

УДК 342.25 (075)

**Роль и место муниципалитетов в повышении
качества жизни населения**

Мельник С.А.

(Костромской государственный технологический университет)

Аннотация: В статье рассматривается понятие качества жизни населения и определяется составляющая качества жизни населения, ответственность за которую несут органы местного самоуправления; конкретизируется содержание этой составляющей как качественное предоставление муниципальных услуг в рамках функционирования муниципального хозяйства.

Повышение качества жизни населения определяет цель социальной политики на государственном и муниципальном уровнях. В разработках ученых Института социально-экономических проблем РАН и в сегодняшней практике категория качества жизни неразрывно связывается с тремя основными компонентами социальной реальности: *условиями жизнедеятельности, уровнем жизни, здоровьем и продолжительностью жизни* [1, с. 50-51]. Отсюда повышение качества жизни населения означает:

1) Совершенствование условий жизнедеятельности людей. Эти условия формируются в *производственной сфере* (занятость, содержание и условия труда) и *внепроизводственной* (жилищные условия, обеспеченность необходимыми услугами, социальная безопасность, состояние окружающей среды).

2) Повышение уровня жизни (доходы и расходы населения).

3) Улучшение здоровья и увеличение продолжительности жизни (состояние здоровья, репродуктивная деятельность, продолжительность жизни).

Эволюция определения понятия «качество жизни» двигалась от оценки объективных условий существования людей к субъективным оценкам их благополучия, от анализа состояния общества в целом к оценке состояния отдельного человека. Наиболее часто используемый сегодня концептуальный подход к определению качества жизни состоит в *обобщенном анализе объективных условий существования людей и субъективной оценки их благополучия на уровне общества и индивида.*

Объективные условия и их показатели базируются на статистической информации. Субъективные же условия и их показатели (удовлетворенности, самооценки, установок) могут быть определены лишь с использованием первичной социальной информации, получаемой в ходе репрезентативных социологических опросов. Это означает, что судить о том, повысилось или снизилось качество жизни населения муниципального образования можно лишь тогда, когда оценку даст само население.

Например, объективно можно оценить обеспеченность жильем, характер жилья, благоустроенность жилья и другие. Но сами эти показатели не определяют качество жизни в данной сфере. Необходимо спросить человека, удовлетворён ли он своими жилищными условиями? И если, условно говоря, после получения благоустроенной трёхкомнатной квартиры он определит, что удовлетворённость жилищными условиями стала выше, то можно говорить о повышении качества его жизни.

Качество жизни населения по всем его трём составляющим зависит и от государства, и от местного самоуправления, и от работодателя, и от

самого человека. Мы не ставим целью рассмотреть роль и место всех названных субъектов в повышении качества жизни населения, выделим лишь уровень местного самоуправления. Очевидно, что именно на этом уровне прежде всего формируется первая составляющая - условия жизнедеятельности населения. Таблица 1 в самом общем виде показывает сферу ответственности за условия жизнедеятельности населения муниципального образования всех названных субъектов.

Таблица 1

**Сферы ответственности за условия жизнедеятельности населения
муниципального образования**

<i>Субъекты ответствен ности</i>	<i>Условия жизнедеятельности в трудовой сфере</i>	<i>Условия жизнедеятельности за пределами трудовой сферы</i>
Органы государстве нной власти	Формирование законодательства и управление процессами в области занятости населения, охраны труда, социального партнёрства, социального страхования и т.д.	Качественное предоставление государственных услуг в области безопасности жизнедеятельности, охраны правопорядка, соблюдения прав и законных интересов граждан, медицинского обслуживания и т. д. (в соответствии с полномочиями по предметам ведения государственной власти)
Органы местного самоуправле ния	Осуществление функций собственника в отношении муниципальных предприятий и учреждений, взаимодействие с органами государственной власти и государственными организациями в области занятости населения, охраны труда, социального партнёрства и т.д.	<i>Качественное предоставление муниципальных услуг в различных сферах жизнедеятельности (в соответствии с полномочиями по предметам ведения местного самоуправления)</i>
Работо датель	Соблюдение соответствующего	Участие в развитии муниципального образования

