

УДК 330  
ББК 65.011.15  
Р 98

**Н.В. Рябцев**

*Аспирант кафедры экономики и управления Адыгейского государственного университета, г. Майкоп. Тел.: (918)423-27-64, e-mail: Nicolas14@mail.ru.*

## **РОЛЬ МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ В ПРОЦЕССЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ГОРОДСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

*(Рецензирована)*

**Аннотация.** В работе рассматривается роль сектора муниципальных услуг как фактора обеспечения устойчивого развития территории. Предлагается дуалистический подход к трактовке сущности понятия «муниципальные услуги», в рамках которого они представлены как симбиоз процесса и результата деятельности органов муниципального управления и хозяйствующих субъектов. При этом экономическая природа муниципального образования представлена в форме квазикорпорации, основным продуктом деятельности которой являются муниципальные услуги.

**Ключевые слова:** устойчивое развитие, муниципальные услуги, городская среда, гомеостатический принцип, квазикорпорация.

**N. V. Ryabtcev**

*Post-graduate Student of Economics and Management Department, Adyghe State University, Maikop. Ph.: (918)423-27-64, e-mail: Nicolas14@mail.ru.*

## **MUNICIPAL SERVICES ROLE IN THE PROCESS OF URBAN EDUCATION SUSTAINABLE DEVELOPMENT**

**Abstract.** The paper examines the role of the sector of municipal services as a factor of sustainable development of the territory. It proposes a dualistic approach to the interpretation of the essence of the concept of «municipal services». They are presented as a symbiosis of the process and the result of the activities of the municipal administration and economic entities. The author presents economic nature of the municipality in the form of a quasi-corporation, the main products of the activities of which are municipal services.

**Keywords:** sustainable development, municipal services, urban environment, the homeostatic principle, quasi-corporation.

Реализация важнейшей функции города — обеспечения качества жизнедеятельности жителей городского поселения на уровне не ниже средних национальных стандартов качества жизни — базируется на эффективном использовании совокупного ресурсного потенциала города. При этом следует отметить неразрывность осуществления данной функции с обеспечением развития городской среды.

Городская среда является, по сути, окружающей средой в пределах территории города. Используя определение окружающей среды, заложенное в Федеральном законе «Об охране окружающей среды»,

городскую среду можно представить в качестве совокупности компонентов природной среды, антропогенных и природно-антропогенных объектов.

Основную часть территории города занимают антропогенные объекты городской среды, к которым относятся градостроительные, производственные и инфраструктурные объекты, созданные в результате человеческой деятельности. В свою очередь, класс природно-антропогенных объектов образуют парки, сады, скверы, бульвары, каналы, водохранилища и т.д., то есть объекты, сформированные человеком, но выполняющие функции, при-



Рисунок 1. Структура городской среды [1]

сущие компонентам природной среды. На рисунке 1 показана структура городской среды как окружающей среды города.

Традиционный современный город, по мнению австралийского исследователя П. Даунтона, находится в конфликте с природой, имеет по отношению к ней потребительский характер и загрязняет окружающую среду. Он практически не связан с компонентами экосистемы, за исключением негативного воздействия на них. Градостроительная структура состоит из слабовыраженных центров, содержащих объекты экономической связи, требует высоких затрат энергии. Застройка расположена произвольно в соответствии с требованиями социального обмена. Транспортная сеть хаотична и энергонеэффективна. Использование энергии опирается на ископаемые виды топлива и невозобновляемые источники энергии. Использование ресурсов происходит в одностороннем порядке, т.е. ресурсы не возобновляются, утилизация отходов носит символический характер. Общество потребления, отчужденное от проблем биосферы, не связано с ней, имеет склонность к противодействию. Вопросы справедливости и социального равенства при этом поглощены другими проблемами [2]. Поэтому перед органами муниципальной власти любого городского поселения возникают качественно новые проблемы, которые должны быть увязаны в рамках формирования эффективного механизма управления совокупностью социо-эколого-экономических факторов муниципального развития, методологической базой которого являются концеп-

туальные положения теории устойчивого развития.

Понятие «устойчивое развитие» объединяет две группы образующих его элементов:

- возможности и потребности, необходимые для сохранения и развития;
- ограничения, которые накладываются на возможность удовлетворения потребностей и обусловлены организацией социально-экономической системы и уровнем технологического развития.

В этой связи, обеспечение устойчивого развития на муниципальном уровне можно представить как такой подход к решению проблем местного уровня, который ведет к разрешению существующих социо-эколого-экономических противоречий на основе рационального использования ресурсов муниципального образования в рамках допустимой нагрузки на окружающую среду, не снижающей ее качественные параметры [3, 4]. Особенно остро стоит эта проблема в условиях все большей урбанизированности процессов муниципального развития.

При этом на современном этапе развития муниципальной социально-экономической системы промежуточным этапом на пути обеспечения ее устойчивого развития является достижение состояния гомеостаза, характеризуемого как способность сохранения системой в процессе ее взаимодействия с окружающей средой значений ключевых переменных, отражающих ее состояние, в рамках заданных параметров.

