

**Исупова Ирина Николаевна**

Марийский государственный  
технический университет  
isupovain@mail.ru

**МНОГОФУНКЦИОНАЛЬНЫЕ  
ЦЕНТРЫ  
КАК ОСНОВНОЙ МЕХАНИЗМ  
ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ  
ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ  
ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ  
НАСЕЛЕНИЮ В РОССИИ**

**Аннотация:**

*Высокий уровень развития общества, изменяющиеся условия нынешнего дня требуют качественных изменений во взаимоотношениях государства и общества, повышение эффективности исполнения государством своих функций и оказания услуг населению.*

**Ключевые слова:**

*Многофункциональные центры, эффективность услуг, предоставление государственных услуг, население.*

**Isupova Irina Nikolaevna**

Mari State Technical University  
isupovain@mail.ru

**MULTIFUNCTIONAL  
CENTERS  
AS MAIN MECHANISM OF  
INCREASE THE EFFICIENCY OF  
DELIVERY OF  
PUBLIC SERVICES  
IN RUSSIA**

**The summary:**

*High level of development of society, the changing conditions of the present day require the qualitative changes in relations between the state and society, strengthening the implementation of the state functions and services to the population.*

**Keywords:**

*Multifunctional centers, efficiency of services, provision of state services, population.*

Высокий уровень развития общества, изменяющиеся условия нынешнего дня требуют качественных изменений во взаимоотношениях государства и общества, повышение эффективности исполнения государством своих функций и оказания услуг населению.

Административная реформа, проводимая в России в течение достаточно длительного периода времени [2], направлена главным образом на повышение эффективности и качества исполнения государством своих функций и предоставления услуг обществу. В 2008 году приоритетным направлением проведения административной реформы в России Правительство РФ обозначило дальнейшее повышение эффективности предоставления государственных услуг с использованием современных технологий. Основными механизмами реализации названного направления были определены многофункциональные центры (МФЦ) и переход на предоставление услуг в электронном виде, через Интернет.

МФЦ можно определить как организацию, учрежденную органом власти субъекта для оказания населению и юридическим лицам комплекса государственных услуг по принципу «одного окна», в максимально комфортных условиях. Принцип «одного окна» предполагает создание единого места приема, регистрации и выдачи необходимых документов гражданам и юридическим лицам при предоставлении всех государственных услуг, предоставление возможности гражданам и юридическим лицам получения одновременно нескольких взаимосвязанных государственных услуг.

Анализ опыта организации МФЦ по предоставлению услуг населению по принципу «одного окна» многих стран мира показал, что можно выделить несколько моделей организации МФЦ [5]. Предоставление услуг по принципу «одного окна» часто создает необходимость внутренней межведомственной интеграции. Можно провести различие между простыми системами «одного окна», не требующими сотрудничества с другими ведом-

ствами, и сложными системами «одного окна», требующими межведомственного сотрудничества и обмена данными. В связи с чем по *сложности услуг, степени интеграции* выделяют следующие модели МФЦ:

1. *Модель первого шага* действует как справочная служба и не предполагает большого количества предоставляемых услуг. Это самая ранняя и простая стадия развития принципа «одного окна», она дает ограниченные результаты, поскольку всегда требуется второй, третий шаг и т. д.

В данном случае интерес представляют центры по предоставлению государственных услуг в Германии, Канаде, Греции, Венгрии [3]. В Германии функционируют центры обслуживания населения как информационные службы, предоставляя необходимые консультации по вопросам, касающимся взаимодействия граждан со всеми уровнями и сферами государственного управления. В Канаде действуют «Центры доступа», которые оказывают услуги по консультированию начинающих предпринимателей. В Греции в рамках реформы административной системы разработана «Программа качества», которая предусматривает создание консультационных центров по государственным услугам, объединенных в единую информационную сеть. В Венгрии в одном из регионов осуществлялся пилотный проект, в рамках которого при участии всех государственных учреждений был создан информационный центр.

К данной модели можно также отнести интернет-сайты и телефонные центры. Так в Канаде действуют телефонизированные центры «1-800 Канада», которые предоставляют необходимую информацию населению о том, где и когда можно получить определенную услугу [5].

2. *Модель магазина повседневного спроса* объединяет простые электронные услуги отдельных ведомств, не предполагая сложной интеграции (в основном вертикальная интеграция и почти полное отсутствие горизонтальной). Это модель принципа «одного окна» средней сложности. Примерами этой модели являются большинство правительственных порталов и центров обслуживания населения.