	законодательства (пассивная ответственность) и формирование максимально возможного социального пакета для работников фирмы (добровольная ответственность)	на различных нормативно-правовых условиях.
Домохозяйство (семья)	Защита своих интересов в области занятости, оплаты и условий труда через профсоюзы и государственные органы.	Создание благоприятных условий проживания в доме, квартире; занятие активной гражданской позиции в решении всех вопросов совместного проживания на территории муниципального образования, деятельности местного сообщества

Интересно отметить, что сами жители недостаточно видят прежде всего собственную ответственность, а также ответственность органов местного самоуправления за условия своей жизни. Больше уповают на государственную власть и работодателя. Об этом наглядно свидетельствует рис. 1 (репрезентативный опрос проведён в 2011 г.).

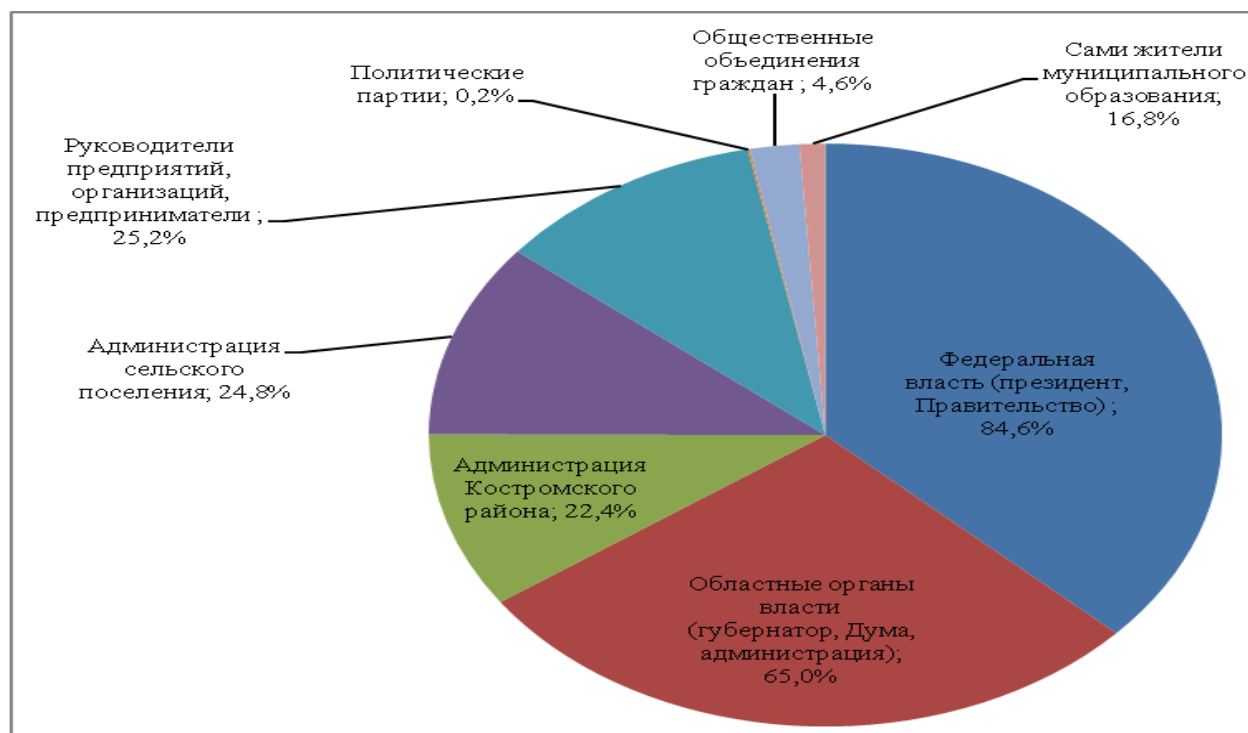


Рис. 1. Мнение жителей Кузнецовского и Апраксинского сельских поселений Костромского района Костромской области о преимущественном влиянии на качество жизни населения муниципального образования различных субъектов

