

УДК 35.07

H. V. Сергеева

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

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИЯ СЕТИ МФЦ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Ключевые слова: многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг, МФЦ, государственные услуги, централизованная модель управления МФЦ.

Статья рассматривает вопрос организации сети офисов и филиалов многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг в субъектах РФ. На федеральном уровне разработаны методические рекомендации для субъектов РФ и муниципалитетов по организации окон обслуживания граждан по вопросам предоставления государственных и муниципальных услуг на основе численности населения муниципальных образований. При этом выделяют централизованную, децентрализованную и смешанную модели управления многофункциональными центрами. Централизованная модель управления зарекомендовала себя как более эффективная модель организации сети многофункциональных центров предоставления услуг, позволяющая упростить процессы стандартизации организационных процессов управления и обеспечить бюджетную эффективность расходов. Проведенное исследование было направлено на оценку уровня соответствия фактической численности функционирующих окон обслуживания населения в МФЦ нормативным потребностям. Также в рамках исследования проведена сравнительная характеристика и дана оценка равномерности организации окон обслуживания граждан в федеральных округах РФ и городах федерального значения.

N. V. Sergeeva

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

TOPICAL ISSUES ORGANIZATION OF THE MFC NETWORK IN THE RUSSIAN FEDERATION

Keywords: multifunctional center for the provision of state and municipal services, MFC, public services, centralized management model of the MFC.

The article considers the issue of organizing a network of offices and branches of multifunctional centers for the provision of public services in Russian Federation. At the federal level, guidelines have been developed for the constituent entities of the Russian Federation and municipalities on the organization of service windows for citizens on the provision of state and municipal services based on the population of municipalities. At the same time, centralized, decentralized and mixed models of management of multifunctional centers are distinguished. The centralized management model has proven to be a more efficient model for organizing a network of multifunctional service delivery centers, allowing to simplify the processes of standardization of organizational management processes and ensure budgetary cost effectiveness. The study was aimed at assessing the level of compliance of the actual number of functioning service windows in the MFC with the regulatory needs. Also, within the framework of the study, a comparative characteristic was carried out and an assessment was made of the uniformity of the organization of service windows for citizens in the federal districts of the Russian Federation and cities of federal significance.

Введение

Основная цель формирования развитой сети МФЦ в России является обеспечение высокого качества обслуживания населения страны при предоставлении государственных и муниципальных услуг.

Основными шагами реализации данной цели стали:

- внедрение принципа предоставления государственных услуг по принципу «одного окна»;

- разработка и внедрение стандартов предоставления государственных услуг;

- разработка и внедрение системы межведомственного взаимодействия;

- внедрение стандартов работы МФЦ.

Реализация принципа «одного окна» при предоставлении государственных услуг определила два основных направления развития данной предметной области, а именно создание и развитие сети МФЦ и предоставление государственных услуг в электронной форме.

В рамках данного исследования объектом исследования стала совокупность отношений в публичном управлении, свя-

занных с формированием и развитием сети многофункциональных центров предоставления государственных услуг в Российской Федерации.

Цель исследования заключалась в выявлении проблем и особенностей организации сети МФЦ в РФ в условиях перехода к новой концепции цифровой трансформации процесса представления государственных услуг.

Материал и методы исследования

В качестве материалов, на основе которых было проведено исследование, были использованы наборы данных Портала открытых данных Российской Федерации, базы данных Федеральной службы государственной статистики, методические рекомендации Европейской экономической комиссии (ЕЭК ООН), постановления Правительства РФ и результаты ранее проведенных исследований ученых I.H. Osmana, A.L. Anouze, Z. Irani, H. Lee, T.D. Medeni, V. Weerakkody, Y. Lia, H. Shang, P.A. Rey, A. Saure, T.C. Соболь, Н.П. Суптело.

Методами исследования стали статистическое наблюдение, относительные и абсолютные величины и ряды динамики.

Результаты исследования и их обсуждение

Принцип «одного окна» возник как модель организации обмена документов и правительства различных стран при осуществ-

влении международных торговых операций в 2004 году [7].

Существенно увеличив эффективность работы таможенных офисов и процесса получения разрешений, данный принцип был применен и в иных сферах взаимодействия органов публичной власти с населением.

