Повышение качества предоставления муниципальных услуг

Improving the Quality of Municipal Services

Киселева Н.В.
канд. юрид. наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Центрального филиала ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия» (город Воронеж)
e-mail: nadin4891@mail.ru

Kiseleva N.V.
Candidate of Law, Associate Professor of the Department of Civil Law Disciplines of the Central Branch of the Russian State University of Justice (Voronezh)
e-mail: nadin4891@mail.ru

Аннотация
В работе подвергается характеристике термин «муниципальная услуга» как один из важнейших терминов современной правовой науки на базе федерального законодательства. Кроме того, приводится авторское определение категории «муниципальная услуга» с обозначением ее основных признаков. Уделяется внимание и термину «качество». Особое внимание обращено на показатели качества предоставляемых муниципальных услуг в Российской Федерации (на примере Воронежского городского округа), которые предопределяют направления повышения качества предоставления муниципальных услуг. На базе выявленных показателей качества предоставления муниципальных услуг предложены основные направления совершенствования предоставления муниципальных услуг в условиях отечественного государства.
Ключевые слова: муниципальная услуга, качество, показатели качества, предоставление муниципальных услуг, орган местного самоуправления, услугодатель, услугополучатель.

Abstract
The paper characterizes the term "municipal service" as one of the most important terms of modern legal science based on Federal legislation. In addition, the author's definition of the category "municipal service" with its main characteristics is given. Attention is also paid to the term "quality". Special attention is paid to the indicators of the quality of municipal services provided in the Russian Federation (for example, the Voronezh city district), which determine the direction of improving the quality of municipal services. Based on the identified indicators of the quality of municipal services, the main directions for improving the provision of municipal services in the conditions of the domestic state are proposed.
Keywords: municipal service, quality, quality indicators, provision of municipal services, local government, service provider, service recipient.

Вопрос повышения качества предоставления муниципальных услуг продолжает сохранять свою актуальность как для органов местного самоуправления, ответственных за предоставление муниципальных услуг, так и для потребителей этих услуг.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» № 210-ФЗ [1] (далее – Федеральный закон № 210-ФЗ), претерпевший изменения в 2018 г., «муниципальная услуга, предоставляемая органом местного самоуправления – это деятельность по реализации функций органа местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах

полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения, установленных в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и уставами муниципальных образований, а также в пределах предусмотренных указанным Федеральным законом прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, прав органов местного самоуправления на участие в осуществлении иных государственных полномочий (не переданных им в соответствии со статьей 19 указанного Федерального закона), если это участие предусмотрено федеральными законами, прав органов местного самоуправления на решение иных вопросов, не отнесенных к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенных из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, в случае принятия муниципальных правовых актов о реализации таких прав».

Представляется, что определение муниципальной услуги как совокупности всех функций органа местного самоуправления является не совсем удачным, так как предоставление муниципальных услуг – это одна из функций местных властей. Кроме того, в довольно объемном законодательном определении муниципальных услуг сделан акцент: на перечне нормативных правовых актов, где муниципальные услуги могут быть зафиксированы; на сфере предоставления муниципальных услуг, которая не обязательно муниципальная, где могут быть реализованы полномочия органов местного самоуправления; на субъектах, которые предоставляют муниципальные услуги.

С одной стороны, столь объемное определение термина «муниципальная услуга, предоставляемая органом местного самоуправления», во-первых, необоснованно сужает число субъектов, правомочных предоставлять муниципальные услуги до органа местного самоуправления, а, во-вторых, выглядит очень громоздким, что усложняет восприятие сущности и содержания термина, затрудняя его толкование.

С другой стороны, редактируя определение термина «муниципальная услуга», законодателю удалось расширить и одновременно конкретизировать его смысловое содержание. При этом, в опубликованном ранее труде в 2012 г. мы уже определяли сущность и содержание термина «муниципальная услуга» в более широком смысле, чем закреплял на тот момент законодатель. Полагаем, что определение термина «муниципальная услуга» должно выглядеть следующим образом: «муниципальная услуга – это нематериальное благо, выступающее в виде деятельности органов местного самоуправления и других субъектов (в том числе государственных органов власти) при делегировании им соответствующих полномочий, направленное на решение вопросов местного значения и предоставляемое заинтересованным в ее получении физическим и юридическим лицам» [7, с. 22].

Таким образом, неотъемлемыми признаками муниципальной услуги являются:

1) нематериальный характер;

2) выражение в виде деятельности компетентного субъекта;

3) предоставление услуги нацелено на решение отдельных вопросов местного значения;

4) услугополучателями выступают заинтересованные в получении услуги физические и юридические лица;

5) предоставление услуг осуществляют органы местного самоуправления и другие субъекты, которым делегировано право оказания муниципальных услуг.