Данные таблицы показывают, что роль и место органов местного самоуправления в повышении качества жизни населения состоит в создании необходимых условий жизни людей за пределами трудовой сферы. Это означает, что органы местного самоуправления ответственны за качественное предоставление муниципальных услуг в различных сферах жизнедеятельности, которые определяются полномочиями по предметам ведения местного самоуправления.

Под **муниципальными услугами**, мы будем понимать услуги, которые предоставляются в месте проживания человека и за обеспечение которых органы местного самоуправления несут ответственность. Понятие «муниципальные» в данном случае подразумевает не форму собственности производителя, а локальный характер, определяемый местом проживания человека.

Обратим внимание на то, что существуют различные подходы к понятию «муниципальная услуга». В теоретической отечественной литературе не существует общепринятого подхода к характеристике и типологизации муниципальных услуг. Специалисты при определении границ и содержания муниципальной или государственной услуги применяют два подхода: первый (назовём его экономикотеоретический) - представление о муниципальных услугах как форме общественного блага, обладающего специфическими свойствами; второй (его часто называют управленческий) – представление о муниципальной услуге как результате взаимодействия между заявителем (потребителем услуги) и исполнителем (орган государственной власти или местного самоуправления, организации различных форм собственности).

Большинство экспертов и специалистов отмечают также множественность правовых актов об услугах и одновременно их противоречивость и наличие правовых пробелов. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» № 210-ФЗ определяет муниципальную услугу как деятельность по реализации функций органа местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальную услугу, по решению вопросов местного значения. Подобное определение находится в определённом несоответствии с определением государственных и муниципальных услуг, данным в ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации: это услуги (работы), оказываемые (выполняемые) в соответствии с государственным (муниципальным) заданием органами государственной власти (органами местного самоуправления), бюджетными учреждениями, иными юридическими лицами.

Управление оказанием муниципальных услуг является важнейшей составной частью муниципального управления и оказывает непосредственное влияние на качество жизни населения. Муниципальная услуга является базовым элементом, клеткой муниципальной деятельности, основой экономических и социальных отношений между людьми на территории муниципального образования.

Мы выделяем две группы муниципальных услуг по субъектному критерию.

Первая группа. Основой определения состава муниципальных услуг данной группы являются вопросы местного значения и полномочия по их реализации. ЭТИ УСЛУГИ ОКАЗЫВАЮТ НЕ ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, А ХОЗЯЙСТВУЮЩИЕ СУБЪЕКТЫ – организации различных форм собственности.

Структурный анализ вопросов местного значения, определённых Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (в дальнейшем — ФЗ-131), позволяет выделить две сферы производства муниципальных услуг – социально-культурную и социально-бытовую. Именно эти услуги непосредственно влияют на качество жизни населения муниципального образования, создавая соответствующую социально-культурную и социально-бытовую среду (см. таблицу 2).

Таблица 2

Структура муниципальных услуг первой группы

<i>Муниципальные социально-культурные услуги:</i>	<i>Муниципальные социально-бытовые услуги:</i>
Образования Здравоохранения Культуры	Коммунальные Жилищные Транспортные

Физической культуры и спорта Туризма <u>Развития местного сообщества</u>	Бытового обслуживания Рекреации Торговли Безопасности
--	--

Роль органов местного самоуправления в оказании муниципальных услуг данной группы различна.

