

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Южно – Уральский государственный университет
(Национальный исследовательский университет)»
Институт открытого и дистанционного образования
Кафедра «Управление и право»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Заведующий кафедрой

/Н.Г. Деменкова/

_____ 2018 г.

Многофункциональные центры как инструмент электронного правительства: особенности
Деятельности и правового регулирования на современном этапе в Российской Федерации

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
ЮУрГУ – 40.03.01.2018.789.ВКР

Консультанты, (должность)

д.ю.н., доцент

_____ 2018 г.

Руководитель работы

к.ю.н., доцент

/С.П. Кузнецов/
_____ 2018 г.

Консультанты, (должность)

Автор работы

обучающийся группы ДО-535

/А.И. Лопушнян/
_____ 2018 г.

Консультанты, (должность)

Нормоконтролер:

к.ю.н., доцент

/А.Р. Салимгареева/
_____ 2018 г.

Челябинск 2018

АННОТАЦИЯ

Лопушнян А.И. Многофункциональные центры как инструмент электронного правительства: особенности деятельности и правового регулирования на современном этапе в Российской Федерации. Челябинск- ЮУрГУ, ДО- 535, 80 с., 6 ил., 2 таб., библиогр. список- 59 наим., 7 л. слайдов.

Целью исследования является выявление особенностей деятельности и правового регулирования МФЦ на современном этапе в Российской Федерации.

Задачи, которые следует решить для достижения цели:

- исследовать понятие государственной и муниципальной услуги;
- изучить нормативное правовое регулирование предоставления государственных и муниципальных услуг;
- рассмотреть направление организации предоставления государственных и муниципальных услуг;
- проанализировать непрерывное управление при предоставлении государственных и муниципальных услуг;
- охарактеризовать процессы, осуществляемые при предоставлении муниципальных услуг по принципу «одного окна»;
- выявить направления совершенствования процессов, осуществляемых при предоставлении муниципальных услуг по принципу «одного окна».

Создание многофункциональных центров позволило повысить качество предоставления государственных и муниципальных услуг для населения за счет сокращения сроков, повышения степени эффективности, осуществляемой органами исполнительной власти и органами местного самоуправления. На сегодняшний день к участию в процессе предоставления услуг на базе МФЦ предусматривается привлечение исполнительных органов власти, органов местного самоуправления и организаций, предоставляющих наиболее социально значимые и массовые услуги. В результате чего анализ и выявление проблем, их разрешение в рамках исследования является необходимым и возможным, обуславливая актуальность выбранной нами темы.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
1 ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ УСЛУГИ	9
1.1 Понятие государственных и муниципальных услуг	9
1.2 Нормативное регулирование предоставления государственных и муниципальных услуг	17
1.3 Направления организации предоставления государственных и муниципальных услуг	25
2 ИСПОЛЬЗОВАНИЕ НЕПРЕРЫВНОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРИ ПРЕДОСТАВЛЕНИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ ПО ПРИНЦИПУ «ОДНОГО ОКНА»	37
2.1 Анализ непрерывного управления при предоставлении муниципальных услуг по принципу «одного окна»	37
2.2 Характеристика процессов, осуществляемых при предоставлении муниципальных услуг по принципу «одного окна»	50
2.3 Совершенствование процессов, осуществляемых при предоставлении муниципальных услуг по принципу «одного окна»	57
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	71
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	74

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Один из основных индикаторов деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления – это степень удовлетворенности населения предоставлением государственных и муниципальных услуг. Юридические лица и граждане при получении государственных и муниципальных услуг наиболее часто сталкиваются с чиновником и о деятельности в целом власти судят именно по его работе. Отсутствие понятной и доступной для обычного гражданина информации по условиям предоставления услуг, срокам принятия решения, а также несоблюдение требований по предоставлению услуг, коррупция – это всего лишь малая часть того числа проблем, с которыми приходится сталкиваться населению в случае взаимодействия с органами власти.

Практика мирового опыта показывает, что один из способов по упрощению процедур получения государственных и муниципальных услуг – это создание центров по предоставлению услуг по принципу «одного окна». Центры себя зарекомендовали в качестве успешной модели взаимодействия между гражданами и государством при предоставлении государственных и муниципальных услуг в ряде зарубежных государств (Германия, Канада, Греция, Португалия и пр.). Благодаря изучению технологий, адаптации данного в рамках предоставления государственных и муниципальных услуг появляется возможность достаточно безболезненного осуществления перехода от бюрократии к «сервисной» стране.

С 2010 года, одним из приоритетных направлений административной реформы стал проект создания многофункциональных центров по предоставлению государственных и муниципальных услуг. Реализации данного проекта присущ экспериментальный характер: отсутствовало закрепленное на федеральном уровне такое понятие, как многофункциональный центр, регионами самостоятельно определялись варианты организации, методы, на основе которых происходит функционирование создаваемых центров. Причиной этого являлась необходи-

мость в обеспечении благоприятного режима внедрения механизмов взаимодействия между органами власти и организациями и гражданами, доверия регионам инициативы в выборе оптимальных методов организации таких многофункциональных центров, занимающихся предоставлением государственных и муниципальных услуг.

В ФЗ от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» многофункциональный центр (далее – МФЦ) рассматривается в качестве организации, созданной в организационно-правовой форме государственного либо муниципального учреждения (являющейся автономным учреждением), отвечающей требованиям, предусмотренным Федеральным законом, и уполномоченной на предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме, на основе принципа «одного окна». Федеральными законами предусматривается также другая организационно-правовая форма данного многофункционального центра. Целями создания МФЦ являются, с одной стороны, повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг для населения, за счет упрощения процедур, сокращения сроков создания наиболее комфортных условий для получателей услуг. С другой стороны, это повышение степени эффективности, осуществляемой органами исполнительной власти деятельности и органами местного самоуправления, посредством оптимизации межуровневого и межведомственного взаимодействия. Ключевая задача МФЦ заключается в реализации принципа «одного окна», создании единого места для приема, выдачи и регистрации документов юридическим лицам и гражданам в процессе предоставления государственных и муниципальных услуг, предоставления им возможности получения одновременно нескольких взаимосвязанных государственных и муниципальных услуг. Вместе с тем, получатель услуги исключается из процесса сбора различной информации, являющейся подтверждением его права на услугу, в качестве обладателей которой выступают органы власти. На сегодняшний день к участию в процессе предоставления услуг на базе МФЦ предусматривается привлечение исполнительных органов власти, органов

местного самоуправления и организаций, предоставляющих наиболее социально значимые и массовые услуги. Как мы видим, в процессе предоставления услуг на основе принципа «одного окна» содержится множество подпроцессов, которые регулируются посредством стандартов, в результате отсутствия которых усложняется этот процесс. В результате чего анализ и выявление проблем, их разрешение в рамках исследования является необходимым и возможным, обуславливая актуальность выбранной нами темы.

Объектом исследования является многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг.

Предмет исследования составляет деятельность многофункционального центра предоставления государственных и муниципальных услуг. Несмотря на то, что деятельность и статус МФЦ рассматривалась такими авторами, как С.Л. Байдакова, Е.В. Гриценко, И. Давыдова, Н.Н. Дорошенко и другие, в свете того, что МФЦ как организация предоставления государственных и муниципальных услуг постоянно развивается и совершенствуется, возникают новые проблемы и их решения.

Таким образом, **целью исследования** является выявление особенностей деятельности и правового регулирования МФЦ на современном этапе в Российской Федерации.

Задачи, которые следует решить для достижения цели:

- исследовать понятие государственной и муниципальной услуги;
- изучить нормативное правовое регулирование предоставления государственных и муниципальных услуг;
- рассмотреть направление организации предоставления государственных и муниципальных услуг;
- проанализировать непрерывное управление при предоставлении государственных и муниципальных услуг;
- охарактеризовать процессы, осуществляемые при предоставлении муниципальных услуг по принципу «одного окна»;

– выявить направления совершенствования процессов, осуществляемых при предоставлении муниципальных услуг по принципу «одного окна».

Теоретической основой стали труды таких исследователей, как А.А. Зеленкова, Т.В. Казакова, Я.Я. Кайль, С.А. Кирсанов, С.И. Конев, С.Э. Мартынова и других. Кроме того, основу составили НПА, регулирующие деятельность по предоставлению государственных и муниципальных услуг.

Методологическую основу составили такие методы научного познания, как анализ и синтез, структурно-системный метод исследования.

Структура работы соответствует целям и задачам и содержит введение, две главы, включающих шесть параграфов, заключение и библиографический список.

В первой главе содержится три параграфа. Первый параграф раскрывает особенности понятия государственных и муниципальных услуг. Даны рекомендации по дополнениям в законодательство. Во втором параграфе анализируется нормативное правовое регулирование предоставления государственных и муниципальных услуг. Приведены основные определения, указанные в соответствующем законодательстве. Третий параграф посвящен направлению организации предоставления государственных и муниципальных услуг, который заключен в создании многофункциональных центров в РФ.

Вторая глава посвящена управлению процессами в рамках деятельности в МФЦ и совершенствованию процессов для улучшения деятельности МФЦ. Первый параграф посвящен анализу управленческого процесса, который может осуществляться посредством процессного подхода, лучше всего описывающего деятельность МФЦ. Во втором параграфе проводится характеристика процессов, происходящих в рамках деятельности МФЦ. Третий параграф раскрывает направления совершенствования рассмотренных процессов. Даны рекомендации по организации процесса с другой точки зрения, которые требуют не только переориентации процесса оказания услуг, но и внесения изменений в соответствующие НПА.

В заключении содержатся выводы по всем параграфам и общий вывод по работе.

Библиографический список содержит перечень нормативных правовых актов, а также научной и учебной литературы, на основании которых была построена работа. Список содержит 59 источников.

1 ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ УСЛУГИ

1.1 Понятие государственных и муниципальных услуг

Термин «государственной услуги» в международной практике трактуется не однозначно. Данное понятие является одним из переводов выражения «public services». В зависимости от места его применения слово «public» может переводиться на русский язык в следующем значении - «муниципальный и государственный», «общественный» или «публичный». Многие авторы по рассматриваемому вопросу акцентирует свое внимание именно на определении термина «публичная услуга», основывая на нем социально-экономические методы к осуществлению государственных функций, направленных на удовлетворение интересов общества¹.

В качестве одного из основных направлений развития России в настоящее время рассматривается улучшения качества государственных услуг. Сам термин «государственные услуги» в нашей стране начали применять только в ходе проведения административной реформы, в тот период, когда во многих странах государственные услуги уже длительное время выступают одной из основных форм отношений гражданина, юридического лица и власти различных уровней, где государство выступает в качестве услугодателя. В самом общем представлении понятие «услуга» можно характеризовать, в качестве продукта труда, полезный эффект которого имеет не форму вещи, а форму деятельности, ориентированную на человека или на вещь.

Понятие «услуга» в законодательстве нашей страны впервые появился в Конституции РФ. Данное понятие используется в экономической сфере в ст. 8 и

¹ Мокеев М.М. Электронные государственные и муниципальные услуги в контексте формирования информационного общества / М.М. Мокеев // Конституция в эпоху глобализации. Материалы студенческого и магистерского круглых столов в рамках V Международного Конституционного Форума, посвященного 20-летию принятия Конституции Российской Федерации (Саратов 12, 13, 17 декабря 2014 года). Вып. 5. Ч. 2: Сборник статей. - Саратов: Изд-во «Саратовский источник», 2014. - С. 95-99.

74, в которых говорится следующее: «В РФ гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение услуг, товаров и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности»; «На территории России не допускается установление таможенных границ, сборов, пошлин и других препятствий для свободного передвижения товаров, финансовых средств и услуг¹. В Гражданском кодексе РФ закреплена категория услуги в виде объекта гражданских правоотношений (ст. 128 ГК РФ)². Многие исследователи пишут о том, что сочетание «государственная услуга» в России возникла в ходе введения административной реформы³. В правовом государстве, гражданском обществе исполнительная власть различных видов и уровней должна оказывать государственные и муниципальные услуги.

