом, решение проблем, разрешение жалоб), удовлетворенность клиента, точность и аккуратность.

Функциональные потребности населения при предоставлении государственных и муниципальных услуг оцениваются потребителями по удобству и их доступности: доступность информации об услуге, потраченное время на получение услуги, удобство графика работы, длительность и условия ожидания приема, организация очередности, обращение обслуживающих специалистов.

Внедрение в систему межмуниципального сотрудничества стандартных действий по реализации полномочий муниципальных образований по решению вопросов местного значения с применением общего контроля качества скажется не только на улучшении уровня жизни населения, но и повысит уровень доверия к власти.

Список использованной литературы

1. Бабун Р.В. Местное самоуправление и муниципальное управление: современные проблемы / Р.В. Бабун. — Обнинск: Институт муниципального управления, 2010. — 200 с.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 1998. — № 31. — Ст. 3823.
3. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. — № 314 // Российская газета. — 2004. — 12 марта.
4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.
5. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: федер. закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ // Российская газета. — 2010. — 30 июля.
6. Samuelson P. The pure theory of public expenditure // Journal of Political Economy. 1954. No 56. — P. 496–505.

Referenses

1. Babun R.V. Mestnoe samoupravlenie i munitsipal'noe upravlenie: sovremennye problemy / R.V. Babun. — Obninsk: Institut munitsipal'nogo upravleniya, 2010. — 200 s.
2. Byudzhetniy kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 31 July 1998 g. № 145-FZ // Sbranie zakonodatel'stva RF. — 1998. — № 31. — St. 3823.

3. O sisteme i strukture federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti: Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 9 March 2004 g. — № 314 // Rossiiskaya gazeta. — 2004. — 12 March.

4. Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii: Federal'nyi zakon ot 6 Oct. 2003 g. № 131-FZ // Sobranie zakonodatel'stva RF. — 2003. — № 40. — St. 3822.

5. Ob organizatsii predostavleniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug: feder. zakon ot 27 July 2010 g. № 210-FZ // Rossiiskaya gazeta. — 2010. — 30 July.

6. Samuelson P. The pure theory of public expenditure // Journal of Political Economy. 1954. No 56. — P. 496–505.

Информация об авторах

Соколова Лариса Георгиевна — доктор экономических наук, профессор, кафедра экономики и государственного управления, Байкальский государственный университет экономики и права, г. Иркутск, e-mail: sokolova-lg@isea.ru.

Михайлова Мария Александровна — ассистент, кафедра экономики и государственного управления, Байкальский государственный университет экономики и права, г. Иркутск, e-mail: bordunova_mary@rambler.ru.

Authors

Sokolova Larisa Georgievna — Doctor of Economics, Professor, Chair of Economy and Public Management, Baikal State University of Economics and Law, Irkutsk, e-mail: sokolova-lg@isea.ru.

Mikhaylova Maria Aleksandrovna — Junior Instructor, Chair of Economy and Public Management, Baikal State University of Economics and Law, Irkutsk, e-mail: bordunova_mary@rambler.ru.