

УДК 004:002

ББК 73

DOI 10.22394/1682-2358-2018-2-140-149

A.I. Prokofieva, master's student of the Regional Economy and Management Department, Ufa State Petroleum Technological University

**EFFECTIVENESS
EVALUATION
OF STATE
AND MUNICIPAL
SERVICES DELIVERY
AT THE PREMISES
OF THE MFC
IN RUSSIAN REGIONS**

The article assesses the effectiveness of the provision of state and municipal services at the premises of the multifunctional centers for provision of state and municipal services (MFC) in the Republic of Bashkortostan, Altai Krai, and the Pskov Region in order to identify problematic aspects and develop directions for their solution. The problems of governance in the field of public and municipal services provision are analyzed.

Key words and word-combinations: state and municipal services, multifunctional centers, management.

*А.И. Прокофьева, магистрант кафедры региональной экономики и управления Уфимского государственного нефтяного технического университета
(email: Afina0258@yandex.ru)*

**ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ
ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ
И МУНИЦИПАЛЬНЫХ
УСЛУГ НА БАЗЕ МФЦ
В РЕГИОНАХ РОССИИ**

Аннотация. Проводится оценка эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг на базе многофункциональных центров в Республике Башкортостан, Алтайском крае, а также Псковской области в целях выявления проблемных аспектов и разработки направлений их решения. Анализируются проблемы управления в области предоставления государственных и муниципальных услуг.

Ключевые слова и словосочетания: государственные и муниципальные услуги, многофункциональные центры, управление.

Для создания современного успешного государства, способного быстро реагировать на внешние экономико-политические процессы, важно не только правильно оптимизировать экономическую политику, но и выстраивать соответствующую специфике и масштабам страны систему государственного и муниципального управления, быть восприимчивым к прогрессивным технологическим и коммуникационным решениям,

но самое главное — отвечать потребностям общества и повышать уровень жизни населения, используя все имеющиеся механизмы. Одним из таких механизмов в Российской Федерации выступают государственные и муниципальные услуги. Проблемы доступности и качества государственных и муниципальных услуг сегодня достаточно актуальны [1, с. 41].

В 2010 г. был принят Федеральный закон № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», который, по сути, стал первым законодательным актом в отечественной нормативно-правовой базе, направленным на обеспечение прав граждан при обращении в государственные и муниципальные органы. Данный Закон обозначил основные направления оптимизации предоставления государственных и муниципальных услуг, а также ключевые понятия и направления развития.

Законом закреплены следующие положения:

1. Государственная услуга — это предоставляемая федеральным органом исполнительной власти, органами государственного внебюджетного фонда, исполнительными органами государственной власти субъекта РФ, а также органами местного самоуправления (МСУ) при осуществлении государственных полномочий (переданных федеральными законами и законами субъектов РФ), деятельность по реализации функций федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, а также органа МСУ при осуществлении некоторых государственных полномочий, низложенных федеральными законами и законами субъектов РФ, которая предоставляется по запросу заявителей в пределах, установленных нормативами правового акта РФ и нормативами правового акта субъектов РФ, предоставляющих государственные услуги [2].

2. Муниципальная услуга — это предоставляемая органами МСУ деятельность по реализации функций органа МСУ, осуществляемая по запросу заявителей в пределах компетенции полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по оказанию вопросов местного значения, в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и в соответствии с уставами муниципальных образований [2].

Под государственной и муниципальной услугой понимают любую деятельность, входящую в компетенцию государственных и муниципальных органов, и поводом для выполнения которой является обращение конкретного юридического или физического лица. Иначе говоря, услуги медицинских, образовательных, и прочих социальных учреждений — это услуги, предоставляемые государственными или муниципальными (бюджетными, автономными и казенными) учреждениями.

Органы власти оказывают юридическим лицам (организациям) и гражданам большое количество услуг: оформление паспорта, прав на недвижимость и земельный участок, регистрация автомобиля, прием налоговой декларации, оформление пенсии, регистрация брака, детей, ежемесячных пособий, получение справок и оформление лицензий и многие другие.

Получателем государственной или муниципальной услуги является физическое или юридическое лицо (за исключением государственных органов и их территориальных органов, органов государственных внебюджетных фондов и их территориальных органов, органов МСУ) либо их уполномоченные представители, обратившиеся в орган, предоставляющий государственные или муниципальные услуги, с запросом о предоставлении услуги, выраженным в устной, письменной или электронной форме [2].