Под понятием «услуга» как правило, понимается вид полезной деятельности, при которой не создаются материальные ценности или самостоятельные материальные продукты⁴. В соответствии с ГОСТ Р 50646–2012 «Услуги населению», принятого 1.01.2014 года, и международному стандарту ИСО 9004–2 под услугой предполагается результат взаимодействия потребителя и исполнителя, а также собственной работы исполнителя услуг по удовлетворению потребности заявителя.

Рассматривая понятие «услуга» в первую очередь необходимо рассмотреть ее в экономическом аспекте. В экономическом словаре данное понятие представлено в следующей трактовке - «услуга – это виды работ, деятельности, в процессе исполнения которых не создается новый вещественный продукт, однако происходит

¹ «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // «Собрание законодательства РФ», 04.08.2014, № 31, Ст. 4398.

² «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)» от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 29.12.2017) // «Собрание законодательства РФ», 05.12.1994, № 32, ст. 3301.

³ Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р (ред. от 10.03.2009) «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах» // «Собрание законодательства РФ», 14.11.2005, № 46, ст. 4720.

⁴ Федько А.Е. Особенности маркетингового инструментария, применяемого в сфере услуг / А.Е. Федько // Проблемы экономики и менеджмента. – 2014. - № 12 (40). – С. 60-65.

изменение качества уже имеющегося, созданного ранее продукта. Такие блага, представляемые не в форме вещей, а в виде деятельности»¹.

Практический опыт предоставления государственных услуг в МФЦ показывает, что особенно востребованной категорией государственных услуг признаются услуги в области социальной защиты граждан, на втором месте по данному показателю идут услуги в жилищной сфере, на третьем - государственные услуги в области образования, и прочие государственные услуги. Данная группа услуг весьма разнообразна: предоставление архивных справок; предоставление услуги в области молодежной политики и взаимодействия с общественными объединениями; услуги в области имущественно-земельных отношений; в сфере торговли; физической культуры и спорта и другие виды услуг².

Что касается муниципальных услуг, то их предоставление является важным звеном муниципального управления, в этой связи вопрос о муниципальных услугах выступает основным для понимания всех социально-экономических процессов, которые происходят на местном уровне. Ключевыми целями муниципальной деятельности являются совершенствование условий жизни населения, обеспечение благоприятной среды жизни и деятельности жителей муниципального образования. Особо важное значение в их достижении имеет работа органов местного самоуправления, направленная на удовлетворение основных жизненных потребностей населения, что в свою очередь предполагает активное развитие местной инфраструктуры, организацию обслуживания граждан.

В научной литературе не представлено однозначного толкования понятия «муниципальная услуга». Каждый автор представляет свои трактовки, уточняя их содержания, обращая внимание на те стороны и аспекты, которые, по их мнению, являлись более важными.

¹ Райзберг Б. А. Современный экономический словарь / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2007. – С. 362.

² Давыдова И. Совершенствование организации предоставления государственных и муниципальных услуг на базе многофункциональных центров / И. Давыдова // Городское управление. – 2013. – № 1. – С. 51–55.

По словам Кирсанова С.А., под муниципальной услугой предполагаются услуги, которые должны предоставляться населению муниципальными образованиями в соответствии с законодательством РФ, а также уставом муниципального¹.

Муниципальные услуги в данной трактовке могут выступать результатом деятельности как местных органов самоуправления, так и организаций, и предприятий вне зависимости от формы собственности.

Терещенко Л.К. пишет о том, что показателем выделения муниципальной услуги является субъект, предоставляющий услуги, то есть органы местного самоуправления².

Данная трактовка, по нашему мнению, не раскрывает полного содержания, так как из области исследования исключаются те услуги, которые не оказывают органами местного самоуправления, однако за которые данные органы несут ответственность перед населением. К примеру, услуга по обеспечению граждан лекарственными препаратами оказывается аптечной сетью, однако обеспечение условий для доступности и развития лекарственных средств проводится органами местного самоуправления.

Мартынова С.Э. представляет такую трактовку рассматриваемого понятия: муниципальная услуга – это действие, направленное на удовлетворение потребностей населения муниципального образования в обеспечении жизнедеятельности, выполняемое в рамках компетенции соответствующего управляющего органа³. В данной трактовке особо подчеркиваются ограничения в номенклатуре муниципальных услуг и методе их оказания, налагаемые компетенцией органов местного самоуправления.

Услуга несет в себе полезность для того, кто ее не оказывает. Услуга представляет собой продукт труда, который наделен особыми свойствами: неосвязае-

¹ Кирсанов С. А. Муниципальные услуги как вид публичных услуг / С. А. Кирсанов // Управление консультирование. – 2008. – № 4. – С. 30–42.

² Терещенко Л. К. Услуги: государственные, публичные, социальные/ Л. К. Терещенко // Российского права. – 2005. – № 10. – С. 16–17.

³ Мартынова С. Э. Муниципальной услуги в контексте оценки удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления / С. Э. Мартынова // Вестник томского государственного университета. – 2011. – № 343. – С. 51–54.

мостью, неотделимостью от своего источника (нельзя отделить процесс обучения от ученика и учителя, а процесс предоставления информации от того, кто ее подносит).

Услуга не сохраняется в отдельности от процесса ее оказания, она не может быть законсервирована как товар, который храниться на складе. Услуга ориентирована на какую-либо вещь или на человека. Она может существовать только в процессе ее предоставления. Производство и потребление услуг обеспечивает возможность изменить полезность вещи или свойства человеческой жизнедеятельности.

На сегодняшний день активно формируется новая модель государственного управления в виде «публичного менеджмента», который предусматривает наличие модели «принципал-агент», где граждане – это клиенты (принципал), а государство – слуга (агент). В связи с этим более целесообразным является использование концепции сервисного государства. Она наиболее адекватна современным условиям развития экономики и общества и охватывает значительно более широкий перечень общественных функций государства по сравнению с другими концепциями¹.

Таким образом, услуги, предоставляемые «сервисным» государством, можно называть публичными услугами. При этом государственные и муниципальные услуги выступают элементами системы публичных услуг, так как направлены на удовлетворение общественно-значимых потребностей, определенной части общества. При этом под удовлетворением потребностей понимается соотношение ожидания и реального результата при получении услуги². К публичным услугам можно отнести все общественно значимые услуги, оказываемые государственными

¹ Гусева Т.А. Понятие услуги в контексте Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» и Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» / Т.А. Гусева, Е.Ю. Полотовская // Вестник государственного и муниципального управления. – 2012. - № 4. – С. 67-75.

² Котлер Ф. Маркетинг менеджмент: анализ, планирование, внедрение, контроль / Ф. Котлер. - СПб., Питер, 2006. – С. 59.

ми и негосударственными организациями за счет ресурсов бюджетной системы. Л.К. Терещенко считает, что публичные услуги могут оказывать как государственные органы, органы местного самоуправления, так и другие органы власти, а также и негосударственные структуры. При этом государственная и муниципальная услуга непосредственно связана с публичными функциями органа государственной власти и местного самоуправления и вытекает из них. Отличительным признаком муниципальной услуги от государственной, на наш взгляд, является субъект, оказывающий услугу, в частности, предмет оказания услуги и источник финансирования – муниципальный бюджет. В свою очередь, публичные услуги, а также услуги некоммерческого сектора являются элементами, социальных и общественных услуг, которые также характеризуются направленностью на удовлетворение потребностей определенной части общества.

Итак, можно провести следующую классификацию услуг общественного сектора, изложенную в таблице 1.1

Таблица 1.1 – Типология услуг общественного сектора

Тип услуги	Субъект, предоставляющий услугу	Орган регулирования и контроля процесса предоставления услуги	Источник финансирования
Публичная	Органы государственной власти и местного самоуправления, негосударственный сектор	Не всегда совпадает субъектом предоставления	Государственный или местный бюджет
Государственная	Орган государственной власти	Не всегда совпадает субъектом предоставления	Государственный бюджет
Муниципальная	Орган местного самоуправления	Не всегда совпадает субъектом предоставления	Местный бюджет

Исходя из таблицы 1.1 соотношение понятий «государственных и муниципальных услуг» и «публичных услуг» синонимично. Хотя некоторые авторы считают, что публичные услуги включают в себя, кроме государственных и муници-

пальных услуг, услуги некоммерческого сектора¹. А другие относят к государственным (муниципальным) услугам только услуги, оказываемые органами государственной власти и органами местного самоуправления².

Л.К. Терещенко выделяет, что публичные услуги являются обязательными для выполнения государством или другим видом власти, если не имеется субъектов, желающих их выполнять. Публичные услуги должны быть универсальными, т.е. обладать свойством универсальности требований ко всем получателям услуг, кроме того, все они должны иметь одинаковые институциональные права на получение данных услуг, и, наконец, технологически процесс оказания универсальных услуг не должен создавать технологических барьеров (производительность услуги должна обеспечивать отсутствие очередей). Особенностью публичных услуг должно быть наличие для них регламентов, определяемых не только субъектами оказания услуг, но и государственными органами и общественный контроль за их оказанием³.

Для публичной услуги должна быть единая (стандартная) процедура, но точек доступа к данной услуге должно быть много. При этом под точкой доступа к услуге подразумевается пункт, где осуществляется взаимодействие поставщика услуги и ее получателя. Данная точка доступа должна быть единой для услугополучателя в смысле, что он не должен еще куда-то обращаться для получения данной услуги, например, идти фотографироваться, получать справки. Наличие услуги является необходимым, но не достаточным свойством при их потреблении. Если перед заинтересованным в услуге лицом возникают барьеры (ценовые, временные или связанные с удаленностью продуцента) либо эти барьеры носят другой дискриминационный характер, то фактически услуга становится доступной

¹ Цукарь С.С. Обеспечение доступности государственных услуг в рамках реализации концепции электронного государства / С.С. Цукарь // Вестник Поволжского института управления. – 2016. - № 2 (53). – С. 141-147.

² Конев С.И. Электронная форма реализации административных регламентов предоставления публичных услуг / С.И. Конев // Общество и право. – 2015. - № 1 (51). – С. 256-258.

³ См.: Шулакова А.А. Проблемные аспекты разграничения государственных услуг с государственными функциями / А.А. Шулакова // Известия Оренбургского государственного аграрного университета. – 2015. – С. 239-241.

только определенному кругу лиц. Сам по себе доступ представляет процесс со-произдуцирования услуги, без которого продуцирование универсальной услуги невозможно.

И.А. Руденко предлагает различать причины, по которым заинтересованные субъекты обращаются за услугой в государственное агентство, и характер последующего использования предмета оказываемой публичной услуги услугополучателем. Желания и нужды услугополучателей могут носить непосредственный характер либо производный от некоторой необходимости, а последняя, в свою очередь, может быть связана с мотивом производства стоимости, либо иметь другие основания. Характер последующего использования предмета услуги может быть связан с непосредственным (конечным) потреблением; с использованием для производства стоимости; с вынужденным потреблением, обусловленным нормативными требованиями¹.

Существует также противоречивость в использовании понятия «публичные услуги» (с одной стороны, термин «услуга» трактуется как разновидность функции публичного органа власти и подведомственных учреждений, а с другой стороны – как действия органа власти, связанные с исполнением запросов, обращений граждан и организаций, исполнения ими обязанностей, установленных законодательством).

Между тем, такая классификация видов деятельности органов государственной власти представляется не вполне корректной. Например, выдача лицензий и разрешений по всем определяющим признакам является услугой, являющейся составной частью более общего понятия функция по контролю и надзору. В рамках этой функции помимо исключительно заявительной выдачи лицензий и разрешений, присутствуют процессы, связанные с нормативным регулированием лицензирования, контроля лицензируемой деятельности.