Принцип «одного окна» при предоставлении публичных услуг используется правительствами различных стран на всех мировых континентах [1, 2, 3].

В Российской Федерации реализация такого подхода датируется 2007 годом (рисунок 1) в качестве пилотного проекта создания первых многофункциональных центров [4, 5, 6].

Основные этапы реализации проекта по формированию сети МФЦ представлены на рисунке 1.

Неравномерная плотность населения регионов России породила проблему обеспечения доступности государственных услуг и обусловила необходимость разработки рекомендаций по организации сети МФЦ по количеству окон обслуживания.

Так, на рисунке 2 представлена динамика наращивания окон обслуживания в абсолютном выражении. Однако, по данным на 1 января 2020 года в России насчитывается свыше 20 тысяч муниципальных образований, в том числе 648 городских округов, 1400 городских поселений и 1678 муниципальных районов.



Рис. 1. Этапы развития МФЦ [4]

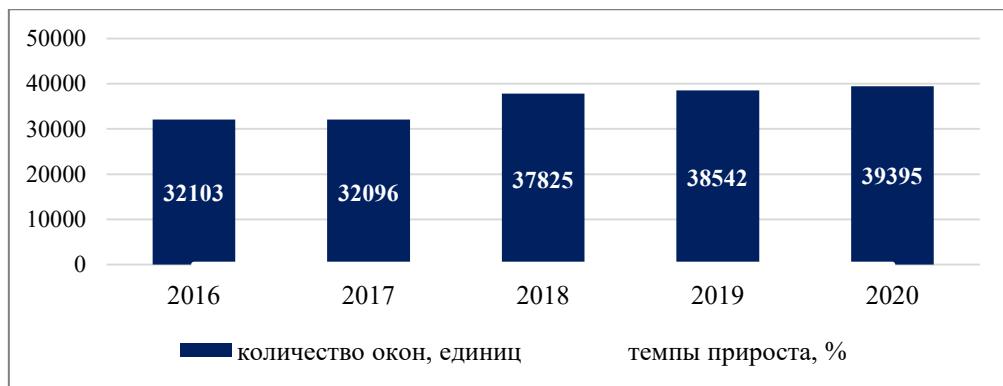


Рис. 2. Динамика количества окон предоставления государственных и муниципальных услуг в МФЦ [9]

Каждое муниципальное образование характеризуется разной площадью территории и плотностью населения. Поэтому органам местного самоуправления и органам исполнительной власти субъектов РФ рекомендовано формировать совокупность МФЦ на основе показателя численности населения [8]. Таким образом, категоризация МФЦ предусматривает следующие критерии выбора в зависимости от типа муниципального образования [8]:

1. Городской округ или внутригородской район: не менее 1 МФЦ при организации 1 окна обслуживания каждые 5 тысяч человек населения. При этом в каждом поселении, входящем в состав округа, формируется свое отделение МФЦ из расчета организации 1 окна на каждые 2 тысячи человек населения (но не менее 5 окон на 1 МФЦ).

2. Муниципальный район: 1 МФЦ при организации 1 окна обслуживания каж-

дые 5 тысяч человек населения в административном центре района (но не менее 5 окон на 1 МФЦ) и по 1 МФЦ на каждое поселение с численностью населения более 20 тысяч человек из расчета 1 окно на каждые 2 тысячи человек населения. В остальных поселения формируются окна из расчета 1 окно на каждые 2 тысячи человек жителей.

При такой модели организации возникают организационные проблемы, связанные с большой удаленностью входящих в один муниципальный район населенных пунктов друг от друга, а также с огромным количеством поселений численностью постоянного населения менее 2000 человек (таблица 1).

Таким образом, для обеспечения соответствия критериям организации окон обслуживания в муниципальных районах необходимо не менее 15 тысяч окон.

Таблица 1

Расчет количества окон обслуживания по численности населения, проживающего в сельских поселениях [10]

Показатель	Группировка с числом жителей, человек							
	до 500	500 – 999	1000 – 1999	2000 – 2999	3000 – 4999	5000 – 6999	7000 – 9999	10000 – 19999
Численность населения, проживающего в сельских поселениях, чел.	1001087	3687894	6781352	3919493	4783823	3456305	2927491	3486944
Нормативное количество окон обслуживания, ед.	501	1844	3391	1960	2392	1728	1464	1743

Дополнительные расчеты показали, что общее количество окон в городских округах и внутригородских районах должно составлять не менее 18,4 тысяч окон, а в муниципальных районах – не менее 10,8 тысяч окон обслуживания. Однако, текущее количество организованных окон обслуживания меньше требуемого (организовано 89% окон от требуемого количества).