Таким образом, наше видение термина «муниципальная услуга» входит в некое противоречие с законодательным определением данного термина. По нашему мнению, недопустимо, чтобы муниципальные услуги реализовывались вне вопросов местного значения, так как в противном случае речь будет идти, например, о государственных услугах. Законодатель, напротив, в обновленной версии определения термина

«муниципальная услуга» расширил сферу, где данная услуга может встречаться, закрепив право органов местного самоуправления на решение иных государственных полномочий и вопросов. Также мы убеждены, что законодательное закрепление возможности делегирования государственных услуг на местный уровень по аналогии должно содержать правило о передаче отдельных муниципальных услуг на уровень государственных властей, что увеличивает число субъектов, имеющих право оказывать муниципальные услуги. Субъекты, имеющие право предоставлять муниципальные услуги, не должны сводиться только к органам местного самоуправления, как это законодательно установлено на сегодняшний день.

Заметим, что, хотя и в критикуемом нами варианте, но определение термина «муниципальная услуга» все же зафиксировано в законодательстве, чего нельзя сказать о термине «качество услуги», показатели которого имеют принципиальное значение для потребителя муниципальной услуги. Накушнова Е.В. верно заметила, что «отсутствие дефиниции "качество услуги" и неразработанность критериев для его определения негативно сказываются на всех отношениях по оказанию услуг как таковых» [9, с. 48].

По нашему мнению, можно утверждать, что под качеством муниципальной услуги следует понимать одну из объективно присущих ей характеристик, представляющую собой комплекс возможностей услуги по удовлетворению потребностей потребителей. Этот комплекс может быть дифференцирован по критериям величины расходов на оказание, спроса и пр. Важно отметить то, что качество муниципальной услуги (как и товара, работы) должно соответствовать достижениям науки и техники. Однако принципиальное отличие здесь в том, что муниципальная услуга «должна оцениваться не стихийно, не по законам одного лишь рынка, а государством, которое проводит политику управления качеством» [8, с. 14].

В соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 29.12.2014 № 2769-р «Об утверждении Концепции региональной информатизации» [3] повышение качества предоставления муниципальных услуг обеспечивается за счет дистанционного взаимодействия с заявителем, сокращения перечня документов, обязательных для предоставления заявителем, использования межведомственного взаимодействия при предоставлении муниципальных услуг, сокращения сроков предоставления указанных услуг и повышения удобства их получения заявителем.

Так, исходя из логики законодателя, муниципальная услуга может считаться предоставленной качественно если:

1) максимально исключается личное общение услугополучателя и услугодателя, практически полностью перейдя в дистанционную форму;

2) минимизируется перечень документов, который следует предъявить заявителю в целях получения муниципальной услуги;

3) повсеместно внедряется межведомственное взаимодействие в процессе предоставления муниципальной услуги;

4) сводится к минимуму срок предоставления муниципальной услуги;

5) организуются все необходимые мероприятия, нацеленные на повышение удобства для заявителя при получении им муниципальной услуги.

Повышение качества предоставления муниципальных услуг невозможно оценить без показателей качества муниципальных услуг.

С 2011 г. (после принятия Федерального закона № 210-ФЗ) на уровне муниципальных образований активно разрабатываются и принимаются нормативные правовые акты, определяющие показатели качества муниципальных услуг.

На примере Воронежского городского округа следует констатировать, что показатели качества муниципальных услуг утверждаются посредством издания распоряжений и постановлений Администрации городского округа г. Воронеж.

В частности, в распоряжении Администрации городского округа г. Воронеж от 20.01.2012 № 57-р «Об утверждении перечня показателей качества муниципальной

услуги, оказываемой муниципальным бюджетным учреждением «Муниципальный архив городского округа город Воронеж» [5] зафиксированы такие показатели качества муниципальных услуг, как: время заполнения заявки и количество обоснованных жалоб, зарегистрированных в журнале регистрации жалоб.

Согласно распоряжению Администрации городского округа г. Воронеж от 22.12.2011 № 968-р «Об утверждении перечня показателей качества муниципальных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) муниципальным казенным учреждением городского округа город Воронеж "Городская аварийно-спасательная служба"» [6] к показателям качества муниципальных услуг относятся: доля выполняемых заявок; содержание транспортных средств в технически исправном состоянии; количество обоснованных жалоб, зарегистрированных в журнале регистрации жалоб.

В постановлении Администрации городского округа г. Воронеж от 26.06.2017 № 346 «Об утверждении Административного регламента администрации городского округа город Воронеж по предоставлению муниципальной услуги "Принятие граждан на учет в качестве нуждающихся в предоставлении жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования"» [4] зафиксированы такие показатели качества муниципальных услуг, как: полнота предоставления муниципальной услуги в соответствии с требованиями Административного регламента; соблюдение сроков предоставления муниципальной услуги; удельный вес жалоб, поступивших в управление по вопросу предоставления муниципальной услуги, в общем количестве заявлений на предоставление муниципальной услуги.