Более верным представляется выстраивание иерархической связи между функцией и услугой. Услуга, являясь деятельностью, связанной с обращениями

¹ Руденко И.А. Понятие и сущность государственной услуги / И.А. Руденко // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. – 2014. – С. 68-71.

граждан и организаций, является своего рода деятельностью по непосредственному взаимодействию между заявителем и поставщиком услуги в рамках более комплексной деятельности – функции. Функция – деятельность, носящая циклический характер. Также является элементом более широкого понятия «полномочие» – совокупность прав и обязанностей, которым наделен орган власти.

Таким образом, можно обобщить сказанное. Под государственной услугой стоит понимать деятельность органов государственной власти по удовлетворению потребностей по обращениям граждан и юридических лиц. Муниципальная услуга представляет собой аналогичную деятельность муниципальных органов. При этом сама услуга понимается как деятельность, направленная не на создание какой-либо новой вещи, а на формирование ее новых качеств, а также входит в состав функции.

1.2 Нормативное регулирование предоставления государственных и муниципальных услуг

Оказание государственных и муниципальных услуг – относительно новый правовой институт. Его возникновение связано с принятием Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»¹ (далее - Федеральный закон № 210-ФЗ). Большая часть Федерального закона согласно положениям статьи 30 вступила в силу с момента официального опубликования, и лишь отдельные положения начали действовать через год. В него вносились отдельные изменения, но общая концепция оказания государственных и муниципальных услуг осталась неизменной.

Несмотря на довольно большой срок, прошедший с момента принятия Федерального закона № 210-ФЗ, на практике, при получении государственных и муниципальных услуг юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями,

¹ Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // «Собрание законодательства РФ», 02.08.2010, № 31, ст. 4179.

гражданами, возникают проблемы и вопросы, часть из которых рождена недостаточной информированностью об особенностях правового регулирования в данной сфере. Постараемся охарактеризовать правовое регулирование порядка оказания государственных и муниципальных услуг.

Федеральный закон № 210-ФЗ определяет государственную услугу как «деятельность по реализации функций соответственно федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги».

Аналогично муниципальная услуга – «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 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ и уставами муниципальных образований».

Признаки государственных и муниципальных услуг содержатся в приведенных выше определениях. Государственная (муниципальная) услуга осуществляется по запросу заявителей, в пределах полномочий оказывающего ее органа власти, в соответствии с нормативными правовыми актами.

Указанные признаки корреспондируют с принципом оказания государственных услуг, определенным в статье 4 Федерального закона № 210-ФЗ. Согласно

¹ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 06.10.2003, № 40, ст. 3822.

ему, государственные и муниципальные услуги оказываются исключительно в заявительном порядке – при условии подачи заявления¹.

Заметим, что зачастую государственные услуги путают с государственными функциями, которые осуществляются без подачи заявления заявителями, но предполагают взаимодействие государственных органов, органов местного самоуправления с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями. Типичной реализацией государственной функции, предполагающей указанное выше взаимодействие, является осуществление контрольных мероприятий, на которые Федеральный закон № 210-ФЗ не распространяется.

Не следует также смешивать понятия государственных, муниципальных услуг и услуг, оказываемых в соответствии с гражданским законодательством. Гражданско-правовые услуги регулируются главой 39 Гражданского кодекса Российской Федерации, причем оказание услуг признается объектом гражданских прав (статья 128 Гражданского кодекса Российской Федерации). В отличие от гражданско-правовой услуги, условия оказания которой определяются договором, государственная (муниципальная) услуга оказывается на основании заявления заявителя, подаваемого вместе с установленным нормативным правовым актом пакетом документов или их копий. По общему правилу государственные и муниципальные услуги предоставляются на возмездной основе, при условии оплаты государственной пошлины, размер которой определен нормативными правовыми актами. Нормативным правовым актом также может предусматриваться безвозмездное предоставление государственной или муниципальной услуги всем заявителям или их отдельным категориям.

Другим признаком государственной или муниципальной услуги является ее оказание органом власти. Федеральный закон № 210-ФЗ также содержит аналогичный принцип оказания государственной и муниципальной услуги. Согласно статье 4, государственные и муниципальные услуги предоставляются только гос-

¹ Институт государственных и муниципальных услуг в современном праве Российской Федерации: монография / С.А. Васильев, Е.Ю. Грачева, Е.Н. Дорошенко и др.; отв. ред. В.И. Фадеев. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2016. – С. 116.

ударственными и муниципальными органами власти и в соответствии с нормативными правовыми актами.

Государственные и муниципальные услуги в зависимости от их вида подлежат включению в реестр государственных услуг Российской Федерации (федеральная государственная услуга), либо в реестр государственных услуг субъекта Российской Федерации (региональная государственная услуга), либо в реестр муниципальных услуг (муниципальная услуга).

Федеральный закон № 210-ФЗ также вводит понятие услуг, необходимых и обязательных для предоставления государственных и муниципальных услуг. В отличие от государственных и муниципальных услуг, услуги, необходимые и обязательные для их предоставления, оказываются государственными (муниципальными) учреждениями и иными организациями в рамках государственного задания (заказа).

Несмотря на несколько своеобразный правовой статус указанных услуг (по нашему мнению, они занимают промежуточное положение между гражданско-правовыми услугами и государственными и муниципальными услугами), для получателя этих услуг имеет значение только то, что они оказываются в установленных нормативными правовыми актами случаях и при условии включения в реестр государственных или муниципальных услуг, принятый постановлением Правительства Российской Федерации для федеральных государственных услуг, нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации – в отношении государственных услуг субъекта Российской Федерации, нормативным правовым актом органа местного самоуправления – в отношении муниципальных услуг.

Информация об оказываемых государственных и муниципальных услугах, а также необходимых и обязательных для их оказания услугах подлежит размещению на Едином портале государственных и муниципальных услуг в сети Интернет (сайт <http://gosuslugi.ru>), а также на региональных и муниципальных порталах в случае их создания. Согласно Федеральному закону № 210-ФЗ на федеральном портале должна размещаться информация о государственных и муниципальных

услугах всех уровней, на региональном – о региональных и муниципальных услугах, оказываемых в муниципальных образованиях соответствующего субъекта Российской Федерации.

Тем самым реализуется принцип, предусматривающий открытость деятельности органов, предоставляющих государственные услуги, и органов, предоставляющих муниципальные услуги, а также организаций, участвующих в предоставлении государственных и муниципальных услуг, закрепленный в статье 4 Федерального закона № 210-ФЗ.

На практике порталы зачастую содержат неполную информацию о государственных и муниципальных услугах, поэтому заявителю, желающему получить информацию о порядке оказания соответствующей государственной или муниципальной услуги, рекомендуется зайти не только на федеральный портал и портал соответствующего уровня, но и на сайт органа власти или организации, которые оказывают соответствующую услугу.

Единый портал государственных и муниципальных услуг имеет еще одну важную функцию. Помимо традиционной формы оказания услуг – бумажной, с его помощью часть услуг может быть оказана в электронной форме. Для оказания услуг в электронной форме в некоторых случаях необходимо наличие технических средств для использования электронной подписи либо регистрация на Едином портале. По ряду услуг возможна запись на прием для оказания услуги через Единый портал, региональные и муниципальные порталы, что позволяет экономить время, а также имеются электронные образцы (формы) заявлений и квитанций для оплаты государственных пошлин.

Несмотря на наличие возможности электронной записи на конкретное время, большинство заявителей по-прежнему предпочитают «живую очередь» в государственном (муниципальном) органе или организации, не пользуясь удобной процедурой, предоставленной государством.

Принцип оказания государственных и муниципальных услуг в электронной форме, а также соответствующее право заявителей отражены в статьях 4 и 5 Фе-

дерального закона № 210-ФЗ. К сожалению, далеко не все государственные и муниципальные услуги переведены в электронный вид. Более того, судя по всему, те из них, которые не являются наиболее востребованными, в электронный вид переводить вообще не предполагается¹. Таким образом, соответствующий принцип, по-видимому, не будет до конца реализован.

Федеральный закон № 210-ФЗ предусматривает также создание многофункциональных центров оказания государственных и муниципальных услуг – МФЦ. По сути МФЦ – единая организация, выступающая официально уполномоченным посредником оказания государственных и муниципальных услуг. Заявителю перед подачей заявления следует уточнить, создан ли на его территории МФЦ и входит ли в перечень государственных и муниципальных услуг, оказываемых с его помощью, конкретная услуга. Если соответствующую государственную или муниципальную услугу предоставляет МФЦ, то орган власти откажет в приеме заявления, предложив заявителю обратиться в МФЦ.

Порядок оказания государственных и муниципальных услуг определяется соответствующими нормативными правовыми актами, в частности, административным регламентом, который должен быть принят для каждой государственной и муниципальной услуги. В соответствии со статьей 2 Федерального закона № 210-ФЗ административный регламент является нормативным правовым актом. Он утверждается соответствующим органом власти Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, местного самоуправления.

Большая часть положений административного регламента посвящена процедурам оказания государственной или муниципальной услуги и представляет интерес только для должностных лиц органов и сотрудников организаций, участвующих в ее предоставлении. Наиболее существенная для заявителя информация содержится в стандарте государственной или муниципальной услуги. Подчеркивая важность стандартов предоставления государственных и муниципальных услуг, Федеральный закон № 210-ФЗ относит получение государственной или

¹ Шадрина Татьяна. Получи ответ по мылу // Российская газета. 10.10.2013. Федеральный выпуск № 6203 (227).

муниципальной услуги в соответствии со стандартом предоставления государственной или муниципальной услуги к основным правам заявителей.

Стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги определяет основные требования к оказанию государственной и муниципальной услуги. Он устанавливается для каждой услуги в рамках специального раздела административного регламента. Перечень требований к стандарту определен в статье 14 Федерального закона № 210-ФЗ. К наиболее существенным для заявителя положениям стандарта предоставления услуги относятся следующие:

- наименование государственной или муниципальной услуги;
- наименование органа, оказывающего услугу;
- результат предоставления услуги;
- срок предоставления;
- исчерпывающий перечень документов (в соответствии с нормативными правовыми актами), которые заявитель должен представить для получения услуги, а также перечень документов, которые заявитель может, но не обязан представлять, так как соответствующие сведения могут быть запрошены органом самостоятельно в рамках межведомственного взаимодействия;
- размер платы за оказание услуги и способ ее взимания.

Заявители обладают правом на получение полной, актуальной и достоверной информации о порядке предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе в электронной форме. Как уже отмечалось, указанное право реализуется путем размещения информации как на порталах оказания государственных и муниципальных услуг, так и на официальных сайтах органов исполнительной власти, оказывающих указанные услуги, на стендах в помещениях органа или МФЦ, где организовано предоставление соответствующих государственных или муниципальных услуг. Помимо этого, заявитель может получить консультацию у сотрудника органа (МФЦ) относительно порядка оказания соответствующих государственных или муниципальных услуг. В некоторых органах исполнительной власти организованы специальные окна вне основных очередей для получения

указанных консультаций. Отказ в консультации незаконен, и в случае такого отказа может быть подана жалоба на действия органа или его должностных лиц.

Также возможно обращение по вопросам, связанным с оказанием государственных и муниципальных услуг с использованием почтовой связи, электронной почты, а также телефонной связи, форм на официальном сайте органа власти, если последние два способа консультаций используются органом.

Сроки ответа на обращение по вопросам о порядке оказания государственных и муниципальных услуг, направленное в письменном виде, аналогичен сроку ответа на любое иное обращение и составляет в соответствии со статьей 12 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» за некоторыми исключениями 30 календарных дней. Нормы указанного Федерального закона подлежат применению также и в отношении обращений организаций¹.

В процессе оказания государственных и муниципальных услуг могут возникать претензии заявителей по вопросам, связанным с их оказанием. Федеральный закон № 210-ФЗ закрепляет право на досудебное (внесудебное) рассмотрение жалоб в процессе получения государственных и (или) муниципальных услуг. Это позволяет в большинстве случаев достаточно оперативно и с минимальными затратами решить вопрос (как уже отмечалось, срок рассмотрения обращений, к которым относятся и жалобы, составляет 30 календарных дней).