Немаловажной задачей административной реформы в Российской Федерации выступает наведение порядка в сфере государственного и муниципального управления, а также повышение качества государственных и муниципальных услуг.

Главной целью разработки направлений совершенствования государственного регулирования является создание «компактного», «сервисно-ориентированного государства», то есть государство обеспечивает права и свободу граждан и гарантирует высокое качество предоставления государственных и муниципальных услуг для решения их проблем и ограничивает сферу своего влияния. Государственные и муниципальные услуги — одна из наиболее конфликтных зон взаимоотношения государства и граждан, и ее нужно изучать и регулировать. Услуги, предоставляемые государственными и муниципальными учреждениями, в которых размещаются государственные и муниципальные задания, подлежат включению в реестр государственных и муниципальных услуг и должны предоставляться в электронной форме.

Организация концептуально нового подхода к процессу предоставления государственных и муниципальных услуг в режиме «одного окна» через сеть многофункциональных центров (МФЦ), а также перевод процесса в электронный формат позволили значительно упростить диалог государства и населения, сделать процесс более простым и понятным, сократить временные рамки и финансовые издержки. Благодаря проводимым реформам удалось повысить степень доверия общества к власти [3, с. 480].

МФЦ — это государственное или муниципальное учреждение, предназначенное отвечающим требованиям, установленным федеральным законодательством и Правительством РФ с функциями уполномоченного для организации предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна». От гражданина требуется только подать заявление и в установленный срок получить результат, а всю оставшуюся работу должны проводить сотрудники МФЦ, а также соответствующие государственные и муниципальные органы власти. Сегодня взаимодействие получателями государственных и муниципальных услуг с органами государственной власти производится лично, с помощью электронной почты, по телефону, через информационные киоски (инфоматы), расположенные в МФЦ, а также с помощью Интернета.

В целях реализации Федерального закона № 210-ФЗ от 27 июля 2010 г. «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» постановлением Правительства Республики Башкортостан от 28 октября 2011 г. № 380 (в ред. от 1 апреля 2015 г.) была разработана и утверждена целевая программа «Снижение административных барьеров, оптимизация и повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг, в том

числе на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, на 2011–2014 годы» (Целевая программа), одной из задач которой стало создание соответствующих установленным требованиям филиалов и отделений республиканского государственного автономного учреждения Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг (РГАУ МФЦ) [4].

В период разработки Целевой программы в Башкортостане уже велась работа по подготовке системы административных регламентов предоставления государственных услуг исполнительными органами государственной власти. Однако отсутствие комплексного подхода к решению вопроса создания центров обслуживания населения и организаций приводило к невозможности установления единых стандартов предоставления государственных и муниципальных услуг; усложняло регламентные процедуры осуществления межведомственных согласований в ходе оформления и подготовки к выдаче документов заявителям; увеличивало продолжительность предоставления услуг; делало невозможным получение различных услуг в единовременном порядке и в одном месте; повышало вероятность совершения коррупционных действий сотрудниками республиканских органов исполнительной власти, органов МСУ Республики в ходе работы с получателями государственных и муниципальных услуг; создавало транспортные и иные неудобства получателям услуг.

Все это обуславливало принятие решения о проведении оптимизации процесса предоставления государственных и муниципальных услуг. В месячный срок перед Министерством экономического развития Республики были поставлены задачи по утверждению Устава РГАУ МФЦ, назначению руководителя, а также закреплению за РГАУ МФЦ недвижимого и особо ценного движимого имущества.

В 2012 г. в Уфе был открыт центральный офис РГАУ МФЦ с количеством окон обслуживания населения 30 единиц. На момент открытия РГАУ МФЦ предоставляла 61 услугу. К концу 2013 г. филиальная сеть РГАУ МФЦ насчитывала пятнадцать офисов в семи городах и семи селах республики, включая два офиса в городе Уфе. За 2013 г. в офисы РГАУ МФЦ обратилось порядка 500 тыс. граждан. В 2014 г. были введены в работу еще девять офисов РГАУ МФЦ в городах Уфа, Мелеуз, Давлеканово, Янаул, Сибай, Белорецк, а также селах Чекмагуш, Буздяк, Месягутово. Количество предоставляемых услуг возросло до 538. Услугами сети РГАУ МФЦ на тот момент воспользовались 1 500 000 человек [5].

