

УДК 35.07

Н. В. Сергеева

ЧОУ ВО «Московский университет им. С.Ю. Витте», Москва,
e-mail: inbox_sergeeva@mail.ru

Е. В. Рубцова

ЧОУ ВО «Московский университет им. С.Ю. Витте», Москва,
e-mail: erybcova@muiiv.ru

Н. П. Сунтело

ЧОУ ВО «Московский университет им. С.Ю. Витте», Москва,
e-mail: nsuptelo@muiiv.ru

О. А. Романова

ФГБОУ ВО «Чувашский государственный университет им. И.Н. Ульянова»,
Чебоксары, e-mail: ole4karomanova@mail.ru

ЭТАПЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ СЕТИ МФЦ

Ключевые слова: государственные услуги, многофункциональный центр предоставления государственных услуг, МФЦ.

В статье предпринята попытка периодизации процесса формирования сети МФЦ, осуществляемого на основе внедрения новых принципов и форм предоставления услуг. Необходимость данного исследования обусловлена процессами цифровизации государственного управления, которые оказывают существенное влияние на операционные решения и задачи, внедрение и выполнение которых должно обеспечивать достижение поставленных перед новой структурой целевых ориентиров. В ходе наблюдения и сбора информации об административной реформе в сфере модернизации государственных услуг с момента принятия ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» авторами выявляются проблемы и основные результаты на каждом выделенном этапе формирования данной системы. В результате изучения хронологии формирования и развития сети МФЦ выделены основные этапы (формирование, развитие, цифровизация), на каждом из которых реализуются свои цели и задачи, осуществляется внедрение определенных принципов и моделей предоставления государственных услуг населению.

N. V. Sergeeva

Moscow Witte University, Moscow, e-mail: inbox_sergeeva@mail.ru

E. V. Rubtsova

Moscow Witte University, Moscow, e-mail: erybcova@muiiv.ru

N. P. Suptelo

Moscow Witte University, Moscow, e-mail: nsuptelo@muiiv.ru

O. A. Romanova

FSBEI HE «Chuvash State University I.N. Ulyanov», Cheboksary,
e-mail: ole4karomanova@mail.ru

DEVELOPMENT OF MULTIFUNCTIONAL PUBLIC SERVICES CENTERS

Keywords: public services, multifunctional public services center, MFC.

The article attempts to periodize the process of development of multifunctional public services centers, carried out on the introduction of new principles and forms for servicing. The need for this study is due to the processes of digitalization of public administration. It has a significant impact on operational decisions and tasks, which implementation should ensure the achievement of the new structure targets. Collection of information on administrative reform based on public services modernization according the Federal Law «Organization of state and municipal services provision». The authors identify problems and main results at each stage of development of multifunctional public services centers. As a result of studying the chronology of development of multifunctional public services centers, the main stages (formation, development, digitalization) are identified. Each stage has own goals and objectives, certain principles and models of providing public services to the population.

Введение

Административная реформа государственной власти в России ориентирована на качественные изменения, нацеленные в том числе и на рост удовлетворенности граждан государственными услугами.

Принятый в 2010 году ФЗ-210 «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» стал настоящим прорывом в сфере предоставления государственных услуг и определил целый пласт изменений в данной сфере, поскольку предусматривает [1]:

- развернутое определение государственной услуги, разграничив его с понятием государственной функции;
- внедрение новых форм предоставления государственных услуг, ориентированных на максимальную доступность и существенный рост качества их оказания;
- необходимость стандартизации и регламентации процесса предоставления государственных услуг;
- четкий перечень требований к необходимой инфраструктуре предоставления государственных услуг.

Принципиально новыми формами предоставления государственных услуг стали МФЦ, созданные во всех крупных населенных пунктах, а также единый портал предоставления услуг в электронной форме, призванный обеспечить их доступность в самых отдаленных уголках России. Такой подход ориентирован на выработку и распространение высокого стандарта деятельности органов исполнительной власти и государственными внебюджетными фондами.

Цель исследования

Цель исследования заключается в систематизации накопленного эмпирического опыта и выделении этапов модернизации государственных услуг на основе обобщения, достигнутых за время реформы, результатов и проблем, определивших основные вехи в развитии данной сферы.

Материал и методы исследования

Материалами для исследования послужили данные официальных порталов органов власти (портал государственных услуг, портал «ВашКонтроль», портал

МФЦ), федеральный закон и постановления Правительства РФ, а также ранее опубликованные результаты исследований отечественных ученых Ивановой А.М., Сергеевой Н.В., Сергеева Д.В., Соболев Т.С., Романовой О.А.