Наконец, любой спор, связанный с обжалованием государственных и муниципальных услуг, может быть рассмотрен в суде, решение которого будет обязательно как для заявителя, так и для органа власти, оказывающего государственную или муниципальную услугу.

Таким образом, следует подвести промежуточные итоги. Как было отмечено в предыдущем параграфе, государственные и муниципальные услуги являются

¹ Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 18.07.2012 N 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области» // Собрание законодательства Российской Федерации. 30.07.2012. № 31. Ст. 4470.

частью функций, исполняемых государственными и муниципальными органами. Тем не менее, услугу и функцию часто отождествляют. Поэтому считаем необходимым внести в ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» в части определений государственных и муниципальных услуг, данных в статье 2 указанного ФЗ, изменения в словах «деятельность по реализации функций» – «вид деятельности по реализации функций». Это необходимо для того, чтобы стало понятно, что оказание услуги – это только один из видов деятельности по реализации функций органом власти.

1.3 Направления организации предоставления государственных и муниципальных услуг

Создание современных, удобных для населения инструментов оказания государственных услуг представляет собой важную задачу при формировании всей структуры сервисного государства.

Так, одной из самых перспективных и успешных способов обслуживания граждан стало являться оказание государственных услуг в режиме так называемого «одного окна». Данный тип предоставления услуги предполагает, что клиент общается напрямую не с государственным служащим, а с соответствующим сотрудником фронт-офиса, который принимает у заявителя документы и при необходимости оказывает консультации относительно получения государственных услуг.

Принцип «одного окна» предполагает оказание государственной или муниципальной государственной услуги после однократного обращения клиента с соответствующим запросом.

Режим «одного окна» реализуется в МФЦ при предоставлении государственных и муниципальных услуг. Для граждан такие центры – это осязаемый результат преобразования системы государственного управления, новые введения в социально-управленческую систему, которая призвана облегчить жизнь населению

и организациям. Активное развитие сети МФЦ по принципу «одного окна» помогает значительно сократить сроки предоставления услуг, уменьшить ожидание в очередях и, в результате, повысить уровень удовлетворенности населения работой государственных органов¹.

Такие многофункциональные центры обеспечивают возможность не просто упростить процедуры предоставления услуг населению, синхронизировать работу различных служб и ведомств, но также и обеспечить необходимый уровень комфорта посетителей, уменьшить финансовые и временные расходы граждан при получении государственных услуг. Документы в многофункциональные центры принимает не государственный работник, а специалист фронт-офиса, в обязанности которого входит прием запросов по услугам разных ведомств. Решение о предоставлении услуги, также, как и раньше, принимается в муниципальном или государственном органе. Однако теперь клиент не общается напрямую с государственным служащим. Такая возможность не просто повышает комфорт заявителя, но и значительно уменьшает риск коррупции.

МФЦ, по своему существу, стали первым реально действующими системами уменьшения сроков оказания государственных услуг.

ФЗ от 27.07. 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и ФЗ от 28.07. 2012 г. № 133-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ с целью устранения ограничений для предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» определены не только функции, обязанности и права МФЦ и ведомств, которые оказывают государственные услуги, правила взаимодействия данных структур между собой, но также и сняты всякие ограничения на федеральном уровне по оказанию государственных услуг по принципу «одного окна», за предоставление которые отвечают федеральные органы.

¹ Гриценко Е.В. Правовой статус многофункционального центра предоставления государственных и муниципальных услуг в России и европейский опыт организации «службы единого окна» / Е.В. Гриценко, Е.Г. Бабелюк // Закон. – 2012. - № 6-7.

На законодательном уровне установлено, что МФЦ выступают полноправным участником межведомственных правоотношений, что в свою очередь предоставляет возможность запрашивать по межведомственным каналам необходимую информацию, избавив клиента от необходимости ходить за различными справками в разные ведомственные службы. В ближайшем будущем возможность получения услуг по данной системе будет осуществлена во всех муниципальных округах, в том числе и в сельских поселениях и удаленных населенных пунктах¹.

Дальнейшее совершенствование законодательства позволит расширить количество услуг, предоставляемых в МФЦ по принципу «одного окна».

В настоящее время создание новых МФЦ и практика обслуживания граждан по принципу «одного окна» распространяется во с большой скоростью всех регионах страны.

В соответствии с указом Президента РФ, к 2015 г. доля населения, у которой имеется доступ к получению муниципальных и государственных услуг по принципу «одного окна» должна была повыситься до 90%.

Минэкономразвития России реализуется комплекс мероприятий по совершенствованию системы предоставления государственных услуг. Внедрена система межведомственного взаимодействия; проводится работа по переводу государственных услуг в электронный формат; внедряются принципы экстерриториальности и многоканальности. Одним из ключевых направлений развития государственных услуг является создание центров «Мои документы», в которых в настоящее время предоставляется порядка 30 федеральных и более 100 региональных услуг.

Для улучшения эффективности управления проектом расширения практики работы по принципу «одного окна» Минэкономразвития РФ в каждом субъекте

¹ Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2010 г. №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (постатейный) / А.Н. Борисов. – Юстицинформ, 2011. – С. 56.

России был создан и утвержден план-график организации оказания муниципальных и государственных услуг по данному принципу¹.

По состоянию на 1 января 2018 года в России создано 2777 многофункциональных центров и 10 558 небольших офисов МФЦ в малонаселенных пунктах. Доступ к созданной сети центров "Мои документы" имеют более 96% населения страны.²

Для того, чтобы оптимизировать мониторинг планирования и дальнейшего развития сети многофункциональных центров и привлекаемых организаций, была запущена информационная система, которая позволяет формировать и вести отслеживание за реализацией планов регионов по внедрению сети МФЦ и их функционированию в режиме реального времени, в том числе графическое отображение центров предоставления услуг по принципу «одного окна» в районе каждого субъекта РФ.

В соответствии с поручением Председателя Правительства Российской Федерации от 4 декабря 2013 года Минэкономразвитием России выполнены работы по созданию единого бренда для системы МФЦ в Российской Федерации. В рамках проекта разработан единый для всех регионов страны бренд МФЦ, ставший отражением существующих возможностей и особенностей новой организации системы предоставления государственных и муниципальных услуг в МФЦ по жизненным ситуациям заявителей.

Открытость к информационным технологиям – основное требование при построении сервисного государства. Интернет-отрасль в России развивается стремительными темпами, чему способствует как рост количества интернет-пользователей, так и повышенный спрос на онлайн-сервисы. Российский сегмент

¹ Кайль Я.Я. Состояние и перспективы развития процесса организации предоставления государственных (муниципальных) услуг населению РФ / Я.Я. Кайль // Региональная экономика: теория и практика. – 2011. – №27. – С. 49-56.

² Совершенствование государственного управления - портал административной реформы от 07 февраля 2018 [Электронный ресурс] // <http://ar.gov.ru/news/59380/1/0/1/10/>

Интернета по объему аудитории является крупнейшим в Европе, по количеству пользователей интернета Россия ещё в 2012 году вышла на первое место в Европе и на шестое место в мире. С каждым годом Интернет в России становится все доступнее. Поэтому перевод услуг в электронный вид – перспективное направление реформы, призванное облегчить жизнь населению¹.

Переход на предоставление государственных и муниципальных услуг в электронном виде существенно повысит их доступность, снизит коррупционные риски, сократит временные и финансовые затраты государства и граждан.

Под электронными услугами понимается такая организация взаимодействия между органами власти и населением, при которой подача заявления и необходимых документов для получения услуги осуществляется в электронном виде через Интернет. По итогам принятия решения заявителю может предоставляться результат в форме электронного документа.

Впервые о переводе госуслуг в электронный вид говорилось в федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002-2010 годы)». В 2006 году в проекте появилось более четкое понимание терминологии и планов по переводу услуг в электронный вид, а также добавилась связь с электронным межведомственным документооборотом. Указанный подход был предложен Минэкономразвитием России совместно с Минкомсвязью России как важный элемент повышения качества предоставления услуг.

В 2008 году работа по переводу госуслуг в электронный вид вошла в наиболее активную стадию. Было выделено пять этапов перевода услуг в электронный вид².

Работа по переводу услуг в электронный вид потребовала устранения правовых и технологических барьеров. Во-первых, исключение из законодательства

¹ Михайлова О.В. Сети в политике и государственном управлении / О.В. Михайлова. – М.: КДУ, 2013. – С. 157.

² Шаляева Ю.В. Представление государственных услуг в электронном виде: проблемы реализации, правоприменения / Ю.В. Шаляева, С.В. Сорокин // Вопросы современной юриспруденции: сб. ст. по матер. LXII междунар. науч.-практ. конф. № 6(57). – Новосибирск: СибАК, 2016. – С. 43-49.

требования обязательного «бумажного» документооборота, для чего в 2010-2011 годах были внесены изменения в более 100 федеральных законов, а также принято множество подзаконных актов. Во-вторых, формирование Минкомсвязью России инфраструктуры обмена данными между ведомствами и организация скоординированной работы органов власти всех уровней по переходу на электронные услуги.

Для решения этой задачи с 2008 года Минэкономразвитием России организован регулярный независимый мониторинг качества предоставления государственных и муниципальных услуг. В 2009 году Правительством были определены 74 федеральные услуги и 56 региональных и муниципальных приоритетных услуг для их перевода в электронный вид¹.

Минэкономразвитием России был разработан и введен в опытную эксплуатацию прототип информационной системы «Сводный реестр услуг», на базе которой Минкомсвязь России реализовала промышленное решение «Федеральный реестр услуг», ставшее основой для работы Единого портала государственных услуг (ЕПГУ) – gosuslugi.ru.

С момента открытия Единого портала госуслуг в декабре 2009 года он превратился в действенный инструмент доступа к государственным услугам в электронном виде. К концу I квартала 2016 г. количество пользователей, зарегистрированных на Едином портале государственных и муниципальных услуг превысило 25,5 млн. человек.

Выстраивание всей системы для предоставления госуслуг в электронном виде стало одним из факторов, который позволил Российской Федерации сделать рывок в рейтинге ООН по развитию электронного правительства в 2009-2012 годах. Всего за два года Россия поднялась сразу на 32 позиции – с 59 на 27 место, а из стран, население которых превышает 100 миллионов человек, Россия заняла третье место в рейтинге – после США (310 миллионов, пятое место рейтинга ООН) и Японии (127 миллионов, восемнадцатое место рейтинга ООН). По версии

¹ Лизин С. Электронные государственные услуги: проблемы и решения / С. Лизин // Открытые системы. СУБД. – 2011. – № 6.

этого же рейтинга ООН, опубликованного в 2014 году, Россия сохранила прежнюю позицию (27 место)¹.

В июле 2013 года Минэкономразвитие России предложило новый подход к переводу услуг в электронный вид, поскольку поэтапная модель перевода услуг оказалась слишком формализованной и не учитывала особенности отдельных услуг, тем самым не позволяла органам власти эффективно переводить их в электронный вид.

Было предложено перейти к модульной системе, более гибкой, предусматривающей перевод в электронный вид отдельных административных процедур.

В декабре 2013 года была утверждена Концепция развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде, разработанная Минкомсвязью России совместно с Минэкономразвитием России, которая определила основные цели, принципы и направления деятельности по дальнейшему развитию электронных услуг на период до 2016 года. Утвержден план мероприятий по ее реализации (распоряжение Правительства Российской Федерации от 9 июня 2014 г. № 991-р.).

Концепция определила 15 приоритетных федеральных и 20 региональных услуг, подлежащих первоочередной оптимизации.

В рамках указанной оптимизации по каждой из 35 приоритетных услуг разрабатываются соответствующие планы-графики.