В связи с возросшей популярностью центров МФЦ и расширением перечня предоставляемых услуг увеличилась нагрузка на специалистов, принимающих заявителей, и соответственно — время ожидания в очереди, что вызвало недовольство среди населения. Остро обозначилась проблема нехватки дополнительных офисов. К началу 2015 г. развитие филиальной сети МФЦ было временно приостановлено в связи с нехваткой финансирования и отсутствием заинтересованности в развитии сети со стороны учредительных органов. Фактически это грозило Правительству Республики нарушению в части исполнения Указа Президента РФ. Однако за последующие 6 месяцев удалось

запустить еще 48 офисов. Этому способствовала глобальная кадровая реформа в Минэкономразвития. Так, за 2015 г. количество обратившихся за получением государственных и муниципальных услуг граждан перешагнуло за отметку в 2,5 млн чел. Динамика количества обращений в РГАУ МФЦ за период 2012–2015 гг. представлена на рис. 1 [5].

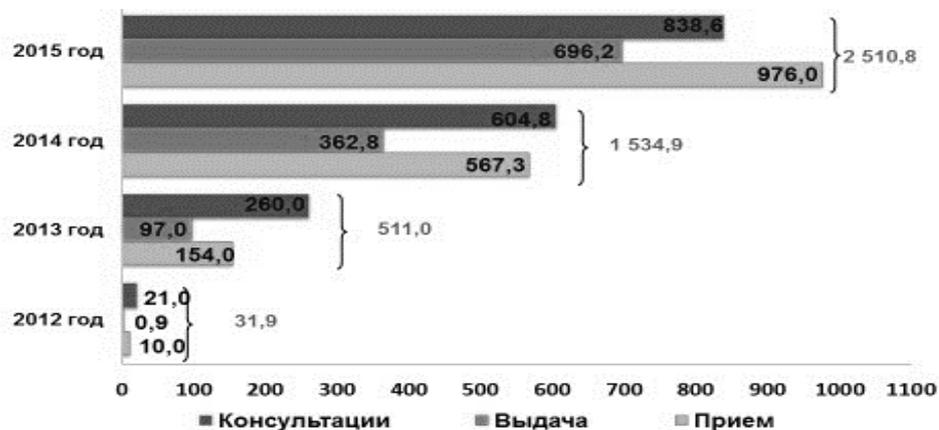


Рис. 1. Динамика количества обращений в РГАУ МФЦ в 2012–2015 гг., тыс. единиц

К началу 2016 г. филиальная сеть РГАУ МФЦ насчитывала 73 офиса МФЦ и 492 территориально обособленных структурных подразделений с количеством окон обслуживания не более одного во всех муниципалитетах региона. По состоянию на 1 января 2016 г., доля граждан, имеющих доступ к получению услуг по принципу «одного окна» в Республике составила 98,4%. Услуги, предоставление которых было организовано в РГАУ МФЦ, и количество органов власти, с которыми взаимодействовало РГАУ МФЦ по состоянию на 1 января 2016 г., представлены на рис. 2 [5].



Рис. 2. Взаимодействие РГАУ МФЦ с органами власти по части предоставления услуг на 1 января 2016 г.

К началу 2017 г. были введены в работу еще два офиса МФЦ в г. Уфе. Степень удовлетворенности граждан получением государственных и муниципальных услуг через офисы МФЦ на начало 2017 г. составила 99,8%, что свидетельствует об удовлетворенности населения проведенными реформами в системе государственного управления, в том числе по части предоставления услуг.

Таким образом, Республика Башкортостан вступила в Программу по созданию сети МФЦ одна из последних, однако сегодня регион лидирует по показателям охвата населения, количеству предоставляемых услуг и степени удовлетворенности населения к качеству предоставления услуг.

Отметим, что некоторые проблемы в области управления развитием сети МФЦ в регионах сохранились, и их решение позволит повысить эффективность предоставления государственных и муниципальных услуг. В целях эффективного выявления проблемных аспектов в организации предоставления услуг и управления сетью МФЦ в регионах необходимо составление объективного рейтинга по регионам, что позволит формулировать направления совершенствования. Проанализируем рейтинг субъектов РФ по предоставлению данных услуг.

