

Г.Г. Кузнецова
Кандидат экономических наук, доцент
Югорский государственный университет

**Особенности классификации, способов предоставления и
нормативного регулирования жилищно-коммунальных услуг, как
разновидности публичной услуги**

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы, связанные с понятием и особенностями публичной услуги, публичного договора и жилищно-коммунальной услуги, как разновидности публичной услуги, а также отражается позиция автора по совершенствованию классификации жилищно-коммунальных услуг и способов их предоставления.

Ключевые слова

Публичная услуга, публичный договор, жилищно-коммунальная услуга.

GG Kuznetsova

**Features of classification, modes of supply and regulatory costs of
housing and communal services as a form of public service**

Annotation

The article discusses issues related to the concept and characteristics of public services, public contract and communal services as a form of public service, and also reflects the author's position on improving the classification of housing services and modes of supply.

Keywords

Public services, public contract, housing and communal services.

Права человека на услуги, предоставляемые предприятиями жилищно-коммунального хозяйства, рассматриваются в качестве важнейших в системе публичных услуг. Эффективность (результативность) предоставления муниципальной услуги существенно влияет на отношения населения, хозяйствующих субъектов и предпринимателей к деятельности исполнительных органов власти. Услуги подразделяются на: публичные и административные. Услуги, направленные на внешних (по отношению к государству) клиентов называются государственными публичными услугами. Целью государственного регулирования публичной услуги является достижение баланса в удовлетворении интереса частного (получателя услуг) и публичного (общества как социальной системы, заинтересованного в удовлетворении публичными услугами). Публичные услуги могут носить принудительный характер, налагая обязанность физических и юридических лиц вступить во взаимодействие по определенному поводу с государственным органом для того, чтобы избежать санкций или иных негативных последствий.

Если государственные услуги направлены на государственные или муниципальные органы, тогда они считаются административными. Административные правоотношения имеют свою специфику, обусловленную их властной природой. Отличительным признаком государственной административной услуги являются признаки:

- индивидуальность представления;
- обращение (в связи с реализацией прав и обязанностей) пользователей государственных услуг в государственный орган;
- представление услуги непосредственно в государственном органе.

Осуществление таких услуг, в силу социально-экономических причин, не может быть передано коммерческим и некоммерческим

организациям и их объединениям. Таким образом, в административных услугах преобладает не частный интерес, а публичный интерес.

Для публичных услуг характерны следующие принципы:

- принцип общезначимой направленности;
- обеспечения качества и доступности публичных услуг;
- единства нормативных основ предоставления публичных услуг;
- разграничения функций и полномочий исполнительных органов государственной и муниципальной власти;
- подконтрольности и ответственности исполнительных органов власти за оказания публичных услуг;
- рациональности и оптимальности оказания публичных услуг.

Публичная услуга рассматривается нами как совокупность отношений между государством с одной стороны, и гражданами либо юридическими лицами с другой стороны. При этом специфическими признаками данной услуги являются:

1) совокупность действий или деятельность, направленная на удовлетворение таких потребностей лица, которые представляют общественный интерес;

2) наличие определенного результата, не имеющего материального выражения, но составляющего потребительскую ценность.

В российском законодательстве обычно используется термин «государственная услуга», а не «публичная услуга», что объясняется целью конкретного нормативно-правового акта.

На практике и в теории вызывают трудности разграничения и соотношения публичных, бюджетных, коммерческих услуг и разграничения государственных и муниципальных услуг и функций. Коммерческие услуги регулируются гражданским законодательством. Бюджетным услугам присущи следующие признаки: финансирование за счет средств бюджета и наличие обусловленной законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности

публично-правового образования (федерации, субъекта или муниципального образования) предоставлять услугу. Бюджетные услуги относятся к государственным услугам.

Государственные услуги предполагают непосредственное исполнение их самими государственными структурами. Что касается публичных услуг, то государственные органы могут:

- исполнять их самостоятельно;
- делегировать их исполнение органам местного самоуправления;
- организовать их исполнение коммерческими и некоммерческими организациями (принцип аутсорсинга).