В целях дальнейшего развития системы предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме Правительство Российской Федерации (постановлением от 26 марта 2016 г. № 236) утвердило требования к предоставлению в электронной форме государственных и муниципальных услуг². В данном акте нашел свое отражение «модульный принцип» перевода услуг в электронный вид, ранее предложенный Минэкономразвитием России.

¹ См.: Указ. соч. Васильев С.А. С. 122.

² Постановление Правительства РФ от 26.03.2016 № 236 «О требованиях к предоставлению в электронной форме государственных и муниципальных услуг» // «Собрание законодательства РФ», 11.04.2016, № 15, ст. 2084.

Таблица 1.2 – Сравнительные результаты мониторинга качества перевода федеральных государственных услуг в электронную форму в 2015 и 2016 году

	Мониторинг 2015 года	Мониторинг 2016 года
Услуг ФОИВ, исследованных на ЕПГУ	577	663
Из них:		
услуг с кнопкой» Получить услугу»	316 (55%)	337 (51%)
услуг, по которым удалось подать заявление	289 (50%)	287 (43%)
услуг, по которым получено уведомление о результатах рассмотрения заявления	138 (24%)	159 (24%)
услуг, по которым получен электронный результат (информационные услуги)	21 (4%)	19 (3%)

Как видим, по результатам мониторинга, показатели увеличились, наметилась положительная тенденция.

Одним из главных направлений совершенствования системы государственного управления является повышение качества и доступности государственных услуг. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» к 2018 году уровень удовлетворенности граждан Российской Федерации качеством предоставления государственных и муниципальных услуг должен составлять не менее 90%¹.

Для обеспечения повышения качества и доступности массовых и общественно значимых государственных услуг гражданам Минэкономразвитием России проводится ежегодный мониторинг качества и доступности государственных услуг, а также исследования степени удовлетворенности граждан качеством деятельности государственной власти и органов местного самоуправления в части предоставления государственных, муниципальных услуг и осуществления контрольно-надзорных функций.

¹ Акулич М.М. Мониторинг качества предоставления государственных и муниципальных услуг: методика и опыт реализации / М.М. Акулич, М.В. Батырева // Вопросы территориального развития. – 2014. – Вып. 5 (15). – С. 1-13.

Основная цель ежегодного мониторинга – систематическое выявление наиболее проблемных сфер оказания государственных и муниципальных услуг, а также отслеживание динамики основных показателей оказания наиболее массовых услуг.

Данный мониторинг является одним из инструментов получения объективной информации о степени удовлетворенности граждан качеством деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в части предоставления государственных и муниципальных услуг. В том числе мониторинг позволяет определить уровень доверия граждан к тем преобразованиям, которые проводятся на государственном уровне по улучшению обслуживания населения.

Для отражения реальной ситуации в сфере оказания госуслуг в качестве респондентов социологического опроса выступают граждане Российской Федерации старше 18 лет, которые обращались в органы государственной власти или местного самоуправления за получением государственных или муниципальных услуг за последние два календарных года, и на момент опроса получили конечный результат (положительное решение или отказ)¹.

Задачи проводимого мониторинга:

1. Определение уровня общей удовлетворенности населения качеством государственных и муниципальных услуг, предоставляемых органами власти и местного самоуправления,

2. Анализ отношения граждан к нововведениям при получении указанных государственных и муниципальных услуг, в том числе: к МФЦ, к административным регламентам и стандартам услуг, к процедурам обжалования, к предоставлению услуг в электронном виде.

3. Оценка показателей в соответствии с Концепцией снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных

¹ Государственные и муниципальные услуги: методология, инструментарий и опыт оценки удовлетворенности граждан / ред. А.С. Куренная. - Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2012. – 492 с.

услуг на 2011-2013 годы, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 года № 1021-р¹.

Удовлетворенность граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг в 2017 году составила 86,4%. По сравнению с 2016 годом уровень удовлетворенности качеством предоставления государственных услуг вырос на 3,5 п.п. Это лучшее значение за всю историю измерений.

Показатель удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных услуг был введен в 2012 году майским указом Президента Российской Федерации № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». Он рассчитывается в рамках социологического исследования, которое с 2012 года ежегодно проводится по заказу Минэкономразвития России. В ходе исследования также замеряется среднее время ожидания в очереди при обращении за получением государственных и муниципальных услуг. В 2017 году данный показатель составил 18,67 минут и за 5 лет снизился более чем в 3 раза (в 2012 году он составил 55 минут).

Методика проведения ежегодного социологического исследования была утверждена Правительственной комиссией по проведению административной реформы еще в 2013 году. Социологическое исследование проводится в более чем 70 субъектах Российской Федерации с помощью поквартирных опросов с учетом специфики проживания и численности населения в соответствующем регионе. Так, например, в 2017 году на вопросы анкеты ответило более 21 тысячи человек.²

¹ Распоряжение Правительства РФ от 10.06.2011 № 1021-р (ред. от 28.08.2012) «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 - 2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции» // «Собрание законодательства РФ», 27.06.2011, № 26, ст. 3826.

² Совершенствование государственного управления - портал административной реформы от 07 февраля 2018 [Электронный ресурс] // <http://ar.gov.ru/news/59380/1/0/1/10/>

Изменение уровня удовлетворенности граждан качеством услуг в 2017 году по сравнению с итогами исследования 2014 года¹ представлено на рис. 1.1.



Рисунок 1.1 – Уровень удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг по итогам исследований 2014-2017 гг.², %

Как можно отметить по данным диаграммы, количество граждан год от года увеличивается. То есть можно сказать, что направление организации государственных и муниципальных услуг построено правильно.

Таким образом, направление организации предоставления государственных и муниципальных услуг заключается в том, чтобы сократить время на их предоставление и получение окончательного результата клиентом. Кроме того, значимым аспектом является качество предоставления услуги. Важным шагом в развитии данной сферы является формирование многофункциональных центров (МФЦ).

¹ Южаков В.Н. Удовлетворенность граждан качеством административных государственных и муниципальных услуг: результаты мониторинга 2014 года / В.Н. Южаков и др. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2017. – 290 с.

² Показатель рассчитан как доля граждан, оценивающих качество предоставления государственных и муниципальных услуг как «очень хорошо» и «скорее хорошо», в процентах от числа респондентов, обратившихся за получением государственных (муниципальных) услуг в 2017 г.

МФЦ представляет собой организацию, предоставляющую государственные и муниципальные услуги, взаимодействующую, с одной стороны, с заявителем, а с другой сторон – с государственными и муниципальными органами. Несмотря на то, что МФЦ функционируют в РФ уже порядка 10 лет, данное направление до сих пор развивается и совершенствуется.

2 ИСПОЛЬЗОВАНИЕ НЕПРЕРЫВНОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРИ ПРЕДОСТАВЛЕНИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ ПО ПРИНЦИПУ «ОДНОГО ОКНА»

2.1 Анализ непрерывного управления при предоставлении муниципальных услуг по принципу «одного окна»

Непрерывное управление чем-либо является процессом. Непрерывность заключается в том, что все действия в рамках такого управления взаимосвязаны. Подход, предусматривающий взаимосвязанное непрерывное управление, был впервые предложен приверженцами школы административного управления, которые пытались описать функции менеджера. Однако, эти авторы были склонны рассматривать такого рода функции как независимые друг от друга. Подход непрерывного управления, в противоположность этому, рассматривает функции управления как взаимосвязанные. Данный подход называют также процессным подходом. «Управление» рассматривается в качестве процесса, потому что работа по достижению целей при помощи других – это не является каким-то единовременным действием, – это серия взаимосвязанных непрерывных действий. Данные действия, из которых каждое само по себе является процессом, являются очень важными для успеха организации. Называют их управленческими функциями. Каждая управленческая функция так же является процессом, так как состоит из серии действий, взаимосвязанных между собой. Процесс управления – это общая сумма всех функций. Анри Файоль, именно ему приписывается первоначальная разработка данной концепции, считал, что есть пять исходных функций. Как он считает управлять – это значит предсказывать и планировать, организовывать, распоряжаться, координировать и контролировать¹. Другими авторами разработаны другие перечни функций. При проведении обзора современной литературы можно выявить такие функции как: планирование, организация, командование

¹ Мескон М. Основы менеджмента: Пер. с англ. О.И. Медведь / М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури. – ИД «Вильямс», 2017. – С. 62. 672 с.

или распорядительство, руководство, мотивация, координация, контроль, исследование, коммуникация, принятие решений, оценка, подбор персонала, представительство и ведение переговоров либо заключение сделок¹.

Для успешного функционирования организации необходимо определить и осуществлять менеджмент большого числа взаимосвязанных видов деятельности. Деятельность, которая использует ресурсы и управляется для преобразования входов в выходы, может рассматриваться в качестве процесса. Очень часто выход одного процесса образует вход следующего процесса.

Применение системы процессов в организации вместе с их идентификацией и взаимодействием, и менеджмент процессов, который направлен на получение желаемого результата, могут определяться в качестве «процессного подхода»².

Преимущество процессного подхода – это непрерывность управления, обеспечиваемого на стыке отдельных процессов в рамках их системы, а также при их взаимодействии и комбинации.

В случае применения в системе менеджмента качества данным подходом подчеркивается важность:

- понимания требований и их выполнения;
- необходимости рассмотрения процессов с ракурса добавляемой ими ценности;
- достижения запланированных результатов от выполнения процессов и обеспечения их результативности; непрерывного улучшения процессов, которое основано на объективном измерении³.

В условиях современности в функционировании системы государственного управления усиливается задача по повышению эффективности государственного администрирования. В международной практике процессы по изменению инсти-

¹ Указ. соч.: Мескон М. Основы менеджмента С. 62.

² «ГОСТ ISO 9001-2011. Межгосударственный стандарт. Системы менеджмента качества. Требования» (введен в действие Приказом Росстандарта от 22.12.2011 № 1575-ст) // Консультант-Плюс. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 31.01.2018).

³ Репин В. Процессный подход к управлению. Моделирование бизнес-процессов / Репин В., Елифеев В. – М.: Манн и Фербер, 2013. – 544 с.

тутов (организаций, отношений, правил функционирования) исполнительной власти определяется термином «административная реформа». Административное реформирование в целом направлено на усовершенствование всех административных процедур. Традиционные задачи административных реформ, которые проводятся в различных странах – это увеличение качества государственных услуг, уменьшение расходов по исполнению государственных функций и оказанию услуг, укрепление исполнительской дисциплины (обеспечение выполнения служебных и нормативных документов). Россия также не является исключением: одна из главных целей административной реформы, проводимой в России – это обеспечить формирования единой системы доступности и качества государственных и муниципальных услуг.

Правительством Российской Федерации в 2008 году приоритетным направлением при проведении административной реформы было обозначено дальнейшее увеличение эффективности предоставления государственных услуг при использовании современных технологий¹. Основные механизмы для реализации названного направления – это многофункциональные центры (далее – МФЦ) и переход на предоставление услуг в электронном виде.

В целях увеличения качества государственных услуг и их доступности населению предусматривается четкая регламентация порядка по предоставлению государственных и муниципальных услуг, проведение мероприятий в целях упрощения процедур и снижения временных издержек, которые затрачивает потребитель услуг. Осуществляется также серьезная работа по созданию сети многофункциональных центров для обслуживания населения.

Создание многофункциональных центров по предоставлению государственных и муниципальных услуг предусмотрено было также и Концепцией формиро-

¹ Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р (ред. от 10.03.2009) <О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах> // «Собрание законодательства РФ», 14.11.2005, № 46, ст. 4720.

вания в РФ электронного правительства до 2010 года¹. На этом основании были созданы пилотные многофункциональные центры в некоторых субъектах РФ².