Согласно отчету Правительства РФ, сегодня самые масштабные сети МФЦ, по данным Минэкономразвития, созданы в Москве, Московской, Ростовской областях, Краснодарском крае, Республике Башкортостан. Наряду с этим Минэкономразвития России опубликовало рейтинг регионов по организации предоставления государственных и муниципальных услуг в МФЦ по данным за второй квартал 2017 г., согласно которому лидером является Алтайский край.

Отметим, что ежегодно на территории Алтайского края увеличивается количество принятых документов. В 2014 г., когда МФЦ функционировали всего в нескольких районах Алтайского края, было принято 363 880 тыс. обращений от граждан; в 2016 г. — уже около 1 млн 300 тыс. Сегодня на территории Алтайского края 68 филиалов и 290 территориально обособленных структурных подразделений. Таким образом, относительно за короткий промежуток времени на территории региона была проведена значительная работа по развитию МФЦ.

Однако на территории Алтайского края существуют весьма острые проблемы, которые затрудняют развитие обслуживания граждан. Здесь высокий процент сельского населения, доля которого составляет 44% (в среднем по России доля сельчан — 26%). К тому же в регионе 59 муниципальных районов, включающих 647 сельских поселений, 1589 сельских населенных пунктов, что затрудняет посещение МФЦ, обусловленное дальностью поездок, а использование Интернета остается на низких показателях (в 2015 г. — 21,9% в селе; 43,9% в городе) [6].

Исходя из этого, на наш взгляд, целесообразно уделить пристальное внимание обеспечению услугами, предоставляемыми МФЦ в сельской местности, к примеру, посредством ежемесячного выездного обслуживания специалистов в области предоставления государственных и муниципальных услуг. Это позволит охватить большую часть сельчан обеспечением данных услуг и устранить трудности посещения МФЦ.

Что касается обеспечения Интернетом сельских территорий, то, по нашему мнению, в рамках концепции муниципально-частного партнерства, следует заключить соглашения по устранению цифрового неравенства с телекоммуникационными компаниями (к примеру, с Ростелеком), что позволит обеспечить техническую возможность скоростного доступа к сети. Посредством интернетизации сельских территорий можно также решить проблему с дистанционным получением государственных и муниципальных услуг через интернет-портал «Госуслуги».

В регионах с низким показателем развития сети МФЦ интересным, по нашему мнению, представляется опыт Псковской области. Здесь услуги обеспечивают в муниципальных районах и городских округах 24 отдела МФЦ, а также 33 территориально-обособленных структурных подразделения в наиболее густонаселенных сельских поселениях. В 2016 г. через 119 окон обслуживания гражданами было подано в общей сложности более 132 тыс. заявлений. Среднее время ожидания в очереди составило 11 минут (в Пскове и Великих Луках ожидание составляет от 15 до 60 минут), в связи с этим у граждан появляются объективные претензии к МФЦ и отсутствие желания пользоваться данными услугами, так как центр не выполняет своей главной задачи — упрощать и ускорять обслуживание граждан. Наряду с этим в ряде районов в МФЦ подается всего по 1–2 заявления на каждого специалиста, что не обеспечивает должной эффективности работы [7]. Основной претензией к региону является расхождение между первоначальным планом сети МФЦ, сформированном в 2014 г., и нынешней ситуацией. С начала 2014 г. в МФЦ обратились всего порядка 1,2 тыс. человек, охват населения услугами составил лишь 75%, что является низким показателем.

Решить имеющиеся проблемы, на наш взгляд, можно следующим образом:

- создать на основе МФЦ окна для субъектов малого и среднего предпринимательства, в которых будут оказываться услуги для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, что позволит повысить уровень деловой активности и привлечет дополнительных клиентов в МФЦ;
- оснастить МФЦ платежными терминалами, что предоставит возможность приема от заявителей денежных средств в счет уплаты государственной пошлины или иной платы за предоставление государственных и муниципальных услуг. Это позволит существенно повысить посещаемость МФЦ;
- уделить особое внимание социальной рекламе по предоставлению услуг посредством МФЦ, что позволит населению региона узнать о преимуществах обращения в подобные центры;
- рассмотреть вариант с закрытием нерентабельных отделений МФЦ с дальнейшей передачей полномочий по приему документов другим филиалам;
- в целях устранения очередей целесообразно предоставлять возможность получения услуги посредством портала «Госуслуги» через терминалы, установленные в отделениях МФЦ; разграничить полномочий сотрудников, выделив из них группы консультантов по порядку предоставления услуг и специалистов, непосредственно оказывающих услуги через портал «Госуслуги»; разделить рабочие дни недели специалистов на дни приема документов и дни консультаций.