Понятие "государственная (муниципальная) услуга" появилось в Бюджетном кодексе Российской Федерации не случайно. Развитие инструментов составления бюджета, ориентированного на результат, и их внедрение в бюджетный процесс потребовали четкого выделения единицы деятельности субъектов бюджетного планирования как основы для оценки результативности и эффективности этой деятельности. В качестве такой единицы была выбрана государственная (муниципальная) услуга.

В настоящее время в российском бюджетном законодательстве отсутствует четкое определение государственной (муниципальной) услуги. В действующей редакции БК РФ услуги определяются через задания, а задания, в свою очередь, через услуги. В понятиях БК РФ государственные услуги пересекаются с социальными услугами, когда объем одного из них частично входит в объем другого и наоборот. Некоторые социальные услуги являются государственными, а некоторые государственные услуги являются социальными. Социальные услуги выделяют в той сфере, в которой данные услуги оказываются, что само по себе уже показывает их общественную направленность и ставит в один ряд с публичными услугами. Действительно, социальные услуги обладают всеми признаками публичных услуг, но критерием их выделения (в отличие от

государственных услуг) является не круг субъектов их оказывающих, а сфера, в которой они реализуются.

Публичные услуги могут оказываться как государственными органами, так и другими органами власти, а также и негосударственными структурами, публичные услуги являются обязательными для выполнения государством или другим органом власти, если не имеется субъектов, желающих их выполнять. Главное в публичных услугах - это то, что с их помощью удовлетворяется общественный интерес.

Жилищно-коммунальное хозяйство - одна из основных сфер жизнедеятельности, где жилищно-коммунальные услуги представляются через государственные, муниципальные, публичные и коммерческие организации. В основу отношений между государством и населением при потреблении жилищно-коммунальной услуги положен публичный договор. Публичный договор регулирует отношения между коммерческой организацией со специфическим характером деятельности и массовым потребителем услуги. Согласно п. 1 ст. 396 ГК публичным признается договор, заключенный коммерческой организацией и физическим лицом (розничная торговля, перевозка транспортом общего пользования, услуги связи, энергоснабжение, медицинское, гостиничное обслуживание, обязательное страхование и т.п.). Основным признаком коммерческой организации, как субъекта публичного договора, является особого рода деятельность, которой она занимается. Эта деятельность осуществляется в отношении любого и каждого, кто обращается к такой коммерческой организации. Второй особенностью публичного договора являются юридические последствия, вытекающие из его заключения. И вот здесь действительно публичный договор очень отличается от любых других договорных обязательств. Самое главное здесь то, что в отношении коммерческой организации - субъекта публичного договора - исключается применение принципа свободы договора. У коммерческой организации - субъекта публичного договора - есть только одна возможность отказаться

от заключения публичного договора, ссылаясь, например, на отсутствие производственных возможностей. Кроме того, коммерческая организация не вправе оказывать предпочтение кому-либо из потребителей. Основные условия договора (особенно это касается цен на товары (работы, услуги)) должны быть одинаковыми для всех потребителей. Льготы и преимущества для отдельных групп лиц допускаются в случаях, прямо установленных федеральным законом и иными правовыми актами. И еще одно. По любому другому договору разногласия, возникшие при его заключении, могут быть переданы на разрешение суда или арбитражного суда только при наличии соглашения сторон либо в случаях, когда заключение договора является обязательным для одной из сторон. Что касается публичного договора, то любые разногласия по отдельным условиям такого договора могут быть переданы потребителем на рассмотрение арбитражного суда без согласия коммерческой организации. Судом же в отношении такой коммерческой организации может быть применено понуждение к заключению договора в соответствии с п.4 ст.445 ГК РФ. При необоснованном уклонении от заключения договора с коммерческой организации могут быть взысканы убытки, вызванные таким уклонением. Например, энергоснабжающая организация обязана подавать абоненту энергию через присоединенную сеть в количестве, предусмотренном договором энергоснабжения, соблюдая режим подачи, согласованный сторонами. Количество поданной энергоснабжающей организацией и использованной абонентом энергии определяется в соответствии с данными учета о ее фактическом потреблении. Данные положения имеют крайне важное значение, так как договор энергоснабжения считается незаключенным, если в нем отсутствует условие о количестве ежемесячно и ежеквартально поставляемой энергии. В этом случае хозяйствующий субъект не сможет предъявить требования к энергоснабжающей организации о взыскании предусмотренного сторонами в договоре штрафа за неподачу энергии. Его иск будет