Законом № 210-ФЗ как одно из направлений предоставления муниципальных и государственных услуг называет также их предоставление в многофункциональных центрах. Соответственно части 1 ст. 15 Закона № 210-ФЗ предоставление в многофункциональных центрах государственных и муниципальных услуг осуществляется соответственно настоящему Федеральному закону, иным нормативным правовым актам Российской Федерации, нормативным правовым актам субъектов РФ, муниципальным правовым актам по принципу «одного окна», согласно которым предоставление государственной или муниципальной услуги осуществляется после однократного обращения заявителя с соответствующим запросом, а взаимодействие с органами, которые предоставляют государственные услуги, либо органами, которые предоставляют муниципальные услуги, осуществляется многофункциональным центром без участия заявителя соответственно нормативным правовым актам и соглашению о взаимодействии.

Постановлением Правительства Российской Федерации «О некоторых мерах по повышению качества предоставления государственных (муниципальных) услуг на базе многофункциональных центров предоставления государственных (муниципальных) услуг»³ было установлено, что многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг организует предоставление государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» в соответствии с соглашениями о взаимодействии с федеральными органами испол-

¹ Распоряжение Правительства РФ от 06.05.2008 № 632-р (ред. от 10.03.2009) «О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года» // «Собрание законодательства РФ», 19.05.2008, № 20, ст. 2372.

² Приказ РосОЭЗ от 21.04.2008 № П/0050 «Об организации работ по реализации Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 гг. и плана мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 гг. в Федеральном агентстве по управлению особыми экономическими зонами» // СПС КонсультантПлюс.

³ Постановление Правительства РФ от 22.12.2012 № 1376 (ред. от 18.01.2018) «Об утверждении Правил организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг» // «Собрание законодательства РФ», 31.12.2012, № 53 (ч. 2), ст. 7932.

нительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления.

Закон № 210-ФЗ также предусматривает обязанность Правительства Российской Федерации установить требования к заключению соглашений о взаимодействии между многофункциональными центрами и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления. Указанные требования должны быть разработаны с учетом статьи 18 Закона № 210-ФЗ.

Вместе с тем подготовлено Постановление Правительства Российской Федерации от 22.12.2012 г. № 1376 «Об утверждении Правил организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг», которое на данный момент является основой при организации деятельности МФЦ. Постановление включает в себя описание требований, которым должны соответствовать МФЦ.

Функции, права и обязанности многофункционального центра обозначены в статье 16 Закона № 210-ФЗ, при этом их перечень сформулирован как открытый. Среди прав многофункциональных центров обращает на себя внимание право, предусмотренное ч. 2 статьи 16 Закона № 210-ФЗ, которое дает МФЦ возможность запрашивать и получать информацию, необходимую для успешного осуществления центрами своих функций, в органах, предоставляющих государственные и муниципальные услуги¹. С ней коррелирует пункт 2 статьи 17 Закона, предусматривающий обязанность органов, предоставляющих государственные услуги, и органов, предоставляющих муниципальные услуги, при предоставлении государственных и муниципальных услуг в многофункциональных центрах обеспечивать доступ многофункциональных центров к информационным системам,

¹ Байдаков С.Л. Многофункциональный центр предоставления государственных услуг / С.Л. Байдаков, Г.М. Озеров, О.Ю. Савельев. – М.: Олимп-Бизнес, 2012. – 188 с.

содержащим необходимые для предоставления государственных и муниципальных услуг сведения, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Это право обеспечивает доступность услуг для населения. Так, например, за 2017 г. в МФЦ «Мои документы» города Покачи Ханты- Мансийского автономного округа- Югры предоставлено 21 715 услуг:

1) 12 410 государственных услуг федеральных органов исполнительной власти, из них: Пенсионный фонд, Росреестр, кадастровая палата, УФНС, УМВД, УФССП, Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по ХМАО-Югре;

2) 8 312 государственных услуг исполнительных органов государственной власти автономного округа, из них: Департамент социального развития Ханты-Мансийского автономного – Югры, Департамента природных ресурсов и несырьевого сектора экономики ХМАО-Югры, Центр имущественных отношений БТИ, Департамент экономического развития ХМАО-Югры;

3) 950 муниципальных услуг;

4) 44 услуги Госкорпорации.

За период 2017 года в МФЦ «Мои документы» города Покачи Ханты- Мансийского автономного округа- Югры зарегистрировано 3 755 пользователей на портале госуслуг.

За I квартал 2018 года предоставлено 6 616 услуг:

1) 3 733 государственных услуг федеральных органов исполнительной власти, из них: Пенсионный фонд, Росреестр, кадастровая палата, УФНС, УМВД, УФССП, Фонд социального страхования;

2) 2 174 государственных услуг исполнительных органов государственной власти автономного округа, из них: Департамент социального развития Ханты-Мансийского автономного – Югры, Департамента природных ресурсов и несырьевого сектора экономики ХМАО-Югры, Центр имущественных отношений БТИ, ДТЗН;

3) 323 муниципальные услуги

4) 5 услуг Госкорпорации

Количество зарегистрированных на портале госуслуг-222 человека.

На момент весны 2018 года 97% обратившихся граждан в МФЦ «Мои документы» города Покачи Ханты- Мансийского автономного округа- Югры удовлетворены качеством оказываемых в учреждении услуг. Время ожидания в очереди не превышает 15 минут, среднее время оказания услуги 20 минут, отсутствуют жалобы со стороны органов власти, с которыми взаимодействует МФЦ и со стороны жителей города. Сегодня с уверенностью можно сказать о том, что филиал МФЦ в городе Покачи пользуется полным доверием населения.

По данным информационно- аналитической системы мониторинга качества государственных услуг за 2017 год в МАУ «Многофункциональном центре предоставления государственных и муниципальных услуг «Мои документы» города Покачи Ханты- Мансийского автономного округа- Югры, 92% опрошенных (из 4127 человек) дали оценку «5» услугам МФЦ, и только около 1% (3 человека) – оценку «1».

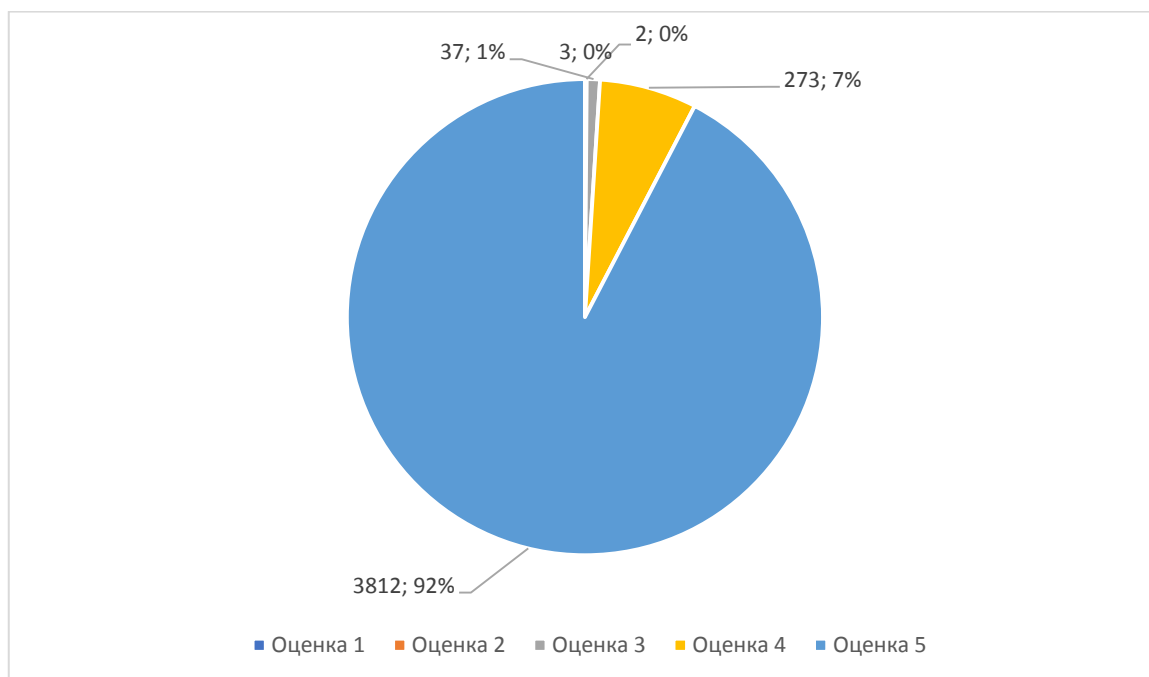


Рисунок 2.1 – Результаты опроса населения в 2017 г.

Количество оценок: 4127 Среднее значение: 4.91 Положительных: 98.98%

За I квартал 2018 года в МАУ МФЦ «Мои документы» города Покачи Ханты- Мансийского автономного округа- Югры было оказано 3 148 услуг:

1) 1 484 государственные услуги федеральных органов исполнительной власти, из них: Пенсионный фонд, Росреестр, кадастровая палата, УФНС, УМВД, УФССП, Фонд социального страхования;

2) 884 государственные услуги исполнительных органов государственной власти автономного округа, из них: Департамент социального развития Ханты-Мансийского автономного – Югры, Департамента природных ресурсов и несырьевого сектора экономики ХМАО-Югры, Центр имущественных отношений БТИ, ДТЗН;

3) 210 муниципальных услуг.

Количество зарегистрированных на портале госуслуг - 217 человек.

Проведенный опрос (с накоплением) показал, что 92% опрошенных (из 4181 человека) довольны предоставлением услуг, и только 0,04% (3 человека) оценили качество предоставления услуг на «1».

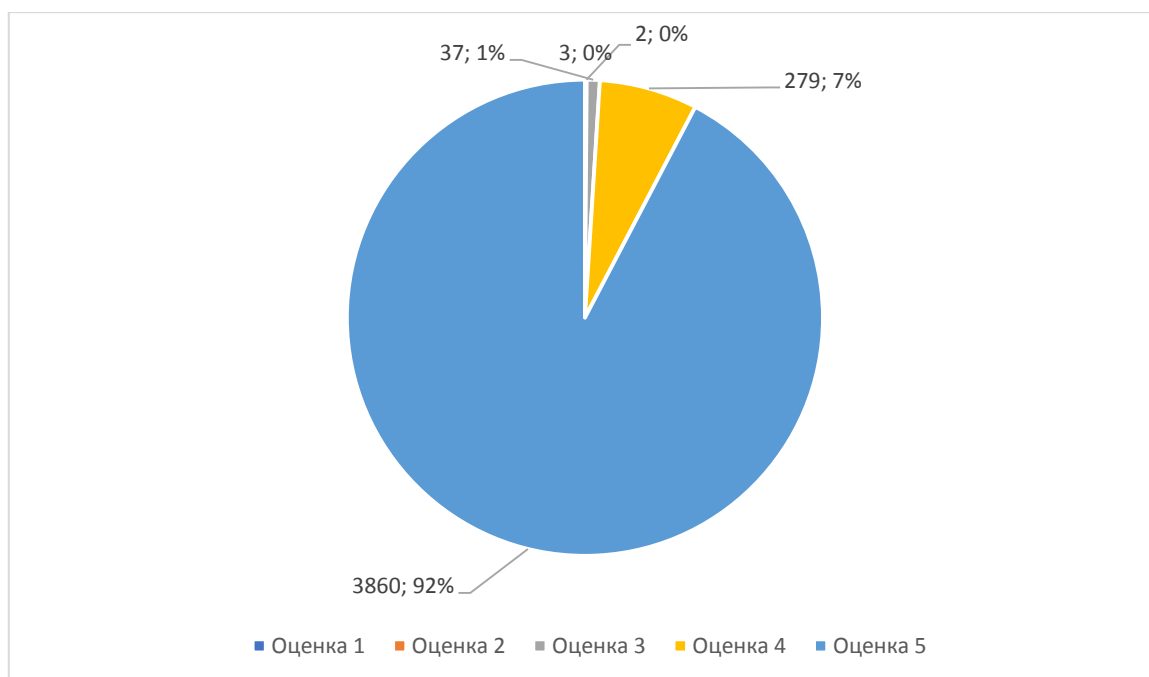


Рисунок 2.1 – Результаты опроса населения за I квартал 2018 г. (накоплением с результатами 2017 г)

Количество оценок: 4181 Среднее значение: 4.91 Положительных: 99.0%.

