

СООТНОШЕНИЕ ФУНКЦИЙ ПО ТЕРРИТОРИАЛЬНОМУ ЖИЗНЕОБЕСПЕЧЕНИЮ И ПРЕДОСТАВЛЕНИЮ КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В. К. Сидорчук

Белорусский государственный университет

1. В новейшем белорусском законодательстве воспринято получившее ранее распространение в науке понятие «территориальное жизнеобеспечение», объединяющее комплекс хозяйственных, социальных и властных функций, призванных обеспечить устойчивое функционирование и равномерное развитие местных сообществ в масштабах не только отдельных стран, но и межгосударственных союзов за счет предоставления комплекса коммунальных услуг. Это позволяет избежать состояния центра и провинции, неоправданной миграции за счет одинаково привлекательных условий быта, отдыха, профессиональной занятости граждан, ведения предпринимательской деятельности. Жизнеобеспечение не означает пассивное ожидание финансов и всевозможных благ от государства, а нацеливает на самообеспечение территорий через интенсивное использование местного гуманитарного, ресурсного, финансового, организационного потенциала.

2. Местные потребности в каждом территориальном образовании различны. Не каждому селу нужна библиотека, не каждый город нуждается в метро. Никто, кроме самих жителей, не может лучше знать, каковы потребности населенного пункта или региона. Граждане также имеют лучшее представление о возможностях их удовлетворения. Именно для решения задач повседневного жизнеобеспечения населения в Древнем Риме в I в. н. э. естественным путем возникла местная власть в форме муниципалитета (городского самоуправления) как особый социальный институт для организации строительства и эксплуатации первого в истории городского водопровода, поскольку 1 млн человек не могли существовать без коммунального хозяйства. С тех пор сущность местной власти составляет ответственность за предоставление комплекса коммунальных услуг (коммунальных –

значит общих, реализуемых в пределах местных сообществ). Сегодня к основным вопросам местного значения относятся территориальное планирование, строительство улиц, дорог, школ, снабжение населения и организаций энергией и водой, транспортное обслуживание, проведение мероприятий в области здравоохранения, создания рабочих мест и т. п. Общий перечень коммунальных задач составить невозможно, их насчитывается с учетом городских и сельских, крупных и мелких поселений около пяти тысяч. Это разнообразие вызвано различными потребностями населения. Одному городу нужен плавательный бассейн, а другому промышленное предприятие; в большом городе для качественной работы пассажирского транспорта необходимо строительство трамвайной линии, в то время как в небольшом поселке достаточно использовать автобусы.

3. Территориальное жизнеобеспечение включает осуществление властных полномочий, хозяйственную деятельность (где, в принципе, возможно получение прибыли) и деятельность других общественных учреждений (детский сад, библиотека, общеобразовательная школа, дом престарелых). В постсоветских странах существует определенная ясность в отношении властных полномочий, которые осуществляют местные Советы и исполнительные органы, в то время как в хозяйственной и социально-обслуживающей сферах господствует неразбериха. Они переплетены друг с другом (когда социальные услуги превращены в коммерцию, а производство выглядит как всеобщая благотворительность) и с властью. Особо губительные последствия имеет включение субъектов местной власти в чисто коммерческую деятельность, которая приносит им вместо прибылей закономерные убытки и отвлекает от выполнения полагающихся по предназначению общественно значимых функций. Предоставляемые местными органами власти коммунальные услуги часто отличаются низким качеством и высокой себестоимостью, поскольку выполнение хозяйственных функций предполагает применение не бюрократических процедур, а предпринимательских методов.

4. В законодательстве необходимо закрепить основные функции территориального жизнеобеспечения, сердцевину которых объективно составляют вопросы инфраструктуры с учетом их публично-правовой природы. Из этого вытекает невозможность деятельности местных органов власти, представляемых ими территориальных образований как частных лиц даже при создании и

расширении коммунального предприятия. Включение в хозяйственную деятельность должно быть обосновано очевидными общественными интересами. Коммерческим предпринимательством по предназначению должны заниматься не чиновники, а коммерсанты. Бюрократические предприятия всегда не конкурентоспособны, а их произвольные затраты покрываются за счет потребителей жизненно необходимых услуг.

5. Требуется нормативное определение рациональных границ коммунальной хозяйственной деятельности за счет последовательного выхода из чисто коммерческих проектов, сосредоточения на публичных услугах по действительному жизнеобеспечению. Более того, нужна стратегия ускоренного вовлечения стороннего капитала в развитие инфраструктуры коммунальных услуг. Достижение современных социальных стандартов невозможно без участия мультинациональных корпораций, доминирующих на рынках энерго-, водоснабжения, сбора и переработки отходов, транспортного и иного обслуживания, территориального благоустройства. Предоставляемые ими услуги отличаются высочайшим качеством и низкими ценами. Однако даже при приватизации форм оказания коммунальных услуг вся полнота ответственности за реализацию функций жизнеобеспечения должна сохраняться за органами местного самоуправления, которые останутся адресатами со стороны возможных претензий жителей.

6. Предоставление коммунальных услуг относится к сфере хозяйствования и социального обслуживания и по содержанию не является властной деятельностью. В связи с этим непосредственное их оказание может эффективно осуществляться именно субъектами хозяйствования, которые испытывают организующее воздействие органов местного самоуправления. К сожалению, белорусское законодательство не содержит организационно-правовых форм субъектов хозяйствования, способных сочетать предпринимательскую результативность и общественный интерес, фактура которых уже излагается в научной литературе. Во многих странах, в том числе с классическими системами социальных гарантий, речь идет не только о благоустройстве, транспорте и других хозяйственных сферах. Родители все чаще посылают своих детей в частные дошкольные учреждения, за которыми следуют их бюджетные деньги. Таким образом, реализуется принцип

потребительского выбора, внедряются рыночные начала в реализацию общественных функций.

Тенденциями развития организационной структуры и управления госсектором является обширное делегирование ответственности и полномочий местному уровню; стремление найти внутренние рынки в рамках госсектора; развитие целевых установок и информирование о результатах; ориентация на клиента. Правовое моделирование инфраструктуры коммунального обеспечения является исходной предпосылкой достижения современных социальных стандартов, а также условием повсеместного развития предпринимательства как источника благосостояния и роста.