неоснователен. В соответствии с п.1 ст.432 ГК РФ договор считается заключенным, если между сторонами достигнуто соглашение по всем существенным его условиям. И поскольку ЖКХ является сферой, непосредственно связанной с благосостоянием населения, удовлетворением его жизнеобеспечивающих потребностей, главной задачей государства является достижение равновесия между интересами государства и человека, снятие социальной напряженности, достижение конечной цели - повышение качества жизни людей.

При наличии ряда общих признаков с другими отраслями социально-экономического характера, жилищно-коммунальные услуги имеют и другую особенность, т.к. непосредственно связаны с воспроизводством жилищного фонда, который в значительной мере определяет ход экономических, социальных, демографических и политических процессов. Так, специфическими особенностями предприятий отрасли являются следующие:

- местный характер деятельности жилищно-коммунальных предприятий, потребителями продукции (услуг) которых являются, прежде всего, население, а также расположенные на нем предприятия промышленности, транспорта и др.;

- процессы производства и потребления услуг в жилищно-коммунальном хозяйстве неразрывно связаны с другими отраслями, эта услуга не может накапливаться для последующей реализации;

- предприятия жилищно-коммунального хозяйства должны быть готовы реализовать столько услуг, сколько их требуется в каждый конкретный момент времени;

- нецелесообразность предоставления коммунальной услуги сверх оптимального предела, определяемого численностью населения, размерами территории и особенностями ее планировки, своеобразием климатических условий, степенью развития градообразующей и градообслуживающих сфер;

- наличие резерва мощностей коммунальных предприятий, связанных с их ориентацией на максимальный уровень потребления услуг;
- независимость численности основного эксплуатационного персонала непосредственно от объема производимой коммунальной продукции, что связано с выполнением работ по обслуживанию машин и оборудования, а также количеством дежурного персонала;
- отличная от других отраслей структура основных фондов, при которой удельный вес пассивной части в 2 раза выше, чем на промышленных предприятиях;
- особая структура затрат на производство коммунальных услуг, при которой основными затратами являются расходы на энергоносители;
- многоотраслевой (более 30 отраслей) характер;
- высокая доля муниципальной собственности на земельные участки, водные и лесные ресурсы, жилой и нежилой фонды;
- конечным потребителем услуг являются домохозяйства, коммерческие и некоммерческие организации, органы власти.

При разработке стандартов и административных регламентов исполнения государственных (муниципальных) функций, оказания государственных (муниципальных) услуг стандартными услугами являются:

1) выделение перечня государственных (муниципальных) функций и услуг органов исполнительной власти административного образования, формирование реестра государственных (муниципальных) функций, реестра государственных (муниципальных) услуг. Примерная продолжительность – 2-3 месяца;

2) подготовка пакета проектов правовых актов, закрепляющих институты стандартов государственных (муниципальных) услуг и административных регламентов (разработка, представление, согласование). Примерная продолжительность – 1-3 месяца;

3) подготовка проектов стандартов государственных (муниципальных) услуг, административных регламентов исполнения государственных (муниципальных) функций, оказания государственных (муниципальных) услуг, административных регламентов межведомственного взаимодействия по исполнению государственных (муниципальных) функций, оказанию государственных (муниципальных) услуг (разработка, представление, согласование). Примерная продолжительность – от 1 месяца на один административный регламент;

4) экспертиза административных регламентов и стандартов, подготовленных органами исполнительной власти. Примерная продолжительность – 1-2 недели на один административный регламент, стандарт;

5) подготовка технических заданий для IT-компаний на разработку программного обеспечения, оформляющего исполнение административных регламентов (возможно совместное внедрение IT-технологий в консорциуме с IT-компанией). Примерная продолжительность – от 1 месяца на одно техническое задание;

6) подготовка планов внедрения стандартов исполнения государственных (муниципальных) услуг, административных регламентов в «пилотных» органах и учреждениях – от 1 месяца.