Таким образом, задача устойчивого развития городской территории может

быть решена на базе гомеостатического принципа, суть которого отражают следующие основные положения:

— система будет находиться в состоянии устойчивого развития в том случае, когда в ее структуре имеются два противопоставленных друг другу фактора, а также третий фактор, осуществляющие динамическое регулирование их взаимодействия;

— для обеспечения устойчивого развития системы между ее входными и выходными параметрами системы должно наблюдаться постоянное взаимодействие [5].

В качестве двух противопоставленных друг другу факторов, определяющих развитие муниципальной социально-экономической системы, на наш взгляд, выступают ее экономическая и экологические составляющие, а социальная составляющая определяет направленность и эффективность их взаимодействия. В этой связи, развитие социальной компоненты муниципальной социально-экономической системы в значительной степени определяет успешность реализации процесса устойчивого развития на городском уровне. При этом важнейшим фактором, определяющим развитие этой компоненты, является эффективность процесса оказания муниципальных услуг.

Муниципальные услуги как вид публичных услуг являются базисным элементом, своеобразной клеткой системы местного хозяйства, основой экономических и социальных отношений на территории муниципального образования [6]. Данная ситуация объясняется как самой публичной природой муниципального хозяйства, так и повышением роли услуг в современной экономике.

При этом в настоящее время отсутствует четкое законодательное определение понятия «муниципальные услуги». Так, в Бюджетном кодексе РФ муниципальные услуги рассматриваются как услуги, которые оказываются органами местного самоуправления, муниципальными учреждениями и иными юридическими лицами. В то же время, в соответствии с положениями Федерального закона №83-ФЗ понятие муниципальной услуги относится к услугам, которые оказывают не органы власти, а подведомственные им учреждения в рамках соответствующих

муниципальных заданий, то есть значительно сужается спектр видов деятельности, которые непосредственно связаны с оказанием муниципальных услуг. В частности, подобный подход оставляет за рамками данной категории административные услуги, оказываемые органами местного самоуправления, с чем, на наш взгляд, согласиться не представляется возможным: в первом случае под муниципальной услугой понимается услуга, отличающаяся от рыночной только субъектом ее предоставления, которым выступает муниципальное учреждение, тогда как во втором случае рассматриваемое понятие трактуется как исполнение своих функций органами местного самоуправления по запросам потребителей.

Последующие законодательные интерпретации сущности понятия «муниципальные услуги» также не являются более четкими. Не сложилось к настоящему времени его однозначной трактовки и в экономической науке.

По нашему мнению, к трактовке сущности муниципальных услуг представляется целесообразным применение дуалистического подхода, в рамках которого их можно представить как симбиоз процесса и результата деятельности органов муниципального управления и функционирующих по их предписаниям или на контрактной основе хозяйствующих субъектов, направленной на удовлетворение социальных потребностей жителей муниципального образования.

Механизм оказания муниципальных услуг включает большой комплекс процессов по созданию и предоставлению различных видов услуг на основе задействования ресурсов различного вида, на выходе которых потребителю оказывается муниципальная услуга, с помощью которой обеспечивается удовлетворение потребностей получателя и реализуется конечная цель деятельности поставщика данных услуг. Приемы и регламенты, используемые органами местного самоуправления при оказании муниципальных услуг, образуют технологию управления данным процессом. Роль административных регламентов заключается в установлении единообразных стандартов предоставления муниципальной услуги на всей территории страны в соответствии с



Рисунок 2. Условия для занесения муниципальной услуги в реестр [7]

условиями качества, удовлетворяющими население. При этом, в соответствии с законодательством, каждый орган системы муниципального управления обязан сформировать реестр муниципальных услуг с описанием оснований и условий их предоставления, непосредственных поставщиков и потребителей (получателей и заявителей). Условия для занесения муниципальной услуги в реестр представлены на рисунке 2.

В свою очередь, контроль за процессом оказания муниципальных услуг подразумевает, с одной стороны, осуществление контрольных действий со стороны уполномоченных органов местного самоуправления, а также местного сообщества за процессом оказания конкретной услуги (здесь допустим и внутренний контроль самим поставщиком), а с другой, — за функционированием системы оказания муниципальных услуг в целом.

Вышеописанный механизм позволяет представить муниципальное образование в форме квазикорпорации, основным продуктом деятельности которой являются муниципальные услуги.

