

## **Обратная связь с потребителями муниципальных услуг: правовые вопросы теории и практики**

**Соловьев Сергей Геннадьевич**

заведующий кафедрой

Конституционного, административного и муниципального права

ФГАОУ ВО «Южно-Уральский государственный университет»

(национальный исследовательский университет)

доктор юридических наук, профессор,

председатель Общественной палаты Миасского городского округа

*456304, Челябинская область, г. Миасс, ул. 8 Июля, 10А*

*E-mail: solovev@feml.miass.susu.ru,*

*рабочий телефон: 8 (3513) 52-11-60*

**Давыдова Инна Павловна**

главный специалист управления по перспективному развитию и работе с предприятиями малого и среднего бизнеса, торговле и наружной рекламе

Администрации города Орска

*462419, Оренбургская область, г. Орск, пр. Ленина, д.29*

*E-mail: inna\_davydova@list.ru,*

*рабочий телефон: 8 (3537)21-13-36*

*Статья посвящена исследованию теоретических и практических правовых аспектов системы оказания муниципальных услуг населению и функционирования в ней механизма обратных связей с потребителями соответствующих услуг. Рассмотрены проблемы в действующем законодательстве, практика оказания услуг различными муниципальными органами, а также судебная практика. Намечены направления совершенствования соответствующей нормативной базы.*

*Статья выполнена при поддержке Правительства РФ (Постановление №211 от 16.03.2013 г.), соглашение № 02.А03.21.0011.*

**Ключевые слова:** *местное самоуправление, муниципальные услуги, связи с потребителями муниципальных услуг.*

## **Feedback from the consumers of municipal services: legal theory and practice**

**Sergey G. Solovev,**  
Head of the Constitutional, Administrative  
and Municipal Law Department  
South-Ural State University(SUSU)  
(National Research University),  
Doctor of Law, Professor,  
Chairman of Public Chamber in Miass city district

*456304, 10A, 8 Iulya str., Miass,  
Chelyabinsk region, Russia  
E-Mail: solovev@feml.miass.susu.ru,  
work phone: 8 (3513) 52-11-60*

**Inna P. Davydova,**  
chief specialist of the Department  
for perspective development and working  
with the enterprises of small and average business,  
trade and outdoor advertising  
The administration of the city of Orsk

*462419, 29, Lenin Avenue, Orsk,  
Orenburg region, Russia  
E-mail: inna\_davydova@list.ru,  
work phone: 8 (3537)21-13-36*

*The article is devoted to theoretical and practical legal aspects for the delivery of municipal services to the population and functioning of mechanism of feedback with the consumers of the relevant services. Discusses problems in the current legislation, the practice of providing services to various municipal bodies and judicial practice. The identified areas of improvement of the regulatory system.*

*The work was supported by Act 211 Government of the Russian Federation, contract № 02.A03.21.0011.*

**Key words:** *local self-government, municipal services, communication with consumers of municipal services.*

В настоящее время в большинстве муниципалитетов активно проводятся различного рода мероприятия, направленные на создание положительного имиджа муниципального образования. На имидж муниципалитета работают целый комплекс различных факторов: социальных, географических, экономических ... Однако, как показывает практика, для жителей муниципалитета одним из немаловажных критериев притягательности муниципального образования является качество оказания соответствующими органами муниципальных услуг<sup>1</sup>.

При этом следует указать, что действующее российское законодательство определило лишь общие требования к порядку, качеству и условиям оказания муниципальных услуг, которые в своей совокупности направлены на удовлетворение потребностей населения муниципального образования. Вместе с тем, в настоящее время отсутствует нормативное закрепление механизма мониторинга. Именно это обстоятельство обуславливает тот факт, что «в условиях, когда удовлетворенность получателей муниципальных услуг крайне низка, а современные технологии их предоставления не находят широкого применения в деятельности российских муниципалитетов, пока отсутствует возможность оценки эффективности внедрения отдельных управленческих технологий предоставления услуг»<sup>2</sup>. Также необходимо согласиться и с тем, что при отсутствии оценки качества предоставляемых муниципальных услуг у

---

<sup>1</sup> Соловьев С.Г. О системе целей российского местного самоуправления // Представительная власть – XXI век. 2017. № 1. С. 14.