В Австралии проект «Canberra-Connect» предоставляет порядка 70 видов услуг через Интернет и порядка 60 через телефонизированные центры. Посредством веб-сайта ([www.canberraconnect.act.gov.au](http://www.canberraconnect.act.gov.au)) этой организации в режиме онлайн предоставляются такие услуги, как регистрация предприятия, регистрация автомобиля, оплата за коммунальные услуги, поиск работы, услуги здравоохранения и другие. В Германии в ряде случаев центры действуют как вспомогательные звенья при взаимодействии населения с отдельными государственными и муниципальными службами, принимая заявления от граждан, проводя их первичную обработку и передавая далее в соответствующие службы.

3. *Истинная модель принципа «одного окна»* – полностью интегрированная модель: объединение простых и комплексных услуг, значительный реинжиниринг внутренних процессов, полная интеграция (как вертикальная, так и горизонтальная). Это модель принципа «одного окна» высокой сложности.

В данном случае интерес представляет Бразилия [3]. Бразилия была в числе первых стран, создавших инфраструктуру центров обслуживания по принципу «одного окна», начиная с конца 1990-х гг. За последние 5–10 лет большое количество таких центров было создано по всей стране. Наиболее состоявшимися и интересными примерами центров обслуживания населения являются Поупатемпо в Сан-Паоло и SAC в Бахиейе. В настоящее время программа Поупатемпо («экономящий время», Сан-Паоло, Бразилия) насчитывает 10 стационарных и 7 мобильных центров обслуживания по принципу «одного окна», оказывающих более 400 видов услуг, проводящих 75 тысяч транзакций ежедневно.

Следующий этап в развертывании Поупатемпо заключается в создании круглосуточных Поупатемпо, или электронных Поупатемпо, где многие услуги могут быть оказаны в электронном формате без необходимости взаимодействия с оператором.

Модели МФЦ также можно классифицировать с точки зрения *охвата услуг и специализации*:

1. *Универсальная модель («супермаркет»)* предполагает предоставление доступа к большинству государственных услуг в большинстве ведомств. В настоящее время во многих странах мира центры оказания государственных услуг функционируют таким образом. Странами, в которых МФЦ организованы по универсальной модели, являются Бразилия (Поупатемпо), Австралия («Canberra-Connect»), Африка (MPCCs). Многие центры не ограничиваются оказанием только регламентированных государственных услуг, а оказывают и дополнительные услуги. В странах Африки некоторые MPCCs предлагают банковские услуги, услуги здравоохранения, некоторые собирают клубы по интересам. Некоторых MPCCs Африки являются центром общественной жизни, там организуются различные выставки, встречи и т. д. [8]

2. *Специализированная модель* характеризуется универсальным обслуживанием в определенной сфере или секторе (регистрация предприятий, содействие развитию торговли и т. д.). Центры по данной модели создаются обычно первоначально, как пилотные, затем разрастаются в универсальную модель. По данной модели создаются МФЦ в регионах России, т. е. в МФЦ оказываются услуги только определенного учреждения, однако со временем перечень услуг увеличивается.

Наиболее интересной моделью является модель универсального интегрированного центра по предоставлению услуг, созданного по принципу «одного окна». Она обладает наибольшим потенциалом улучшения качества предоставления услуг в долгосрочной перспективе, но также является наиболее сложной и требует больших затрат.

Необходимо отметить такую особенность создания центров оказания государственных услуг, как канал взаимодействия. На начальном этапе создания центров используется только один канал взаимодействия между поставщиком и потребителями услуг, когда клиент непосредственно приходит в центр для получения услуги. В настоящее время, ввиду широкого распространения новых информационно-коммуникационных технологий и развития концепции электронного правительства, используются новые каналы, такие как телефонные центры и предоставление услуг посредством интернет-технологий.

Особое внимание при создании центров в зарубежных странах уделяется их постоянному совершенствованию путем использования «обратной связи» с потребителем услуг. Использование на практике принципа «обратной связи» с потребителем является проверенным и эффективным методом изучения современного состояния в области предоставления услуг и формирования стратегии дальнейшего совершенствования государственных услуг с учетом потребностей и ожиданий потребителей.