Значительную часть предоставления муниципальных услуг органы местного самоуправления *организуют* (осуществляют) т. е. несут за них полную ответственность. Например, организация в границах городского округа электро-, тепло-, газо-, водоснабжения населения, водоотведения; организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов организация библиотечного обслуживания населения и др. (ст.16, ФЗ-131). Организация услуг включает в себя как минимум планирование, в т. ч. постановку целей, определение стандартов и нормативов предоставления услуг; определение возможностей и способов организации услуг (муниципальный заказ, реализация программ, создание или развитие специальных организаций, объектов); разработку мероприятий по реализации задач; правовое регулирование; заключение договоров и (или) соглашений; контроль предоставления услуг; финансирование оказания данных услуг (установление в определенных законодательством случаях цен и тарифов, прямое финансирование, предоставление субсидий и т.п.).

Для предоставления другой части муниципальных услуг органы местного самоуправления *создают условия*. Например, создание условий для предоставления транспортных услуг населению в границах муниципального района; создание условий для обеспечения поселений входящих в состав муниципального района услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания и др. (ст.15, ФЗ-131). Это

значит они должны принимать меры позволяющие создать соответствующую обстановку для оказания услуг.

Пример, который иллюстрирует отличие деятельности органов местного самоуправления при организации услуг и создании условий для предоставления услуг. До 2012 г. ФЗ-131 закреплял за органами местного самоуправления городских округов и муниципальных районов необходимость организации предоставления медицинских услуг населению (оказание первичной медицинской помощи в поликлинических и стационарных учреждениях). Это означало функционирование муниципальных медицинских стационарных и поликлинических учреждений, учреждений родовспоможения, станций скорой медицинской помощи. С 2012 г. полномочия по оказанию этих услуг были переданы на уровень субъекта федерации, все учреждения стали государственными и организаторская деятельность органов местного самоуправления по оказанию медицинских услуг прекратилась, соответствующие структурные подразделения в этих органах были ликвидированы.

С 2012 г. за органами местного самоуправления городских округов и муниципальных районов закреплено полномочие создания условий для оказания медицинской помощи населению в соответствии с территориальной программой государственных гарантий оказания бесплатной медицинской помощи. Это значит, необходимо обеспечить качественное транспортное обслуживание населения для посещения медицинских учреждений, выделять земельные участки для строительства новых медицинских учреждений, решать вопросы предоставления коммунальных услуг больницам и поликлиникам и т. п.

Для предоставления ещё одной группы муниципальных услуг органы местного самоуправления *оказывают содействие* другим органам и организациям, *участвуют* вместе с ними в оказании услуг. Например,

участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения; содействие в развитии сельскохозяйственного производства и др. (ст.14, ФЗ-131). Объем этого участия и содействия должен определяться органами местного самоуправления самостоятельно, координироваться с той структурой, которая непосредственно организует предоставление услуги.

Вторая группа. Особую группу муниципальных услуг для населения составляют управленческие услуги. ИХ ОКАЗЫВАЮТ НЕПОСРЕДСТВЕННО ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.

Эти услуги можно разделить в свою очередь на две подгруппы:

- первая подгруппа - собственно управленческие услуги (обеспечение комплексного социально-экономического развития муниципального образования, вовлечение населения в процесс муниципального управления, обеспечение сочетания стратегического и текущего планирования, координация деятельности различных субъектов на территории муниципального образования. и т. п.). Характер этих услуг – неявный для населения. Но качество данных услуг имеет решающее значение для обеспечения выполнения услуг первой группы.

- вторая подгруппа включает в себя справочно-информационные, согласовательно-разрешительные услуги (например, выдача разрешений на строительство, на ввод объектов в эксплуатацию, на перевод жилого помещения в нежилое; выдача справок, выписок из различного рода реестров и т. п.) и_ услуги, связанные с рассмотрением жалоб и обращений граждан. Характер этих услуг – явный для населения. По качеству предоставления именно этих услуг население часто оценивает всю работу органов местного самоуправления.

Итак, роль и место муниципалитетов в повышении качества жизни населения определяется тем, что органы местного

самоуправления должны обеспечивать население качественными муниципальными услугами.

Эта их обязанность в определяющей степени зависит от развития самого местного самоуправления, от развития его институциональных основ. Основополагающие институты местного самоуправления представлены на рисунке 2.