Используя данные, размещенные на официальных сайтах МФЦ в Республике Башкортостан, Алтайском крае и Псковской области, сравним Республику Башкортостан, которая в рейтинге показателей занимает промежуточное место, с Алтайским краем, лидером рейтинга, и Псковской областью, которая находится в блоке низкой эффективности. Подробная информация представлена в таблице.

Показатели развития МФЦ среди субъектов РФ по годам

Субъект	Динамика количества обращений (заявлений)		Количество МФЦ (офисов)	
	2014	2016	2014	2016
Алтайский край	363 880	1 300 000	17	68
Республика Башкортостан	1 500 000	4 100 000	24	73
Псковская область	1 200	132 000	13	57

Исходя из данных таблицы видно, что по количеству обращений Республика Башкортостан, безусловно, является лидером, так как на территории региона наибольшее количество офисов МФЦ, а удовлетворенность населения услугами составляет 96,67%, что превышает нормативное значение. Высочайших значений удалось достичь благодаря тому, что Республика вошла в число 39 субъектов РФ, принимающих участие в пилотном проекте Минэкономразвития России по организации деятельности МФЦ, ориентированных на предоставление государственных, муниципальных, дополнительных (сопутствующих) услуг субъектам предпринимательства.

Несмотря на гораздо меньшее количество обращений в МФЦ, а также меньшее количество офисов на территории Алтайского края, регион является несомненным лидером по развитию МФЦ и предоставлению услуг населению. По нашему мнению, достижению таких результатов, безусловно, способствовал тот факт, что Алтайский край в 2014 г. вошел в число пилотных регионов, которые занимались внедрением единого фирменного стиля МФЦ (зоны ожидания, детские комнаты, решения для посещения центров маломобильными гражданами). В Псковской области, по данным таблицы, количество обращений как в 2014, так и в 2016 г. оставались низкими несмотря на открытие новых офисов. Система обеспечения деятельности МФЦ, которая в настоящее время используется регионом, не удовлетворяет ряду требований, вдобавок производитель прекратил ее поддерживать, что и обуславливает крайне низкую позицию в рейтинге, а также неудовлетворенность населения.

Итак, несмотря на очевидное лидерство по количеству обращений граждан за государственными и муниципальными услугами, а также количеству офисов Республика Башкортостан не занимает лидирующей позиции. Очевидно, что те регионы, где проживает больше граждан, являются и регионами-лидерами по размеру созданных на их территориях сетей МФЦ, хотя это, конечно, требует от них и существенных затрат.

Полагаем, Башкирия обладает всем набором необходимых качеств для того, чтобы быть абсолютным лидером в рейтинге эффективности регионов. По финансовому обеспечению деятельности МФЦ она является одним из лидеров по доходам от перераспределения госпошлины среди субъектов РФ (Федеральный закон № 406-ФЗ «Распределение платы за предоставление государственных и муниципальных услуг по аналогии с перераспределением госпошлины»). Субъектами РФ с наибольшим доходом являются следующие: Московская область — 170,7 млн руб.; г. Санкт-Петербург — 155,8 млн руб.; г. Москва — 116,1 млн руб.; Свердловская область — 108,9 млн руб.; Республика Татарстан — 105,8 млн руб.; Республика Башкортостан — 94,4 млн. руб. [8]. При составлении рейтинга субъектов необходимо учитывать и данное обстоятельство.

На наш взгляд, в дальнейшем Минэкономразвитию необходимо модернизировать методику составления рейтинга субъектов, поскольку она не отражает оценки заявителей и не ориентирована на их интересы.