Таким образом, анализируя множество нормативных правовых актов Воронежского городского округа, определяющих показатели качества муниципальных услуг, к таковым следует отнести:

− показатель количества предоставляемых услуг;

− сроки предоставления услуг;

− показатель посещаемости услугодателя;

− количество обоснованных жалоб по поводу качества услуг, зарегистрированных в журнале регистрации жалоб;

− исправность общехозяйственных сооружений на территории услугодателя;

− исправность типовой специализированной техники в предоставлении услуги;

− уровень обеспеченности необходимым оборудованием при оказании услуг;

− количество специалистов с высшим и средним специальным образованием;

− удовлетворенность потребителей оказанной услугой;

− показатель численности пользователей (получателей услуги);

− укомплектованность кадрами в соответствии со штатным расписанием;

− показатель информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и о значимых событиях в жизни поселения;

− оснащенность рабочих мест услугодателя материально-техническим оборудованием и лицензионным программным продуктом;

− своевременное исполнение обязательств по расчету с обслуживаемыми учреждениями;

− своевременная сдача годовой, квартальной, месячной отчетности по итогам предоставления услуг местному населению и прочие показатели качества муниципальных услуг.

Показатели качества муниципальных услуг применяются в тех сферах, где реализуют свои функции органы местного самоуправления. Например, в сфере молодежной политики, сфере образования, сфере физической культуры и спорта, в сфере земельных отношений и т.д.

Очевидно, что для повышения качества предоставления муниципальных услуг принципиальное значение имеет улучшение показателей качества муниципальных услуг, под которыми следует понимать совокупность характеристик услуг. Показатели качества

муниципальных услуг могут косвенно свидетельствовать об уровне экономического развития того или иного муниципального образования.

От качества предоставления муниципальных услуг в каждом отдельном муниципальном образовании зависит уровень качества муниципальных услуг в каждом регионе и в стране в целом. Поэтому важно следить именно за показателями качества муниципальных услуг в каждом муниципальном образовании, ведь от того какие они будут заданы, сложится оценка качества предоставляемых муниципальных услуг в муниципалитетах, регионах и стране в целом.

Полагаем, что в деле повышения качества муниципальных услуг в условиях Российской Федерации надлежит законодательно урегулировать вопрос о стандартизации качества муниципальных услуг посредством федерального законодательства, способного задать единые стандарты качества муниципальных услуг, обязав обеспечить их применение всеми муниципалитетами в лице органов местного самоуправления, а также иными субъектами, правомочными предоставлять муниципальные услуги. На сегодняшний день ситуация такова, что стандарты муниципальных услуг являются результатом нормотворческой деятельности органов местного самоуправления [2].

Литература

1. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ // Собрание законодательства РФ. − 2010. − № 31. − Ст. 4179.

2. Методические рекомендации по созданию и функционированию официального сайта муниципального образования в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (утв. Правительством РФ 24.08.2016 № 6192п-П10) // http://www.consultant.ru/.

3. Об утверждении Концепции региональной информатизации: Распоряжение Правительства РФ от 29.12.2014 № 2769-р // Собрание законодательства РФ. − 2015. − № 2. − Ст. 544.

4. Об утверждении Административного регламента администрации городского округа город Воронеж по предоставлению муниципальной услуги «Принятие граждан на учет в качестве нуждающихся в предоставлении жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования: Постановление Администрации городского округа город Воронеж от 26.06.2017 № 346» // http://www.consultant.ru/ (дата обращения 14.09.2021).

5. Об утверждении перечня показателей качества муниципальной услуги, оказываемой муниципальным бюджетным учреждением «Муниципальный архив городского округа город Воронеж: Распоряжение Администрации городского округа город Воронеж от 20.01.2012 № 57-р // http://www.consultant.ru/ (дата обращения 14.09.2021).

6. Об утверждении перечня показателей качества муниципальных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) муниципальным казенным учреждением городского округа город Воронеж «Городская аварийно-спасательная служба»: Распоряжение Администрации городского округа город Воронеж от 22.12.2011 № 968-р // http://www.consultant.ru/ (дата обращения 14.09.2021).

7. *Киселева Н.В*. Сущность и содержание понятия «муниципальная услуга» / Н.В. Киселева // Муниципальная служба: правовые вопросы. − 2012. − № 3. − С. 20−22.

8. *Киселева Н.В.* Административно-правовое регулирование качества государственных услуг / Н.В. Киселева // Юрист. − 2017. − № 20. − С. 12−16.

9. *Накушнова Е.В.* Критерии качества правовых услуг / Е.В. Накушнова // Современное право. − 2013. − № 9. − С. 48−50.