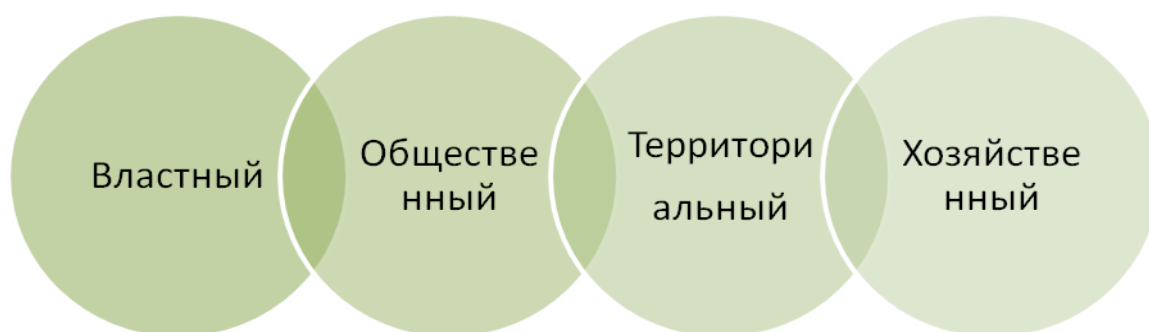


Рис. 2. Основные институты местного самоуправления.

Местное самоуправление как **общественный институт** характеризуется наличием:

- местного сообщества в муниципальном образовании (население, ограниченное пространство, социальное взаимодействие, чувство сообщества);
- самоорганизации населения;
- непосредственного участия в управлении местными делами.

Местное самоуправление как **властный институт** означает, что оно является формой власти наряду с государственной властью. Местная власть принимает обязательные для исполнения решения по вопросам местного значения. Государство гарантирует местное самоуправление, признает его в пределах полномочий по вопросам местного значения и обязано создавать необходимые условия функционирования и развития местного самоуправления.

Местное самоуправление как *территориальный институт* предполагает его функционирование на локальной населённой территории в определённых границах муниципальных образований с определённым общественно-хозяйственным комплексом.

Местное самоуправление как *хозяйственный институт* предполагает функционирование муниципального хозяйства, в рамках которого реализуется право муниципальных образований на хозяйственную деятельность.

Обеспечение населения качественными муниципальными услугами предполагает, безусловно, эффективное функционирование всех институтов местного самоуправления. Однако, непосредственно это обеспечение зависит от организации муниципального хозяйства.

Муниципальное хозяйство – система отношений, возникающих между муниципальным образованием в лице органов местного самоуправления, хозяйствующими субъектами – производителями и поставщиками услуг, а также населением и организациями – потребителями услуг по поводу предоставления муниципальных услуг.

В связи с этим представляется неправомерным существующее в немалом количестве учебной и научной литературы представление о муниципальном хозяйстве, во - первых, как о совокупности хозяйствующих субъектов, находящихся в муниципальной собственности; во-вторых, как о совокупности предприятий и учреждений, осуществляющих на территории муниципального образования хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение коллективных потребностей населения. Первое из этих определений ограничивает муниципальное хозяйство муниципальным сектором экономики. Второе, хотя и верно выделяет все хозяйствующие субъекты на

территории муниципального образования (не только находящиеся в муниципальной собственности), предоставляющие коллективные услуги, однако оно исключает из отношений потребителей муниципальных товаров и услуг.

Функции органов местного самоуправления при организации муниципального хозяйства состоят: в выборе способа предоставления услуг; нормативно-правовом регулировании и нормировании, установлении необходимых стандартов; контроле за организацией и предоставлением услуг; в обеспечении учёта мнения населения в оценке качества услуг; в выполнении функций собственников имущества и учредителей хозяйствующих субъектов.

Следует подчеркнуть, что функции органов местного самоуправления – не предоставление услуг, связанных с хозяйственной деятельностью, а создание, поддержание и развитие эффективно функционирующей системы отношений, обеспечивающей надлежащее предоставление этих услуг.