В США в рамках общенациональной программы «Первый приоритет – клиенты» проводится мониторинг оценки качества предоставляемых услуг и изучение ожиданий потребителей. Наряду с этим проводятся регулярные опросы среди государственных служащих, которые непосредственно контактируют с населением в процессе предоставления услуг, с целью выявления недостатков и сбора предложений для достижения уровня стандартов качества услуг. В Австралии на веб-сайте «Canberra-Connect» также выставлены формы, которые могут заполнить желающие и предложить пути совершенствования предоставления каждого отдельно взятого вида услуг [5].

Сейчас во многих регионах России с целью повышения эффективности предоставления государственных услуг, опираясь на опыт зарубежных стран, уже созданы либо создаются МФЦ по предоставлению услуг населению. К таким регионам относятся Липецкая область, Ростовская область, Иркутская область, Астраханская область, Ульяновская область, Челябинская область и другие.

Предлагая совершенствование процесса оказания услуг населению через создание МФЦ, на совещании федеральных органов исполнительной власти представители Курганской области отметили, что этот процесс позволит потребителям, органам власти и организациям-участникам сэкономить время и средства, повысить комфортность получения услуг, повысить информированность у населения о порядке, способах и условиях получения государственных услуг, повысить авторитет власти и укрепить доверие к ней со стороны населения, существенно снизить непосредственные контакты чиновников с заявителями, повысить качество работы с документами и понизить уровень коррупции в указанной сфере. Кроме того, создать возможность получить общую картину в масштабах региона о работоспособности всех органов и организаций, предоставляющих государственные услуги, обеспечить ценовой контроль в сфере государственных услуг и существенно снизить количество злоупотреблений в данной сфере [7].

Однако, несмотря на видимые преимущества МФЦ по предоставлению государственных услуг населению, целесообразно поставить вопрос, насколько адекватно создание названных институтов, в том виде, в котором они реализованы в зарубежной практике, экономическому механизму России?

Необходимо отметить, что вопрос определения эффективности функционирования того или иного института в сфере государственного управления достаточно сложный и до сих пор является дискуссионным, не имеет общего подхода в научных кругах. Сложность данного вопроса обусловлена тем, что деятельность осуществляется государственной властью, при помощи государственных органов, направлена на удовлетворение общественных интересов и потребностей социальных групп и отдельных граждан.

Базовое понятие «эффективности» рассматривается как результативность какого-либо процесса, деятельности, операции. Эффективность в сфере управления определяется степенью достижения цели управления, ожидаемого состояния объекта управления. Однако, несмотря на сферу, в которой определяется эффективность, универсальные критерии эффективности должны оставаться неизменными: результативность, экономичность, продуктивность [1].

*Продуктивность* деятельности МФЦ по предоставлению услуг населению можно определить как отношения между объемом оказанных услуг и использованными на их производство ресурсами: финансовыми, материальными и трудовыми. *Экономичность* деятельности МФЦ по предоставлению услуг населению рассматривается как достижение заданных результатов с использованием наименьших ресурсов либо достижением наилучшего результата с использованием заданного объема ресурсов. *Результативность* деятельности МФЦ по предоставлению услуг населению – это степень соответствия фактических результатов деятельности МФЦ запланированным.

С помощью указанных выше критериев оценивается эффективность с точки зрения производителей государственных услуг. Эффективность деятельности МФЦ по предоставлению услуг населению могут оценить потребители услуг и сами служащие, которые непосредственно задействованы в процессе оказания государственных услуг.

Среди критериев оценки эффективности деятельности МФЦ по предоставлению услуг населению со стороны потребителей могут быть выделены следующие, представленные ниже критерии [4].

1. *Доступность*: количество МФЦ в населенном пункте, количество оказываемых государственных услуг, наличие остановок общественного транспорта вблизи МФЦ, наличие автопарковки для транспорта у МФЦ, наличие указателей пути до МФЦ, режим работы МФЦ, наличие условий для обслуживания инвалидов, наличие различных каналов связи в МФЦ, в том числе Интернет.

2. *Сроки*: количество времени, проведенного в пути до МФЦ, срок предоставления различных услуг МФЦ, количество времени, проведенного в очереди, организация очереди самим МФЦ (талоны, запись), количество времени обслуживания одного клиента.