При проведении исследования использовались эмпирические методы (наблюдение и сравнение) и теоретические методы (анализ и синтез).

Результаты исследования и их обсуждение

Реализация проекта по формированию разветвленной сети МФЦ предоставления государственных услуг «Мои документы», охватывающей более 97,5% населения РФ, признано одним из самых серьезных достижений в новейшей истории государственного управления.

В МФЦ в полной мере реализуется принцип «одного окна», представляющий новый формат взаимодействия государства и населения РФ, при котором заявитель, независимо от характера возникшей жизненной ситуации, обращается за соответствующей услугой в единый центр. Там он может получить и консультацию и подать заявление о предоставлении услуги, а также получить необходимый документ.

Процесс формирования и развития данной системы явился предметом проведенного исследования, а результатом – выделение его основных этапов, характеризующихся своими особенностями и проблематикой.

В таблице представлены краткие результаты исследования.

Проблемы и неэффективность государственного управления в начале XX века обусловили необходимость проведения административной реформы в РФ. Уже в рамках данной реформы на первом этапе была проведена инвентаризация государственных функций, в результате которой выделилась отдельная функциональная область по предоставлению услуг населению и бизнесу, и управления государственными имуществом.

Модернизация государственных услуг стала одним из приоритетных направлений административной реформы в России.

Этапы развития сети МФЦ в России

Этапы	Характеристика
Формирование (2007 – 2010 гг.)	Появление первых МФЦ в качестве эксперимента в 5 регионах РФ (Иркутская область, Омская область, Ростовская область, Томская области и Тульская область), предоставляющих услуги в сфере социального обслуживания и недвижимости. В концепцию административной реформы включен раздел, посвященный вопросам организации сети МФЦ. Создан Единый портал государственных услуг (www.gosuslugi.ru) Принятие ФЗ-210, в котором закреплены основные понятия, принципы, формы предоставления государственных и муниципальных услуг. Регламентация и стандартизация процесса взаимодействия граждан и органов власти при оказании услуг. Внедрение стандарта качества предоставления государственных услуг.
Развитие (2011– 2015 гг.)	Правительством РФ утверждаются перечни обязательных и рекомендуемых к предоставлению в МФЦ федеральных государственных услуг. Определены показатели, которые необходимо достичь. С 2018 г. удовлетворенность граждан качеством государственных и муниципальных услуг должна составить 90%. При этом доля лиц, получающих их в электронном виде, должна достигнуть 70%. Кроме того, к 2014 г. время ожидания в очереди за получением услуги должна сократиться до 15 минут. Внедрение системы мониторинга качества услуг. Завершение процесса создания сети МФЦ. Создание формата «МФЦ для бизнеса».
Цифровизация (2016 г. – настоящее время)	Внесение поправок в ФЗ-210, ориентированных на перевод государственных услуг на реестровую модель, закрепление принципов перевода услуг в электронную форму, внедрение принципов экстерриториальности и проактивности при предоставлении государственных услуг. Отказ от предоставления услуг в присутственных местах (исключения устанавливаются Правительством РФ). Приоритет реестровой модели над бумажными носителями. Переход на централизованную модель функционирования сети МФЦ, ориентированную на оптимизацию бюджетных расходов.

На первом этапе трансформации активно внедряются административные регламенты, призванные стандартизировать процесс предоставления услуг; происходит окончательное разделение понятий «государственная услуга» и «государственная функция»; на основе изучения зарубежного опыта проводится эксперимент по созданию МФЦ.

До принятия в 2010 году ФЗ № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» МФЦ руководствовались в своей деятельности иными принципами предоставления услуг. В частности, первые МФЦ оказывали услуги в сфере социального обслуживания и недвижимости, и гражданам самостоятельно приходилось собирать весь необходимый пакет документов по разным ведомствам.

Однако, принятый закон, по сути, стал переломным моментом в истории

государственного управления в сфере предоставления государственных услуг, поскольку закрепил принцип «одного окна». Согласно данному принципу заявитель подает заявление в МФЦ, а сотрудники данного учреждения уже самостоятельно формируют необходимый пакет документов, в том числе путем обращения к специализированным ведомственным базам данных, и отправляют в соответствующий орган на рассмотрение. За результатом (справкой, выпиской и т.д.) заявитель также обращается в МФЦ.