Для получения полной картины по изучаемому вопросу необходимо провести сравнительный анализ организации сети многофункциональных центров по субъектам РФ, рассчитав необходимое количество окон обслуживания для региона.

Однако, данные о численности населения, проживающего в сельских поселениях, в разбивке по числу жителей в разрезе субъектов РФ в открытом доступе отсутствуют.

Следующим этапом исследования стал анализ распределения окон обслуживания по федеральным округам и городам федерального значения.

Данные проведенных расчетов, представленных в таблице 2, показали, что Центральный Федеральный округ характеризуется недостаточным количеством окон обслуживания. При существующей расчетной потребности в 13,6 тысяч окон фактическое количество составляет по итогам 2020 года 9,9 тысяч. Таким образом, уровень покрытия потребности составляет 73,3%. По всем остальным федеральным округам фактическое количество организованных

окон обслуживания превышает нормативное значение.

Особый интерес представляет система организации деятельности МФЦ в городах федерального значения, для которых характерна централизованная модель организации. Следует отметить, что по данным за 2020 год (По данным Портала открытых данных Российской Федерации. Электронный ресурс. URL:<https://data.gov.ru/>) централизованная модель организации МФЦ используется в 8 субъектах Российской Федерации (9,41%), еще 8 субъектов РФ применяют децентрализованную модель организации, оставшиеся 69 субъектов РФ – смешанную (81,2%).

Централизованная модель организации МФЦ в субъекте РФ предполагает формирование единой структуры управления, учредителем которой является исполнительный орган власти региона, в муниципальных образованиях субъекта РФ при этом открываются филиалы МФЦ. Таким образом, формируется единая политика предоставления государственных и муниципальных услуг на региональном уровне, подготовки и развития сотрудников, организации системы взаимодействия с заявителями.

К другим преимуществом централизованной модели управления МФЦ относится экономия средств регионального бюджета за счет сокращения расходов на аппарат управления МФЦ в каждом муниципальном образовании.

Таблица 2

Распределение окон обслуживания по федеральным округам
в разрезе городских и сельских поселений

Федеральный округ	Расчетное количество окон в городах, единиц	Расчетное количество окон в сельской местности, единиц	Всего окон, единиц	Фактическое количество окон, единиц	Отклонение, +,-
Дальневосточный	1 192	1 106	2 297	2 135	+162
Приволжский	4 229	4 072	8 301	7 143	+1 158
Северо-Западный	2 375	1 054	3 429	3 356	+73
Северо-Кавказский	999	2 469	3 468	1 919	+1 549
Сибирский	2 543	2 202	4 745	4 395	+350
Уральский	2 018	1 136	3 154	3 141	+13
Центральный	6 491	3 490	9 981	13 622	-3 641
Южный	2 068	3 064	5 132	3 684	+1 448
Российская Федерация	21 913	18 593	40 506	39 395	+1 111

Таблица 3

Расчет количества необходимых окон обслуживания в МФЦ
в г. Москве и г. Санкт-Петербурге

Показатель	г. Москва			г. Санкт-Петербург		
	Муниципальные районы, поселения			Муниципальные округа		
	Число муниципальных районов, поселений	Численность населения, проживающего в них	расчетное количество окон, единиц	Число муниципальных округов	Численность населения, проживающего в них	расчетное количество окон, единиц
Всего в том числе с числом жителей, человек	146	12615279	2536	111	5383890	1075
до 3000	-	-		13	20735	4
3000 – 4999	2	8334	2	2	9280	2
5000 – 9999	8	62690	13	4	30460	6
10000 – 19999	6	82407	16	8	124581	25
20000 – 29999	5	119863	24	9	209374	42
30000 – 39999	9	316835	63	10	342540	69
40000 – 49999	6	258865	52	10	439751	88
50000 – 59999	7	396857	79	12	660417	132
60000 – 69999	10	632002	126	16	1043595	209
70000 – 79999	9	681914	136	11	827785	166
80000 – 89999	20	1698193	340	5	428351	86
90000 – 99999	10	954678	191	3	277505	56
100000 – 149999	38	4600246	920	8	983690	197
150000 – 199999	13	2174777	435	-	-	-
200000 и более	3	690418	138	-	-	-