Таким образом, с 2015 года МАУ МФЦ «Мои документы» в городе Покачи Ханты- Мансийского автономного округа- Югры в полной мере достигает основ-

ную цель создания подобных центров, улучшает качество и доступность по предоставлению услуг, открыт и прозрачен для населения.

Как свидетельствует исследование имеющегося у многих государств мира опыта в рамках предоставления услуг населению на основе принципа «одного окна», можно выделить ряд моделей, на основе которых организован МФЦ. В результате реализации данного принципа зачастую появляется необходимость в межведомственной интеграции. Имеет место принципиальное различие простых систем «одного окна», которые не требуют сотрудничества различных ведомств, и сложных систем «одного окна», где требуется сотрудничество, а также обмен данными. В связи с чем, с точки зрения сложности услуг, уровня взаимодействия, можно выделить такие модели МФЦ¹.

«Модель первого шага» функционирует в качестве справочной службы и исключает необходимость множества оказываемых услуг. Данная стадия является самой ранней и простой стадией в развитии принципа «одного окна», она дает соответствующие результаты, так как всегда требуется 2-й, 3-й шаг и т. п.»². В этом случае интересными являются центры, предоставляющие государственные услуги в Канаде, Германии, Венгрии и Греции. В Германии такие центры функционируют в качестве информационных служб, предоставляющих консультации по вопросам взаимодействия общества с существующими сферами и уровнями государственного управления. В Канаде функционируют Центры доступа, предоставляющие услуги, которые заключаются в консультировании начинающих предпринимателей. Реформированием административной системы в Греции предусмотрена разработка Программы качества, заключающейся в создании консультационных центров государственных услуг, которые объединены в информационную единую сеть. В Венгрии на региональном уровне внедрялся пилотный про-

¹ Маряшева Е.К. Актуальные вопросы предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде / Е.К. Маряшева, С.В. Маслова // Всероссийская научно-практическая конференция на основе интернет-форума «Актуальные проблемы юриспруденции в современной России». – Йошкар–Ола, 2015. – С. 293-301.

² Аджубей Р.В. Оценка эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг населению / Р.В. Аджубей // Молодой ученый. – 2017. – №1. – С. 135-140.

ект, предусматривающий участие государственных организаций, создание информационного центра. К этой модели следует отнести телефонные центры и интернет-сайты.

В «модели магазина повседневного спроса» объединены простые услуги, предоставляемые отдельными ведомствами, чем не предполагается сложная интеграция (исключительно вертикальная интеграция, отсутствие горизонтальной). Данная модель исследуемого принципа характеризуется средней сложностью. В качестве примеров данной модели выступает большинство правительственных порталов, а также центров по обслуживанию граждан. В Австралии проектом «Canberra-Connect» предоставляется примерно 70 услуг через Интернет, 60 – при участии телефонизированных центров. Используя веб-сайта (www.canberraconnect.act.gov.au) данная организация в режиме онлайн предоставляет услуги, состоящие из: регистрации предприятия, автомобиля, оплаты за коммунальные услуги, поиска работы, услуг здравоохранения и др.

В Германии в большинстве случаев роль центров заключается в выполнении ими функции вспомогательных звеньев при взаимодействии граждан с некоторыми муниципальными и государственными службами, принимая от граждан заявления, проводя первичную их обработку, далее передавая в определенные службы.

Модель исследуемого принципа является полностью интегрированной моделью, где отражено объединение комплексных и простых услуг, имеет место реинжиниринг процессов, присутствует горизонтальная и вертикальная интеграция участников процесса. Данной модели анализируемого принципа характерна высокая сложность. В данном случае интересным является опыт Бразилии, принадлежащей к первым государствам, создавшим инфраструктуру центров по обслуживанию на основе принципа «одного окна». На протяжении последних 10-ти лет большинство таких центров сформировано по всему государству. Также следует классифицировать модели МФЦ с позиции охвата населения услугами, а также специализацией. Универсальной моделью (либо «супермаркетом») предусматри-

вается предоставление гражданам доступа к государственным услугам в большинстве ведомств. На сегодняшний день во множестве государств центры предоставления государственных услуг работают следующим образом, к примеру, в Бразилии, Африке и Австралии¹. Множество центров не ограничивается предоставлением государственных регламентированных услуг, ими предоставляются также дополнительные услуги. Можно характеризовать специализированную модель универсальным обслуживанием в той или иной области, к примеру, в регистрации организаций, содействии развитию торговли и т. п. Зачастую, данные учреждения создаются в качестве пилотных, трансформируясь затем в универсальные модели. На основе данной модели происходит создание МФЦ в различных регионах РФ, т. е. в МФЦ предоставляются услуги лишь того или иного органа власти либо учреждения, но, постепенно происходит увеличение перечня услуг. В качестве наиболее интересной модели выступает модель интегрированного универсального центра, в основе создания которого заложен принцип «одного окна». В долгосрочной перспективе данной модели характерен наибольший потенциал для повышения качества оказания услуг².

Следует подчеркнуть особенность создания таких центров по предоставлению государственных услуг, заключающуюся в создании и функционировании каналов взаимодействия. В процессе их создания применяется лишь 1 канал для взаимодействия поставщика и потребителя услуг, когда клиент обращается в центр для получения той или иной услуги. На сегодняшний день, широкое распространение информационно-коммуникационных новых технологий, развитие концепции электронного правительства, предусматривает использование новых

¹ Винокурцева Е.А. Мониторинг предоставления государственных и муниципальных услуг / Е.А. Винокурцева // Актуальные вопросы экономики и управления: материалы V Междунар. науч. конф. (г. Москва, июнь 2017 г.). – М.: Буки-Веди, 2017. – С. 142-144.

² Гриценко Е.В. Европейская доктрина надлежащего публичного управления и перспективы ее восприятия в российском праве // Сравнительное конституционное обозрение. – 2013. – № 2. – С. 115-128.

каналов, т. е. телефонных центров и оказания услуг посредством интернет-технологий¹.

Немалое внимание в процессе создания центров в зарубежных государствах уделено постоянному их совершенствованию, используя при этом обратную связь с потребителями услуг. Практическое применение принципа обратной связи проверено и эффективно при изучении современного состояния в сфере оказания услуг, при формировании стратегии совершенствования услуг, учитывая ожидания и потребности потребителей.

Следует подчеркнуть, что вопрос, связанный с определением степени эффективности функционирования определенного института в области госуправления является достаточно сложным и дискуссионным, при этом, отсутствует единый методологический подход. Одной из причин является осуществление конкретной деятельности органами государственной власти, направленной на удовлетворение интересов общества и потребностей отдельных граждан и социальных групп.

Следует рассматривать такое базовое понятие, как «эффективность» в качестве результативности того или иного процесса, процедуры либо деятельности. Предусматривается определение эффективности в области управления посредством степени достижения управленческой цели, ожидаемого состояния управленческого объекта. Но, невзирая на специфику области, где он действует, не следует изменять универсальным критериям, на основе которых производится оценка эффективности: оценке результативности, продуктивности и экономичности. При этом, беря во внимание социальный характер, присущий осуществляемой МФЦ и органами власти деятельности, как учреждений, которые в рамках аутсорсинга обязаны ориентироваться на продуктивность и экономичность, а также социальную результативность. Следует отметить отсутствие противоречивости данной постановки маркетинговому подходу, в особенности практико-

¹ Фирсова Е.Г. Многофункциональные центры государственных и муниципальных услуг, их роль и правила организации деятельности / Е.Г. Фирсова // Проблемы и перспективы экономики и управления: материалы III Междунар. науч. конф. (г. Санкт-Петербург, декабрь 2014 г.). — СПб.: Заневская площадь, 2014. — С. 46-48.

ориентированным типам маркетинга, состоящим из социального маркетинга и маркетинга отношений.

Критерии, на основе которых производится оценка эффективности, осуществляемой МФЦ деятельности в рамках предоставления населению услуг со стороны потребителей состоит из¹.

1. Критерия доступности: количества МФЦ в населенном пункте, количества предоставляемых государственных и муниципальных услуг, наличия остановок транспорта, автопарковок для него у МФЦ, указателей пути до МФЦ, режима работы, наличия условий, необходимых для обслуживания инвалидов, разных каналов связи, включая Интернет.

2. Критерия сроков: количества времени, которое гражданин проводит в пути до МФЦ, срока оказания разных услуг МФЦ, времени, которое следует провести в очереди, организации очереди (запись, талоны), времени обслуживания клиента.

3. Критерия работы с информацией, чем предусматривается наличие информации для клиента, касающейся услуг и МФЦ в целом в СМИ и Интернете; его возможности получить по телефону консультацию либо через Интернет; наличия информации, касающейся услуг на стенде в МФЦ; присутствия консультантов в зале ожидания для решения информационной проблемы; обеспечения конфиденциальности.

4. Условий оплаты: наличия информации, касающейся стоимости государственной и муниципальной услуги, которая должна быть приемлемой для всех граждан; возможности оплаты пошлины в МФЦ, оплаты услуг на протяжении рабочего дня МФЦ, наличия расходов, приемлемых для всех граждан.

5. Поведения работников, в этом случае присутствует контактное лицо, чем предусматривается соблюдение норм в общении с клиентом: вежливости, организованности, компетентности, точности в процессе оформления документов (отсутствия ошибок в нем).

¹ Слесарев С. Многофункциональный центр // СПС КонсультантПлюс. 2018.

7. Комфортности, обеспечением которой предусматриваются условия, состоящие из: специального помещения, используемого при ожидании, необходимого числа мест для клиентов, наличия гардероба, туалета; комфортной температуры, наличия стола, наличия образцов для заполнения, хорошего освещения, возможности консультации по заполнению, предоставления бумаги и ручек, свободного доступа к бланкам, возможности получения услуг в МФЦ.

Показателем социальной эффективности и является достижение высокого уровня удовлетворенности общественности как потребителей услуг по вышеуказанным показателям.

Таким образом, существует немало дискуссионных мнений о том, каким образом организовать работу единых информационных баз данных, как обеспечить достаточный показатель компетентности работников МФЦ в процессе приема и выдачи документов населению в целях обеспечения продуктивного функционирования МФЦ.

На данный момент после принятия Федерального закона «Об организации оказания государственных и муниципальных услуг» и Постановления Правительства РФ от 22.12.2012 г. № 1376 «Об утверждении Правил организации деятельности многофункциональных центров оказания государственных и муниципальных услуг», нет детальной проработки подзаконных нормативных актов. Нужно дальнейшее методическое обеспечение деятельности МФЦ, включая разработку методических рекомендаций в рамках создания таких центров и обеспечения их деятельности, типового стандарта оказания государственных и муниципальных услуг в МФЦ, и форм отчетности.

2.2 Характеристика процессов, осуществляемых при предоставлении муниципальных услуг по принципу «одного окна»

Муниципальное управление на современном этапе является интересным благодаря внедрению в практику органов местного самоуправления разных технологий, работы и функции при этом являются процессами.

Процессный подход является одной из концепций управления, окончательно сформировавшейся в 80-х гг. XX века. Согласно данной концепции, деятельность учреждения принято рассматривать в качестве набора процессов, которыми следует управлять. Вместе с тем, предполагается взаимосвязь эффективного построения процессов и качества продукции либо предоставления услуг. Зачастую, свое применение находят стандарта ISO 9001 (как ранее упоминалось, при этом, следует привести более подробное определение): «Процесс является совокупностью взаимодействующих и взаимосвязанных видов деятельности, преобразующих вход в выход»¹. Немаловажная составляющая процесса, не отраженная в данном определении, - систематичность повторяющихся и не случайных действий. Отметим своеобразную эволюцию в развитии процессного подхода. Первоначальная разработка и применение данного подхода были нацелены на создание и осуществление горизонтальных связей на предприятиях, координацию работы в рамках единого процесса. В результате использования процессного подхода на данном этапе появилась возможность решения возникающих проблем без необходимости участия руководства, используя необходимый инструментарий, более оперативно решая вопросы и воздействуя на результаты деятельности.