Особенно важно выбрать правильный, эффективный, позволяющий качественно решать вопросы местного значения способ предоставления муниципальных услуг, опираясь на ряд принципов: [2, с. 515].

- предоставление доступа к оказанию услуг населению *любым* хозяйствующим субъектам, соответствующим необходимым квалификационным требованиям,
- приоритет применения *конкурентных способов* организации предоставления услуг, как обеспечивающих большую прозрачность и больший экономический эффект,
- полное *равенство* хозяйствующих субъектов, конкурирующих на рынках соответствующих услуг,

- необходимость создания и развития *конкуренции* в тех сферах хозяйственной деятельности, где она отсутствует, но потенциально возможна,
- повсеместный *отказ от административных* и переход к гражданско-правовым (договорным) отношениям с хозяйствующими субъектами – поставщиками муниципальных услуг, контроль исполнения заключаемых договоров,
- *контроль монопольных рынков*, в т. ч. деятельности хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение на рынке,
- *недопущение совмещения функций заказчика (и контролера) и исполнителя услуг.*

Законодательство определило следующие основные способы организации предоставления населению муниципальных услуг.

1). Заключение гражданско - правовых договоров на оказание услуг с частными хозяйствующими субъектами.

Можно выделить следующие разновидности этого способа:

- Отбор с использованием конкурентных механизмов по правилам муниципального заказа поставщиков услуг (закупки мебели, оборудования, закупки услуг по благоустройству и озеленению, ремонту, строительству, содержанию, эксплуатация и ремонт жилого фонда, вывоз ТБО и др.).
- Отбор, как правило, с использованием конкурентных механизмов, частных хозяйствующих субъектов и передача им объектов муниципальной собственности на условиях частно-публичного партнерства – пользование, аренда, доверительное управление, концессия; а также инвестиционные и иные соглашения

в целях более эффективного предоставления соответствующей муниципальной услуги.

2). Заключение гражданско-правовых договоров с хозяйствующими субъектами иных публично-правовых образований.

Это могут быть хозяйствующие субъекты других муниципальных образований, а также и государственные хозяйствующие субъекты.

3) Организация межмуниципальной хозяйственной кооперации путем:

- заключения краткосрочных договоров о совместной деятельности (совместная разовая закупка оборудования, совместное проведение семинаров и т. п.);
- заключение длительных договоров о совместной деятельности, когда муниципалитеты осуществляют систематическое сотрудничество по решению определенного вопроса местного значения (например, договор о совместном вывозе ТБО);
- создания совместных хозяйствующих субъектов в форме коммерческих хозяйственных обществ (закрытые АО и общества с ограниченной ответственностью), либо некоммерческих организаций (автономные некоммерческие организации и фонды).

4) Создание собственных хозяйствующих субъектов и участие в хозяйствующих субъектах смешанной формы собственности.

Эффективность создания муниципальных хозяйствующих субъектов возможна при соблюдении следующих условий: соответствие предмета их деятельности вопросам местного значения и недопустимость создания и сохранения МУП в тех сферах (на тех рынках), где существуют и работают частные предприятия – конкуренты.

5) Взаимное делегирование исполнения отдельных полномочий между различными муниципальными образованиями (прежде всего между

муниципальными районами и поселениями) путем заключения индивидуальных соглашений.

Итак, роль и место муниципалитетов в повышении качества жизни населения состоит в качественном предоставлении муниципальных услуг жителям в рамках организации муниципального хозяйства.

Библиографический список

1. Управление развитием социальной сферы муниципальных образований: Учебно-методическое пособие / Под общ. ред. Е. В. Тишина. — М.: РИЦ «Муниципальная власть», 2001. — 295 с.
2. Муниципальное управление. Под общ. ред. Стародубровской И.В. — М.: АНХ, 2007. - 640 с.

С.А. Мельник

S.A. Melnik