Большой экономический словарь трактует термин «корпорация» как объединение людей на основе самостоятельного права в целях наилучшей реализации или защиты своих коллективных интересов [8]. При этом степень корпоративности определяется тем, в какой степени данное объединение связывают единые цели и функции. В этом смысле публичный союз, которому присуща четко выраженная целевая функция и который способен действовать в качестве интегрального

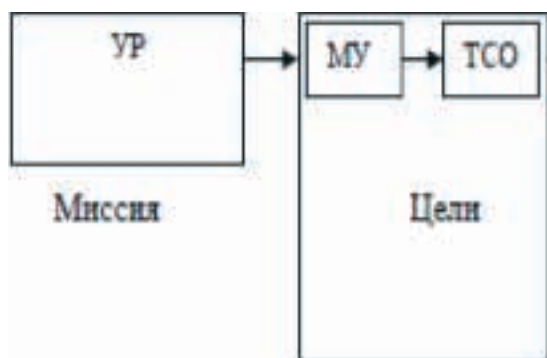
субъекта обладает корпоративными признаками, присущими корпорации как хозяйствующему субъекту. Частные и публичные корпорации демонстрируют тенденцию к сближению, обусловленные возможностью сочетания гибкости частной компании с подчиненностью интересам населения муниципального образования. Таким образом, существенным признаком, определяющим возможность применения концепции «квазикорпорации» к муниципальному образованию, является единая целеориентированность элементов муниципальной геосистемы в рамках обеспечения ее устойчивого развития.

Теория социального обслуживания определяет, что в качестве стратегической задачи функционирования органов местного самоуправления является организация обслуживания населения муниципального образования, а стратегической целью — повышение качества жизни людей в широком смысле слова [9]. Данная теория органично соотносится с ключевыми положениями концепции устойчивого развития, рассмотренными нами ранее.

В этой связи И.А. Анисимов формулирует следующий подход к увязке процесса предоставления муниципальных услуг и обеспечению устойчивого развития муниципального образования (рисунок 3).

В рамках данного подхода концепция устойчивого развития (УР) предопределяет основную миссию муниципального управления, а процесс оказания муниципальных услуг (МУ) в рамках теории социального обслуживания (ТСО) задает стратегическую цель муниципального менеджмента.





**Рисунок 3. Роль муниципальных услуг в процессе формирования базиса устойчивого развития [10]**

Таким образом, происходит встраивание процесса оказания муниципальных услуг в качестве имманентного элемента в механизм обеспечения устойчивого развития сферы жизнедеятельности городского населения, для чего необходима разработка инновационных форм и методов управ-

ления устойчивым городским развитием, в частности, предполагающих оценку различных вариантов трансформации городской среды.

Сложность возникающих в процессе решения указанной проблемы противоречий определяет необходимость разработки концептуальных подходов к обоснованию новой, во многом определяющей, роли процесса оказания муниципальных услуг в системе факторов обеспечения устойчивого городского развития. Отметим, что комплекс указанных аспектов усиления роли муниципальных услуг как инструмента обеспечения данного развития во многом усиливается процессами терциаризации, определяющими многократное усиление роли сервисной сферы в современной общественно-экономической формации, а также публичной природой муниципальных услуг, направленных на удовлетворение потребностей местного сообщества.

#### Примечания:

1. Хомич В. А. Экология городской среды. Омск: Изд-во СибАДИ, 2002. С. 17.
2. Downton P. Ecopolis: Architecture and Cities for a Changing Climate. Adelaide, 2009.
3. Горский Ю.М., Степанов А.М., Теслинов А.Г. Гомеостатика: гармония в игре противоречий. Иркутск: Репроцентр А1, 2008. С. 37.
4. Кирсанов С.А. Муниципальные услуги как вид публичных услуг // Управленческое консультирование. 2008. № 4. С. 30.
5. Кирсанов С. А. Муниципальные услуги как вид публичных услуг // Управленческое консультирование. 2008. № 4. С. 40.
6. Борисов А. Б. Большой экономический словарь. М.: Книжный мир, 2003. С 380.
7. Система муниципального управления / под ред. В.Б. Зотова. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2006. С. 180.
8. Составлено по: Анисимов И.А. Сбалансированная система показателей как инструмент повышения качества предоставления муниципальных услуг (на примере городского округа г. Хабаровск): дис. ... канд. экон. наук. Хабаровск, 2015. С. 59.

#### References:

1. Khomich V.A. Ecology of the urban environment. Omsk: Publishing house SibADI, 2002. P. 17.
2. Downton P. Ecopolis: Architecture and Cities for a Changing Climate. Adelaide, 2009.
3. Gorsky Yu.M., Stepanov A.M., Teslinov A.G. Homeostatics: harmony in the game of contradictions. Irkutsk: Reprocentre A1, 2008. P. 37.
4. Kirsanov S.A. Municipal services as a form of public services // Management Consulting. 2008. № 4. P. 30.
5. Kirsanov S.A. Municipal services as a form of public services // Management Consulting. 2008. № 4. P. 40.
6. Borisov A.B. Great Dictionary of Economics. M.: Books World, 2003. P. 380.
7. Municipal Management System / ed. by V.B. Zotov. M.: Olma-Press, 2006. P. 180.
8. Compiled by: Anisimov I.A. Balanced scorecard as a tool to improve the quality of municipal services (on example of Khabarovsk urban district): dis. ... cand. econ. sciences. Khabarovsk, 2015. P. 59.