На рис. 1 представлена динамика развития сети МФЦ в России.

Именно с развитием сети МФЦ связан значительный рост уровня удовлетворенности граждан РФ качеством государственных услуг, что в свою очередь, формирует благоприятный климат в государственно-частных отношениях [3, 5].

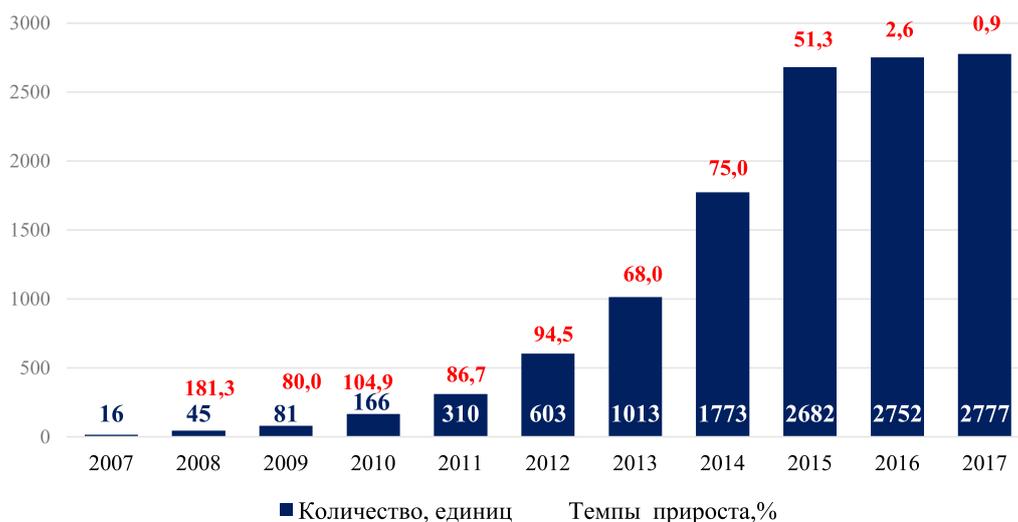


Рис. 1. Динамика и темпы прироста сети МФЦ в России

Процесс качественной трансформации государственных услуг неразрывно связан с параллельным развитием двух новых форм организации их предоставления, а именно:

- развитие сети многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг;
- перевод наиболее востребованных услуг в электронную форму на базе единого портала государственных услуг и ведомственных порталов и сервисов.

МФЦ является площадкой (посредником) между заявителем и ведомственной структурой, уполномоченной государством на предоставление определенных услуг. Таким образом, сам МФЦ не принимает решения по поступающим обращениям и заявлениям граждан, поскольку ориентирован на достижение иных результатов, а именно [5]:

- обеспечение комфортных условий для граждан при подаче пакета документов и получении результата (услуге);
- обеспечение единого стандарта оказания услуг. В качестве основных критериев оценки качества государственной услуги выступают: вежливость и профессионализм сотрудников; время ожидания в очереди; доступность и достоверность информации о процедуре и перечне необходимых докумен-

тов; количество обращений; комфортность условий;

- возможность получения государственных услуг по жизненным ситуациям, когда возникновение какой-либо ситуации влечет за собой необходимость получения комплекса государственных услуг (например, смена фамилии или постоянной регистрации);

– максимальный охват населения РФ государственными услугами по единому стандарту качества обслуживания.

Динамика показателя по уровню охвата населения услугами по принципу «одного окна» по итогам 2019 года составила 97,5% (рис. 2).

Для апробации и тестирования сформированной системы предоставления государственных услуг под новым брендом «Мои документы» на правительственном уровне закрепляется перечень государственных услуг, обязательных для реализации в каждом МФЦ в том числе без необходимости личного обращения граждан.

Данный перечень включает в себя совокупность самых востребованных у населения государственных услуг, на примере которых производится апробация всех новаций в рамках административной реформы государственной власти в России.