3. *Информация*: наличие информации об услугах и самом МФЦ в Интернете, СМИ, возможность получения консультации по телефону, через Интернет, наличие информации на стендах в самом МФЦ, присутствие консультанта в зале ожидания в МФЦ.

4. *Условия оплаты*: стоимость государственной услуги, возможность оплаты государственной услуги в самом МФЦ, возможность оплаты услуги в течение всего рабочего дня МФЦ, наличие сопутствующих расходов.

5. *Контактное лицо*: вежливость, компетентность, организованность.

6. *Точность*: отсутствие ошибок в получаемом документе, отсутствие ошибок в передаваемых клиенту сведениях.

7. *Комфортность*: специальное помещение для ожидания, необходимое количество мест для сидения, туалет для посетителей, гардероб в холодное время года, комфортная температура, наличие стола, даже если он предполагает стоячее положение, обеспечение конфиденциальности, возможность видеть образцы при заполнении, хорошее освещение, возможность консультации по заполнению, предоставление ручек и бумаги, свободный доступ к дополнительным бланкам, возможность получения дополнительных услуг в МФЦ.

На основе указанных характеристик можно оценить эффективность деятельности МФЦ по предоставлению услуг населению с помощью расчета количественных и качественных показателей. При проведении исследования деятельности МФЦ по предоставлению услуг населению с помощью различных методов (опрос, наблюдение, интервью, хронометраж) результаты представляют собой в основном количественные показатели, на основании которых могут быть вычислены качественные показатели.

При определении эффективности деятельности МФЦ по предоставлению услуг важна будет оценка организации деятельности МФЦ со стороны работников (служащих) самого МФЦ. Эффективность в данном случае будет оцениваться исходя из условий труда персонала, таких как материальное поощрение, оснащенность рабочего места, нагрузка на одного работника, количество жалоб со стороны потребителей услуг, условия взаимодействия с другими органами государственного управления и др.

При оценке эффективности деятельности созданных МФЦ по предоставлению услуг населению непременно нужно использовать метод сравнения. Необходимо рассчитывать указанные выше показатели как применительно к МФЦ, так и применительно к государственным учреждениям, которые в данный момент, либо ранее, оказывали государственные услуги.

При рассмотрении эффективности в общественном секторе также принято рассматривать социальную эффективность. Социальный эффект в сфере оказания государственных услуг рассматривается как влияние проводимых реформ в данной сфере на человеческий капитал.

Говоря об эффективности создания МФЦ в России по подобию западных структур, необходимо отметить, что регионы России имеют неодинаковый уровень социально-экономического развития, важно знать, каковы приоритеты для потребителей государ-

ственных услуг в конкретном регионе, каковы условия жизнедеятельности региона, и адаптировать процесс создания МФЦ к этим приоритетам и условиям.

Регионы РФ, в которых уже действуют МФЦ либо идет процесс создания МФЦ, столкнулись с множеством проблем [6]. Одна из главных проблем, с которой сталкиваются регионы, – это финансовое обеспечение процесса создания МФЦ. Финансирование создания МФЦ в регионах осуществляется частично на конкурсной основе из федерального бюджета. В 2009 г. на финансирование административной реформы в федеральном бюджете заложено 517 млн рублей. Также проект создания МФЦ финансируется из бюджета самого региона и бюджетов муниципальных образований, что является затруднительным во многих регионах России.

В ряде случаев отмечается низкая активность федеральных органов исполнительной власти, внебюджетных фондов по организации предоставления своих услуг через МФЦ.

Также регионы сталкиваются с проблемой размещения МФЦ в населенных пунктах. Это связано с тем, что здание МФЦ должно отвечать определенным требованиям, как по площади, так и по комфортности и местонахождению (обычно центр населенного пункта). В небольших населенных пунктах трудно найти здание достаточно большой площади и расположенное в центре. Если находится подходящее здание, то необходимо производить капитальный ремонт, для того чтобы здание отвечало требованиям комфортности. В ином же случае приходится вновь строить здание МФЦ, на что необходимы огромные финансовые затраты.

До сих пор остается неясным вопрос организации деятельности МФЦ. Нет единого мнения, какой формы собственности должен быть данный центр, кто должен руководить деятельностью центра, каким образом организовать работу единых информационных баз данных, как урегулировать вопросы компетентности сотрудников при приеме и выдаче документов населению и т. д.