Советник руководителя Департамента информационных технологий (ДИТ) Москвы А. Белозеров отмечает, что сегодня имеются два федеральных рейтинга — Минэкономразвития РФ и Минкомсвязи РФ: «В обоих вроде бы оценивается одно и то же, но подход разный, и результаты вообще никак не бьются. Вместо стимулирования получаем разобщение регионов и размывание государственной политики в этом вопросе. Рейтинг Минэка, на мой взгляд, страдает формализмом. К примеру, он фиксирует наличие электронной записи, но саму услугу заявители уже давно получают в МФЦ в момент обращения или полностью в электронном виде на интернет-порталах, соответственно, никакая запись не требуется. Рейтинги, как минимум, не должны наказывать регионы, которые продвинулись дальше обязательной программы» [9].

Основным направлением развития рейтинга субъектов РФ должно выступать повышение достоверности данных, на которых он основывается, а также сокращение сроков сбора информации. Опыт реализации приоритетных национальных проектов однозначно подтвердил крайнюю актуальность задачи создания в максимально короткий срок государственной системы, обеспечивающей информационную поддержку заинтересованным органам власти — от президента до руководителей муниципальных образований — на всех этапах управления — от планирования до контроля и прогнозирования результатов.

В ходе реализации государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)» органами исполнительной власти Республики Башкортостан успешно выполняются следующие мероприятия по использованию информационно-коммуникационных технологий в образовании, здравоохранении, для повышения качества предоставления государственных и муниципальных услуг населению:

- организован центр обработки данных, на котором развернута региональная медицинская информационно-аналитическая система;
- до лечебных учреждений доведены оптоволоконные линии связи для объединения в закрытую сеть передачи данных;
- внедрена информационная система паспортизации учреждений здравоохранения.

В связи с этим, по нашему мнению, актуальным является создание и внедрение в деятельность МФЦ Единой информационно-аналитической системы управления предоставлением государственных и муниципальных услуг. Информационно-аналитический подход позволит не только решить задачу государственного управления, но и, что немаловажно, обеспечить оценку эффективности деятельности конкретных МФЦ по их реализации, а также сократит сроки сбора и обработки информации.

Необходимость автоматизации процессов информационного обеспечения управления МФЦ обусловлена отсутствием эффективной методики рейтингования субъектов, достоверности информации, а также организационной и территориальной распродоточенностью органов исполнительной власти и МФЦ [10, с. 98]. Внедрение такой системы создает условия автоматизации процессов сбора, обработки и представления информации, необходимой органам государственной власти для обеспечения эффективного управления деятельностью МФЦ, создания объективного рейтинга субъектов предоставления государственных и муниципальных услуг, обеспечит невмешательство МФЦ в оценку заявителем получения подобного рода услуг.

Таким образом, сегодня еще имеются нерешенные проблемы в области управления предоставлением государственных и муниципальных услуг, заключающиеся в неэффективном и необъективном составлении рейтинга субъектов предоставления государственных и муниципальных услуг. Данную проблему призвано решить информационно-аналитическое управление, которое должно стать неотъемлемой частью государственного управления, способного обеспечивать эффективное развитие социально-экономических процессов. Современное развитие социально-экономического общества тесно связано с развивающимися интернет-технологиями, помогающими органам власти и учреждениям оказывать качественные, востребованные и доступные услуги.

Библиографический список

1. *Сабирова З.Э.* Экономика общественного сектора: учебное пособие. Уфа, 2015.
2. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федер. закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (в ред. от 28 дек. 2016 г.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103023/
3. *Яхин Д.И.* О предоставлении муниципальных услуг через многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг // Студенческая наука и XXI век. 2017. № 14. С. 480–481.
4. О республиканской целевой программе «Снижение административных барьеров, оптимизация и повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг на 2011–2014 годы»: постановление Правительства Республики Башкортостан от 28 окт. 2011 г. № 380 (в ред. от 1 апр. 2015 г.). URL: <http://docs.cntd.ru/document/463515231>
5. МФЦ Башкортостан. URL: <https://mfcrb.ru/>
6. КАУ «МФЦ Алтайского края». URL: <https://mfc22.ru/>
7. МФЦ Псковской области. URL: <http://mfc.pskov.ru/web/guest;jsessionid=94cf9440cee01d>
8. Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/dknrd/2016030102>
9. *Прокофьева А.И.* Информационно-аналитическое обеспечение управления приоритетными национальными проектами // Наука через призму времени. 2018. № 1 (10). С. 97–99.