Экономические отношения в сфере ЖКХ являются составной частью производственных и экономических отношений страны, объектом публичного управления. Такой подход позволяет определить экономическую систему жилищных и коммунальных услуг (ЖКУ) как совокупность процессов, отношений и связей в системе публичного управления, возникающих при удовлетворении индивидуальных и общественных потребностей. Удовлетворение потребностей в ЖКУ должно рассматриваться с позиции теории общественных благ, ограниченности рыночного механизма, необходимости сохранения бюджетного финансирования.

Специфический характер потребления жилищно-коммунальных услуг в условиях различных отношений собственности не позволяет ему принять форму классического рыночного спроса на индивидуальный товар или услугу. Определенной спецификой обладают и субъекты рынка ЖКУ. В настоящее время в сфере жилищно-коммунального хозяйства действуют три группы субъектов:

- потребители ЖКУ;
- организации различных форм собственности, занимающиеся поставкой ресурсов и обслуживанием жилья;
- организации, представляющие интересы потребителей ЖКУ и осуществляющие организационное, правовое и экономическое регулирование данной сферы.

Жилищно-коммунальная услуга является социально значимым экономическим благом, производство и потребление которого порождает значительные внешние эффекты. Условная исключительность и условная неконкурентность, социальная значимость и значительный положительный внешний эффект позволяют охарактеризовать ЖКУ как социально значимое частное благо, производство и финансирование которых сопровождается формированием особых институтов публичного управления. Кроме того жилищно-коммунальные услуги - результат хозяйственной деятельности, направленной на обеспечение условий проживания и пребывания лиц в жилых и нежилых помещениях, домах и сооружениях, комплексах домов и сооружений соответственно нормативам, нормам, стандартам, порядкам и правилам. *Жилищно-коммунальные услуги делятся на группы по:*

- отраслевому признаку;
- ценовому признаку.

В зависимости от отраслевого признака жилищно-коммунальные услуги делятся на группы:

- группа коммунальных услуг (централизованное снабжение холодной

и горячей воды, водоотвод, газо- и электроснабжение, централизованное отопление, а также вывоз бытовых отходов и т.п.);

- группа услуги по содержанию домов и сооружений и придомовых территорий (уборка внутридомовых помещений и придомовой территории, санитарно-техническое обслуживание, обслуживание внутридомовых сетей, содержание лифтов, освещение мест общего пользования, текущий ремонт, вывоз бытовых отходов и т.п.);

- группа услуги по управлению домом, сооружением или группой домов (балансодержатели, заключение договоров на выполнение услуг, контроль выполнения условий договора и т.п.);

- группа услуги по ремонту помещений, домов, сооружений (замена и усиление элементов конструкций и сетей, их реконструкция, восстановление несущей способности несущих элементов конструкций и т.п.).

В зависимости от ценового признака на жилищно-коммунальные услуги они делятся на три группы:

первая группа - жилищно-коммунальные услуги, цены/тарифы на которые утверждают специально уполномоченные центральные органы исполнительной власти;

вторая группа - жилищно-коммунальные услуги, цены/тарифы на которые утверждают органы местного самоуправления для предоставления на соответствующей территории;

третья группа - жилищно-коммунальные услуги, цены/тарифы на которые определяются исключительно по договору (договоренностью сторон).

В настоящее время жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ) России представляет собой экономическое объединение предприятий – производителей услуг и управляющих компаний, обеспечивающих публичными (муниципальными) услугами население и юридических лиц, поэтому изучение отличительных признаков их классификации в системе

публичных (муниципальных) услуг является необходимым условием развития, как самого публичного управления, так и предприятий сферы ЖКХ.

Список литературы:

1. Указ Президента Российской Федерации "О дополнительных мерах по реформированию жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации" от 27.05.1997 г. № 528;
2. Закон Российской Федерации от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей»;
3. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с учетом изменений и дополнений) от 06.10.2003 № 131-ФЗ;
4. Федеральный закон «Жилищный кодекс Российской Федерации» от 29.12.2004 № 188-ФЗ;
5. Федеральный закон «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» от 30.12.2004 № 210-ФЗ;
6. Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 07.07.2010 № 210-ФЗ;