Таким образом, целесообразно поставить вопрос: готова ли в настоящее время Россия к созданию таких МФЦ, как в финансовом, так и в организационном планах. Названные выше проблемы, с которыми сталкиваются действующие и создающиеся центры, являются сейчас достаточно весомыми (финансовые проблемы), способными не повысить эффективность взаимодействия государственной власти с населением, а, наоборот, понизить. Возможно, стоит рассмотреть вопрос о повышении эффективности процесса оказания государственных услуг не с помощью создания новых институтов, а путем совершенствования деятельности существующих учреждений.

Предположения, высказываемые представителями государственной власти по отношению к создаваемым МФЦ, на сегодняшний день вполне применимы и к существующим институтам. Так, например, население и организации смогут сэкономить время, средства, повысить комфортность в учреждении и информированность об услугах в действующих институтах, если процесс предоставления государственной услуги правильно организовать и вложить в реорганизацию данного процесса определенные финансовые ресурсы.

Принятие решения о создании МФЦ в том или ином регионе России должно основываться на детальном анализе всех сторон данного проекта, причем должно быть сравнение между модернизацией существующих институтов и созданием МФЦ в каждом конкретном регионе отдельно.

## Ссылки:

1. Алексеева, Н. А. Концепция эффективности в общественном секторе / Н. А. Алексеева // Финансы и кредит. – 2008. – №12. – С. 73–76.
2. Бувев, В. В., Мигин, С. В. Административная реформа в 2008–2010 годах: новое качество как залог эффективности / В. В. Бувев, С. В. Мигин // Административная реформа в Российской Федерации в 2007 году: сборник статей. – М: «НИСИПП», 2008. – С. 7–11.
3. Капаров, С. Г. Стандарты предоставления государственных услуг – новый этап административной реформы в Казахстане [Электронный ресурс] / С. Г. Капаров. – Режим доступа: <http://chinovnik.uapa.ru>.
4. Лежнина, М. А., Исупова, И. Н. К вопросу об эффективности предоставления государственных услуг / М. А. Лежнина, И. Н. Исупова // Вестник МарГТУ. – 2009. – №1. – С.35–41.
5. Обзор международного опыта в области государства «одного окна» (ГОО) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.donland.ru>.
6. Проблемы регионов при создании МФЦ. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://economy.buryatia.ru/econ/MF\\_problem.html](http://economy.buryatia.ru/econ/MF_problem.html).
7. Реализация принципа «одного окна» в сфере государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним в Курганской области (доклад) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ufrs.zaural.ru>.
8. Multi-purpose community centres. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.southafrica.info/services/government/mpcc.htm>.

## References (transliterated):

1. Alekseeva, N. A. Kontseptsiya effektivnosti v obshchestvennom sektore / N. A. Alekseeva // Finansy i kredit. – 2008. – No.12. – P. 73–76.
2. Buev, V. V., Migin, S. V. Administrativnaya reforma v 2008–2010 godah: novoe kachestvo kak zalog effektivnosti / V. V. Buev, S. V. Migin // Administrativnaya reforma v Rossiyskoy Federatsii v 2007 godu: sbornik statey. – M: «NISIPP», 2008. – P. 7–11.
3. Kaparov, S. G. Standarty predostavljeniya gosudarstvennyh uslug – noviy etap administrativnoy reformy v Kazahstane [Electronic resource] / S. G. Kaparov. – Mode of access: <http://chinovnik.uapa.ru>.
4. Lezhnina, M. A., Isupova, I. N. K voprosu ob effektivnosti predostavljeniya gosudarstvennyh uslug / M. A. Lezhnina, I. N. Isupova // Vestnik MarGTU. – 2009. – No.1. – P.35–41.
5. Obzor mezhdunarodnogo opyta v oblasti gosudarstva «odnogo okna» (GOO) [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.donland.ru>.
6. Problemy regionov pri sozdanii MFTS. [Electronic resource]. – Mode of access: [http://economy.buryatia.ru/econ/MF\\_problem.html](http://economy.buryatia.ru/econ/MF_problem.html).
7. Realizatsiya printsipa «odnogo okna» v sfere gosudarstvennoy registratsii prav na nedvizhimoe imushchestvo i sdelok s nim v Kurganskoy oblasti (doklad) [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.ufrs.zaural.ru>.
8. Multi-purpose community centres. [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.southafrica.info/services/government/mpcc.htm>.