<sup>2</sup> Филиппов Д.В. Развитие организационно–управленческих технологий предоставления муниципальных услуг в крупном городском округе / Автореф. дис. ... канд. эк. наук. Новосибирск. 2009 // <http://rudocs.exdat.com/docs/index-220957.html> (дата обращения – 09.08.2014).

населения «пропадает ощущение обратной связи, уверенности в возможности повлиять на качество предоставления услуг»<sup>3</sup>.

Следует отметить, что в вопросе организации проведения мониторинга качества и доступности государственных услуг в большей степени преуспели государственные многофункциональные центры. Муниципалитеты же либо не организуют оценку качества оказания муниципальных услуг либо проводят ее на свое усмотрение. В этой связи есть смысл на законодательном уровне унифицировать процесс мониторинга качества и доступности оказания муниципальных услуг, привести его к единому знаменателю. Также необходимо обеспечить возможность оценки муниципальных услуг с целью обобщения данных по удовлетворенности гражданами процессами оказания услуг.

Несмотря на положительную динамику муниципалитетов в вопросе организации процесса оказания качественных услуг населению еще не до конца обеспечена вовлеченность потребителя в процесс услуги, что на практике порождает жалобы граждан – получателей услуг, что, так или иначе, влияет на процесс налаживания обратной связи с потребителем. Процесс оказания муниципальной услуги является сложным, основывается на требованиях действующего законодательства, что предполагает возможность возникновения спорных ситуаций, требующих защиты прав или восстановления нарушенного права заявителя на получение муниципальной услуги.

Следует указать на то, что заявитель имеет право на досудебное обжалование решений, действий (бездействия) должностных лиц и (или) муниципальных служащих в процессе оказания услуги, а также на судебную

---

<sup>3</sup> Реброва Н.П., Степанова А.М. К вопросу о совершенствовании предоставления государственных и муниципальных услуг // Вестник Сибирского института бизнеса и информационных технологий. 2014. № 2(10). С. 40–43.

защиту своих прав на основании части 1 статьи 218 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

На сегодняшний день процесс работы с обращениями граждан Российской Федерации достаточно подробно нормативно урегулирован. Речь идет о Федеральном законе от 02 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Однако важно иметь в виду тот факт, что Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» также устанавливает возможность досудебного обжалования и, более того, устанавливает сокращённый в отличие от срока, установленного Федеральным законом от 02 мая 2006 года срок рассмотрения обращений – 15 дней. Подобный факт еще раз доказывает пристальное внимание законодателя к процессу оказания услуг населению и отдает приоритет по срокам отработки жалоб граждан – получателей услуг. При этом на законодательном уровне отсутствует разграничение понятий обращение гражданина, связанное с процессом оказания услуги и иное обращение гражданина. В связи с этим, считаем целесообразным внесение изменений в содержание терминологии Федерального закона от 02 мая 2006 года № 59-ФЗ ««О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» путем дополнения его понятием «жалоба гражданина (получателя государственной или муниципальной услуги)».

Обратимся к правовой позиции судов по вопросу применения Федерального закона от 02 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Так, Арбитражный суд города Москвы в октябре 2014 года рассмотрел дело № А40-108873/2014, в котором Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) по городу Москве в ЮЗАО сумело убедить суд в том, что оно имело право рассматривать жалобу на нарушение срока предоставления государственной услуги по правилам, установленным в федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан

Российской Федерации»<sup>4</sup>.

Позиция Арбитражного суда г. Москвы по данному делу свелась к тому, что жалоба не содержала нужных доводов, требуемых пунктом 5 статьи 11.2. Федерального закона от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». В связи с этим жалоба была рассмотрена в порядке, установленном в Федеральном законе от 02 мая 2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Таким образом, можно сделать вывод о том, что Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» устанавливает общие требования к порядку обжалования процесса оказания услуг. Во всех остальных случаях, не урегулированных общими положениями, применяется Федеральный закон от 02 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

По этому вопросу существует и позиция Конституционного Суда Российской Федерации. Смысл ее заключается в том, что рассмотрение обращений граждан с учетом пункта 2 статьи 2 Федерального закона № 210-ФЗ и Постановления Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 года № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» является муниципальной услугой, требующей разработки и принятия соответствующего административного регламента.