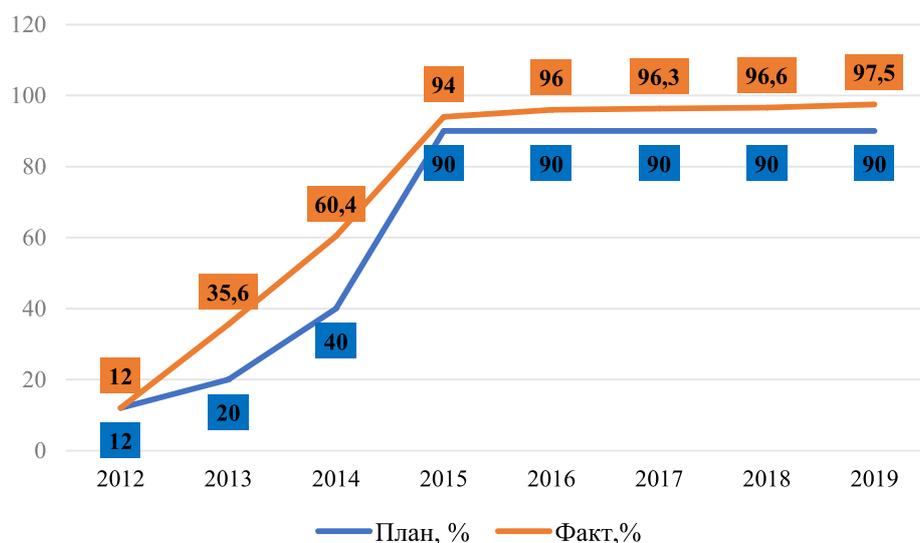


Рис. 2. Охват населения России услугами по принципу «одного окна», %

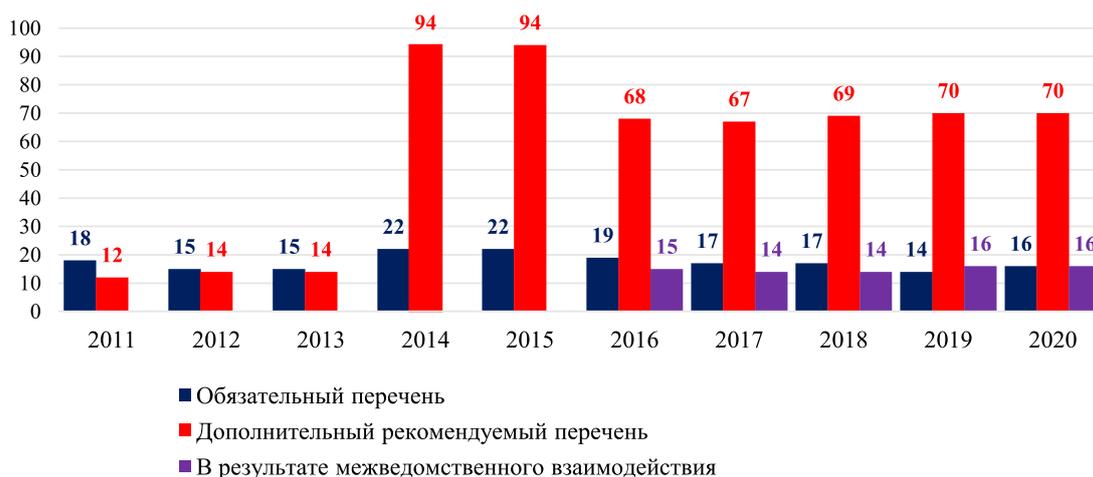


Рис. 3. Изменение количества услуг в обязательном и рекомендуемом перечне услуг, реализуемых по принципу «одного окна», единицы

Реализация данной законодательной нормы осуществляется на базе социально значимых услуг пяти основных органов исполнительной власти и государственных внебюджетных фондов (Росреестр, Федеральная миграционная служба России, Министерство внутренних дел России, Федеральная налоговая служба, Пенсионный фонд РФ). Эмпирический анализ изменений законодательной базы указывает на целенаправленную деятельность Правительства РФ

с целью расширения данного перечня. Однако, данные рис. 3 свидетельствуют о наличии проблем при реализации исследуемой инициативы.

Практика реализации государственных услуг на основе межведомственного взаимодействия, перевода ряда услуг в электронную форму и использования электронной квалифицированной подписи продемонстрировала, что на преодоление технологических сложностей (интеграция ведомственных баз

данных в единую систему, разработка технических регламентов и прочих) и системных барьеров в органах власти (согласование и устранение излишних требований, внесение изменений в отдельные законодательные акты) уходит больше времени.

Следует отметить, что формирование сети МФЦ сопряжено с проблемами кадрового обеспечения специалистами, прошедшими обучение и сертификацию в соответствующих ведомственных структурах для обеспечения регламентов предоставления государственных услуг. Подготовка и текучесть кадров существенно повлияли на реестры предоставляемых услуг отдельными центрами.