Потребность в окнах обслуживания в МФЦ по г. Москве составила по данным 2020 года составила 2536 единиц. Фактическое количество организованных окон обслуживания – 6667 единиц. Таким образом, действующая система предоставления государственных услуг в Москве включает в 2,6 раза больше окон обслуживания по сравнению с нормативной потребностью.

В Санкт-Петербурге фактическое значение исследуемого показателя (уровень удовлетворения расчетной потребности в окнах обслуживания граждан) превышен на 8,9% (организовано 1160 окон при расчетном значении в 1075 окон).

Выводы

Проведенное исследование продемонстрировало:

1. Недостаточную открытость данных об организации сети МФЦ в Российской Федерации, поскольку не удалось в полном

объеме проанализировать распределение филиалов и офисов МФЦ в разрезе муниципальных образований по субъектам РФ из-за отсутствия необходимой статистики.

2. Неразвитость сети МФЦ в субъектах Центрального федерального округа РФ (за исключением г. Москвы). При этом необходимо отметить, что такой вывод можно сделать только в целом по субъекту РФ без дополнительного уточнения по субъекту ЦФО.

3. Значительное превышение фактического количества окон обслуживания граждан в городе федерального значения Москве (в 2,6 раза по сравнению с нормативным количеством).

В целом можно сделать вывод о неравномерном распределении существующих окон обслуживания населения. Особенно остро данная проблема стоит в Центральном федеральном округе и требует проведения дальнейших исследований.

Библиографический список

1. Ibrahim H. Osmana, Abdel Latef Anouze, Zahir Irani, Habin Lee d, Tunç D. Medeni, Vishanth Weerakody. A cognitive analytics management framework for the transformation of electronic government services from users' perspective to create sustainable shared values // European Journal of Operational Research. 2019. №278. P. 514-532.
2. Yan Lia, Huping Shang. Service quality, perceived value, and citizens' continuous-use intention regarding e-government: Empirical evidence from China // Information & Management. 2020. №57.
3. Pablo A. Rey, Antoine Saure. Design of a single window system for e-government services: the Chilean case // Journal of industrial and management optimization. 2018. №2 (14). P. 561-582.
4. Сергеева Н.В., Рубцова Е.В., Суптelo Н.П., Романова О.А. Этапы формирования и развития сети МФЦ // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2020. № 1-2. С. 94-100.
5. Суптelo Н.П. Многофункциональные центры как механизм оптимизации предоставления государственных и муниципальных услуг. Потенциал роста современной экономики: возможности, риски, стратегии: материалы V международной научно-практической конференции / под редакцией А.В. Семенова, М.Я. Парфеновой, Л.Г. Руденко. М., 2018. С. 495-502.
6. Соболь Т.С., Федотов В.В. Совершенствование механизма предоставления государственных услуг в электронном виде // Наука и общество – 2020: материалы международной научной конференции. М., 2020. С. 376-381.
7. Case Studies on Implementing a Single Window. ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE. United Nations Centre for Trade Facilitation and Electronic Business (UN/CEFACT). [Электронный ресурс]. URL: https://unece.org/fileadmin//DAM//cefact/single_window/draft_160905.pdf (дата обращения: 17.03.2021).
8. Базовые параметры схемы размещения многофункциональных центров и отделений (офисов) привлекаемых организаций на территории субъекта Российской Федерации, направленные на обеспечение показателя Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «доля граждан, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» по месту пребывания, в том числе в многофункциональных центрах предоставления государственных услуг». [Электронный ресурс]. URL: https://ako.ru/upload/medialibrary/f38/Metodika_rascheta_sozdaniya_seti_MFC.pdf (дата обращения: 17.03.2021).
9. Портал открытых данных Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: <https://data.gov.ru> (дата обращения: 17.03.2021).
10. Федеральная служба государственной статистики. [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru> (дата обращения: 17.03.2021).