---

<sup>4</sup> Храмова Н. Арбитражная практика: Жалобу на качество государственной услуги нужно оформлять правильно // [http://rusrim.blogspot.ru/2016/03/blog-post\\_19.html](http://rusrim.blogspot.ru/2016/03/blog-post_19.html) (дата обращения – 19.07.2016 г.).

В силу статьи 3 Федерального закона № 210-ФЗ нормативное правовое регулирование отношений, возникающих в связи с предоставлением муниципальной услуги по приему граждан и рассмотрению обращений граждан, осуществляется, в том числе в соответствии с Федеральным законом от 02 мая 2006 года №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Таким образом, регламент предоставления муниципальной услуги по приему граждан и рассмотрению обращений граждан должен соответствовать требованиям Федерального закона № 59-ФЗ.

Конституция Российской Федерации гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод (статья 46). В данной связи О.С. Соколова, исследовав правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации в части предоставления муниципальных услуг, отмечает тот факт, что наиболее частыми являются обращения граждан в суды общей юрисдикции «по вопросу, касающемуся возможности отказа от выпуска универсальной электронной карты. Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, граждане имеют возможность отказаться от использования универсальной электронной карты, выбрать банк для оформления банковского приложения к данной карте, а оспариваемые указанные виды деятельности не выходят за пределы полномочий органов власти, установленные статьями 71 — 73 Конституции Российской Федерации»<sup>5</sup>.

Действительно, несмотря на растущий интерес к изучению в научных кругах проблемы оказания услуг населению органами власти, актуальность изучения вопроса мониторинговой деятельности органов местного самоуправления как варианта обратной связи с получателями муниципальных услуг весьма высока.

---

<sup>5</sup> Соколова О.С. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации в сфере персональных данных // <http://zakoniros.ru/?p=17535> (дата обращения – 19.07.2016 г.).

Действительно, проблема проведения мониторинга качества и доступности оказания муниципальных услуг является ключевой на этапе модернизации работы муниципалитета в сфере оказания услуг населению. Об этом свидетельствует и правоприменительная практика, в том числе практика судов, которая складывается из решений по делам о нарушениях прав граждан, в том числе и по вопросам организации предоставления муниципальных услуг. Несмотря на то, что Федеральный закон № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» принят в 2010 году, на сегодняшний день выработана обширная судебная практика по вопросам его реализации.

Анализ судебной практики применения Федерального закона от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» позволил выявить и такой способ защиты прав заявителей муниципальных услуг как прокурорское реагирование. В качестве примера можно привести решение Овюрского районного суда республики Тыва, где заместитель прокурора республики Тыва обратился с иском по факту проведенного мониторинга на предмет соблюдения органами местного самоуправления требований законодательства о доступности информации о деятельности органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Результаты проверки выявили отсутствие размещенных в сети Интернет отдельных административных регламентов и стандартов качества оказания муниципальных услуг, что противоречит статье 13 Федерального закона № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»<sup>6</sup>.

Мониторинг качества и доступности муниципальных услуг призван выявить соблюдение требований норм законодательства, позволяющего

---

<sup>6</sup> Решение Овюрского районного суда республики Тыва № 2-445/2016 2-445/2016~М-437/2016 М-437/2016 от 12 июля 2016 г. по делу № 2-445/2016 // <http://sudact.ru/regular/doc/W2BE7Trpysbd>

заявителям муниципальных услуг получать полную, достоверную и актуальную информацию об услуге. Речь идет о наличии информационных стендов, размещении информации на официальных сайтах органов местного самоуправления и подведомственных учреждениях, размещении информации на Портале государственных услуг.

Безусловно, судебная практика призвана совершенствовать правоприменение. Однако необходимо и устранять нормативные пробелы и противоречия. Первоочередной задачей на пути совершенствования нормативной основы проведения мониторинга качества и доступности муниципальных услуг является восполнение пробела в законодательстве. В связи с этим, есть смысл законодательно закрепить право органов местного самоуправления на утверждение перечня показателей для оценки качества и доступности муниципальных услуг, исходя из вопросов местного значения.

В этих целях предлагается дополнить статью 18.1. Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» пунктом 3, содержащим норму о том, что перечень показателей для оценки качества и доступности муниципальных услуг утверждается в порядке, установленном местной администрацией.