В таблице 2 представлена динамика изменений количества и состава данного перечня услуг на законодательном уровне.

Так, например, сокращение количества услуг Росреестра, отличающихся высокой востребованностью среди населения, связано с их переводом в электронную форму и участвовавшими случаями мошенничества. Услуги Федеральной миграционной службы России также исключены из обязательного списка. Долгое время решался вопрос об оказании на базе МФЦ услуг МВД России. Также данные показывают, что осуществлялись попытки включения в перечень обязательных и услуги других ведомств.

Однако, на практике не удавалось обеспечить их предоставление во всех отделениях МФЦ [2, 4].

Для обеспечений высокого уровня качества предоставления государственных услуг создается платформа для мониторинга качества услуг, где каждый заявитель оставляет отзыв и выставляет оценки по определенному перечню показателей. Данный инструмент позволяет в режиме реального времени отслеживать ситуацию в каждом отделении МФЦ.

Таким образом, создание сети многофункциональных центров в России признан наиболее успешным проектом, реализованным в рамках административной реформы.

Следующим этапом развития сети МФЦ становится внедрение следующих принципов:

- обособление каналов предоставления государственных услуг;
- экстерриториальность. Услуги могут оказываться в любом отделении МФЦ, независимо от места регистрации граждан;
- минимизация количества документов. Усиление роли межведомственного взаимодействия при формировании необходимого пакета документов по заявлению гражданина;
- комплексность. Возможность получения нескольких услуг по одному заявлению;

Таблица 2

Перечень обязательных государственных услуг, предоставляемых по принципу «одного окна», единиц

Показатель	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1. Росреестр	4	4	4	2	2	2	1	1	1	1
2. ФМС России	6	3	3	4	4	-	-	-	-	-
3. МВД России	1	1	1	1	1	6	6	6	3	6
4. ФНС России	1	1	1	2	2	1	1	1	4	1
5. Пенсионный фонд РФ	6	5	5	7	7	6	6	6	4	6
6. ФССП России	-	1	1	-	-	1	1	1	1	-
7. Росимущество	-	-	-	5	5	2	1	1	1	1
8. Роспотребнадзор	-	-	-	1	1	-	-	-	-	1
9. Уполномоченные ФОИВ	-	-	-	-	-	1	1	1	-	-
Всего	18	15	15	22	22	19	17	17	14	16
Дополнительный рекомендуемый перечень услуг	12	14	14	94	94	68	67	69	70	70

– переход на проактивную модель предоставления услуг. Вместо заявительного характера оказания услуг осуществляется переход на модуль, предполагающую формирование пакета документов и результатов еще до момента подачи заявления, в тот момент, когда у гражданина появляется право на определенную услугу или льготу (замена паспорта, водительских прав при утрате, например).

Заключение

Процесс трансформации сферы предоставления государственных услуг претерпел кардинальные изменения, ре-

зультатом которых стало формирование новой проактивной модели взаимодействия государства и его граждан на основе новых принципов и внедрения цифровых технологий.

Новая философия предоставления государственных услуг является продолжением концепции сервисного государства, в рамках которой особое место отведено формированию высокого уровня удовлетворенности граждан качеством государственных услуг и функций.

Дальнейшее развитие сети МФЦ в России неразрывно связано с процессами цифровизации государственного управления и общества.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 27.07.2010 N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». / [Электронный ресурс] – http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103023/ (дата обращения: 24.12.2019).
2. Баранова Е.Н., Ковалева Т.Ю., Романова О.А. Реформирование пенсионной системы Российской Федерации // Сборник научных трудов молодых ученых и специалистов Чебоксары, 2016. С. 143-150.
3. Иванова А.М., Сергеева Н.В., Сергеев Д.В., Петрова С.В., Бородина Т.А., Митрофанова М.Ю. Мониторинг качества и доступности предоставления государственных и муниципальных услуг в Чувашской Республике. Чебоксары, 2013. 184 с.
4. Луговая В.С., Соболев Т.С. Совершенствование качества предоставления государственных услуг городского округа Щербинка. В сборнике: Противоречия и тенденции развития современного Российского общества Сборник научных статей Всероссийской научно-практической конференции. 2019. С. 205-213.
5. Сергеева Н.В. Сравнительная характеристика качества предоставления государственных услуг в электронном виде и МФЦ // Ученые записки Тамбовского отделения РСОМУ. 2019. № 16. С. 111-118.