На сегодняшний день высказано немало предложений по оптимизации процедуры оказания муниципальных услуг и повышению их качества, среди которых самым распространенным является предложение о проведении общественного мониторинга полезности и качества муниципальных услуг<sup>7</sup>. Исследования в области проведения мониторинга качества оказания муниципальных услуг выявили так называемые «факторы неудовлетворенности потребителей качеством услуг». К ним отнесены: низкое качество процесса их предоставления в целом; слабая оперативность

---

<sup>7</sup> Кайль Я.Я. Предоставление муниципальных услуг в «столичных» городах субъектов ЮФО: состояние, проблемы, перспективы //Вестник Волгоградского государственного университета. 2011. № 2. С. 40–46.

и доступность; сложность процесса предоставления услуги; некачественная информация о порядке и процедуре предоставления услуги; низкая культура обслуживания потребителей<sup>8</sup>. Подобные факторы еще раз доказывают необходимость проведения мониторинга качества услуг с целью исключения негативных оценок эффективности деятельности муниципалитета.

Основными факторами, способствующими формированию негативных отзывов на качество и доступность государственных и муниципальных услуг является преобладание бумажного формата взаимодействия с потребителями, отсутствие полноценного межведомственного электронного взаимодействия. В связи с этим, необходимо на законодательном уровне разработать единую систему оценки качества и доступности оказания государственных и муниципальных услуг с единым целевыми показателями эффективности и индикаторам. Также необходимо сформировать систему ответственности лиц, ответственных за оказание государственных и муниципальных услуг за нарушение требований к порядку оказания таких услуг и выработать практику привлечения к ответственности должностных лиц, допустивших нарушения в указанной сфере.

Все вышеизложенное свидетельствует о том, что в настоящее время есть потребность в формировании нового законодательства в сфере оказания государственных и муниципальных услуг, основой которого должен стать Федеральный закон «О мониторинге качества и доступности государственных и муниципальных услуг», объединивший в себе нормативную основу проведения мониторинга качества и доступности предоставления государственных и муниципальных услуг, порядок его

---

<sup>8</sup> Лукина В.А. Социальная сущность и качество услуг организациям и населению, оказываемых органами государственного и муниципального управления (социологический анализ) / Автореф. дис. ... канд. социолог. наук. М., 2011. [http://www.ranepa.ru/files/docs/aspirant/lukina\\_va.pdf](http://www.ranepa.ru/files/docs/aspirant/lukina_va.pdf) (дата обращения – 09.08.2017 г.).

организации и проведения, компетенцию органов, ответственных за проведение мониторинга, ответственность лиц, допустивших нарушение требований законодательство в сфере оказания государственных и муниципальных услуг населению.

### Список литературы

1. Кайль Я.Я. Предоставление муниципальных услуг в «столичных» городах субъектов ЮФО: состояние, проблемы, перспективы // Вестник Волгоградского государственного университета. 2011. № 2. С. 40–46.
2. Реброва Н.П., Степанова А.М. К вопросу о совершенствовании предоставления государственных и муниципальных услуг // Вестник Сибирского института бизнеса и информационных технологий. 2014. № 2(10). С. 40–43.
3. Решение Овюрского районного суда республики Тыва № 2-445/2016 2-445/2016~М-437/2016 М-437/2016 от 12 июля 2016 г. по делу № 2-445/2016 // <http://sudact.ru/regular/doc/W2BE7Trpysbd> (дата обращения 22.07.2017).
4. Соколова О.С. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации в сфере персональных данных // <http://zakoniros.ru/?p=17535> (дата обращения 19.07.2016 г.).
5. Соловьев С.Г. О системе целей российского местного самоуправления // Представительная власть – XXI век. 2017. № 1. С. 14.
6. Филиппов Д.В. Развитие организационно–управленческих технологий предоставления муниципальных услуг в крупном городском округе / Автореф. дис. ... канд. эк. наук. Новосибирск. 2009 // <http://rudocs.exdat.com/docs/index-220957.html> (дата обращения 09.08.2014).
7. Храмова Н. Арбитражная практика: Жалобу на качество государственной услуги нужно оформлять правильно // [http://rusrim.blogspot.ru/2016/03/blog-post\\_19.html](http://rusrim.blogspot.ru/2016/03/blog-post_19.html) (дата обращения 19.07.2016 г.).