Затем, по степени усложнения взаимодействия между учреждениями процессный подход начал использоваться в целях координации различных организаций, участвующих в совместных операциях, предоставлении услуг либо осуществлении работ. Данный вывод, как мы считаем, является применимым к взаимодействию между МФЦ и органами местного самоуправления в процессе предоставления гражданам муниципальных услуг. Управление процессами предоставляет возможность концентрации не на работе подразделений, а на результате ор-

¹ «ГОСТ ISO 9001-2011. Межгосударственный стандарт. Системы менеджмента качества. Требования» (введен в действие Приказом Росстандарта от 22.12.2011 № 1575-ст) // Консультант-Плюс. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 31.01.2018).

ганизации. Данный вывод подтвержден в процессе анализа предоставления в МФЦ муниципальных услуг. Осуществление муниципальных услуг производится в качестве совокупности определенных процессов, исполнители которых – МФЦ и органы местного самоуправления, и, иногда, исполнительные органы госвласти. В процессе оказания в МФЦ муниципальных услуг находит свое применение принцип «одного окна», заключающийся в предоставлении муниципальной услуги после однократного обращения гражданина с заявлением в МФЦ. Другие же процессы, которыми сопровождается производство услуги, должны происходить без его участия, что обуславливается межведомственным информационным обменом информацией либо документами между МФЦ и органами местного самоуправления. Предусматривается осуществление данного обмена согласно нормативно-правовым актам и соглашениям о взаимодействии¹.

Процессным подходом в процессе оказания муниципальных услуг на основе принципа «одного окна» предусматривается наличие элементов, при отсутствии которых невозможно его осуществление. Данные ключевые элементы состоят из входа процесса, ресурсов, владельца процесса, потребителя и поставщика процесса, показателей, выхода процесса (рис.1.1)². В качестве входа процесса выступают элементы, которые изменяются при выполнении действий. Входами в нашем случае являются оборудование, материалы, разная информация, документация, финансы, кадровый состав, заявление гражданина в случае обращения в МФЦ.

¹ Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть: учебник для магистров / Э.П. Андрюхина, И.В. Ахрем, Н.Н. Бакурова и др.; под ред. С.А. Старостина. – Москва: Проспект, 2017. – 336 с.

² «ГОСТ ISO 9001-2011. Межгосударственный стандарт. Системы менеджмента качества. Требования» (введен в действие Приказом Росстандарта от 22.12.2011 N 1575-ст) // Консультант-Плюс. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 31.01.2018).

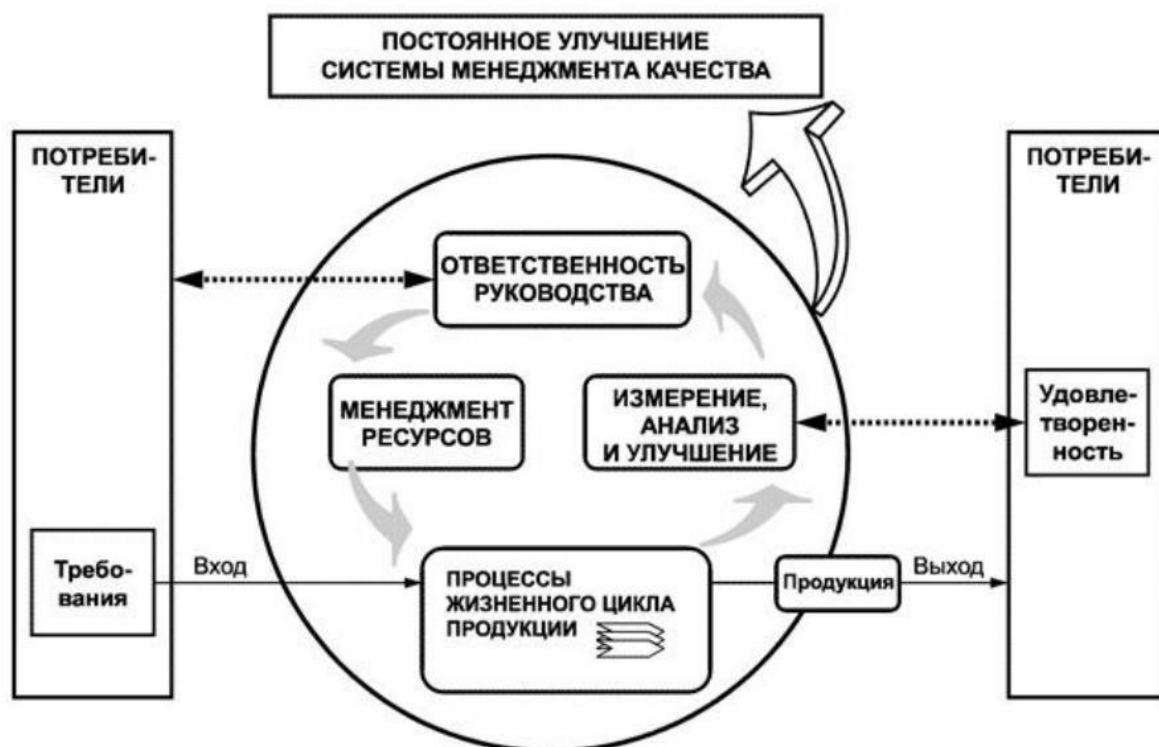


Рисунок 2.3 – Процесс предоставления муниципальных услуг по принципу «одного окна»¹

Выходы процесса состоят из ожидаемых результатов, ради которых предпринимаются исследуемые действия. В качестве главного выхода в процессе предоставления муниципальной услуги выступает результат оказания населению муниципальных услуг в виде информации, выписок, справок, компенсаций и начисления субсидий.

Ресурсы следует рассматривать с позиции элементов, необходимость в которых появляется при осуществлении процесса, которые состоят из: оборудования, персонала, финансов, системы электронного межведомственного взаимодействия и документов, представляемых заявителем в случае подачи заявления. Мы считаем, что ресурсы не претерпевают изменений. Каждый процесс сопровождается наличием владельца, которым в процессе оказания муниципальных услуг выступает МФЦ, а также орган местного самоуправления. Основным, что определяет

¹ Дорошенко Н.Н. Многофункциональный центр по предоставлению государственных и муниципальных услуг как социально-управленческий институт и предмет социологического анализа. : диссертация ... кандидата социологических наук: 22.00.08 / Н.Н. Дорошенко; [Место защиты: Санкт-Петербургский государственный экономический университет].- Санкт-Петербург, 2014.- 148 с.

их статус, является заключенное соглашение, объем ресурсов, установленные обязанности и права за выход процесса, т. е. оказание услуги.

Каждый процесс должен обладать поставщиками и потребителями. В случае их отсутствия, процесс считается не выполненным. В случае отсутствия у процесса потребителей, процесс является не востребованным. В этом случае наблюдается интеграция 2-х современных подходов, которые характерны коммерческому менеджменту: маркетингового и процессного. В случае наличия поставщиков, ими обеспечиваются входные элементы в процессе, потребители при этом ожидают получение результатов либо элементов, т. е. удовлетворения их потребности. При предоставлении муниципальных услуг на основе принципа «одного окна» в качестве поставщика выступает орган местного самоуправления, также исполнительные органы госвласти, а потребителя – заявитель¹.

Необходимость в наличии показателей процесса возникает при получении информации, касающейся результативности осуществляемых действий, принятия субъектом процесса управленческих решений. В этом случае показателями процесса является набор качественных либо количественных параметров, которые характеризуют процесс и его результат (т. е. выход). Такие же параметры находят свое применение в процессе мониторинга качества, доступности услуг, что основано на опросе заявителей².

Наряду с анализом процессов как элементов, следует рассматривать оказание муниципальной услуги в качестве совокупности процессов. Они состоят из процессов ресурсного обеспечения, прогноза, производства услуги, оценки результата, а также качества услуг. Вместе с тем, необходимой является координация осуществляемых процессов, заключающаяся во взаимодействии субъектов управления процесса, что основано на утвержденных правилах, нормах, регламентах,

¹ Яхина О.В., Яичникова Ю.С. Принцип гласности в административной регламентации муниципальных услуг // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 1. – С. 29-32.

² Петраков М.А. Проблемы организации мониторинга качества оказания государственных (муниципальных) услуг / М.А. Петраков, Р.В. Аджубей // Молодой ученый. – 2016. – №30. – С. 247-250.

заключенном соглашении. Вне зависимости от влияния внешних либо внутренних факторов следует обеспечить однозначность в осуществлении процессов. Данное условие является очень важным, поскольку от количества отклонений от порядка осуществления процесса зависит степень опасности, связанной со снижением качества предоставления услуг. К примеру, в случае не предоставления исполнительным органом государственной власти в 5-тидневный срок ответа согласно межведомственным установленным срокам оказания муниципальной услуги, отсутствует возможность увеличения продолжительности ее предоставления¹. Несомненно, это спровоцирует неудовлетворенность заявителя.

Предусматривается регламентирование и регулирование процессов ресурсного обеспечения оказания муниципальной услуги посредством соглашений о взаимодействии. Процесс разработки соглашения принадлежит к функциям органов местного самоуправления. Мы считаем, что наряду с заключением соглашения необходима также разработка стандартов в рамках оказания муниципальной услуги. На современном этапе отсутствие таких стандартов принадлежит к ключевым проблемам в процессе предоставления муниципальных услуг на основе исследуемого принципа, поскольку это предпроцессный этап, составляющий основу процесса.

В основе процессного подхода в процессе оказания муниципальных услуг на основе данного принципа заложен ряд принципов. Благодаря внедрению данных принципов появляется возможность существенного повышения эффективности работы. Но, необходимо усиление межведомственной связи: поскольку переход к процессному управлению от функционального, заключается в постоянной совместной работе органов власти и МФЦ. Существует зависимость «работоспособности» принципов, являющихся основой процесса от уровня обеспечения данной совместной работы. В процессе внедрения процессного подхода в рамках оказа-

¹ Зеленкова А.А. Качество публичных услуг: вопросы формирования реестров и перечней / А.А. Зеленкова // Век качества. – 2012. - № 5/6. – С. 26-29.

ния муниципальных услуг на основе принципа «одного окна» немаловажным является учет таких принципов¹.

1. Принципа взаимосвязи между процессами, участники которых – органы власти и МФЦ, которыми выполняются соответствующие работы.

2. Принципа востребованности. В этом случае предусматривается наличие у каждого процесса цели, востребованности его результатов, соответственно, потребности.

3. Принципа документирования всех процессов, реализацией которого предусматривается документирование всей деятельности и ее автоматизация. Данное условие принадлежит к условиям стандартизации процесса, а также дальнейшего его совершенствования.

4. Принципа контроля процесса, заключающегося в определении показателя, характеризующего состояние процесса, его результативности в рамках определенных границ.

5. Принципа ответственности за данный процесс. Существует возможность задействования в выполнение процесса разных специалистов и сотрудников, при этом, ответственность за результаты процесса несет его владелец, т. е. МФЦ, а также органы власти.

Таким образом, анализ особенностей осуществления процессного подхода в ходе оказания муниципальных услуг в рамках принципа «одного окна» дает возможность получения ряда преимуществ для каждого участника. Для МФЦ, исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления – это улучшение координации действий в пределах процесса, ориентация участников на результат процесса, выявление возможностей в целях улучшения процессов, исключение невостребованных процессов, сокращение материальных и временных затрат, а в результате увеличение продуктивности и результативности работы МФЦ. Для заявителя осуществление процессного подхода дает воз-

¹ Кайль Я.Я. Качество предоставления государственных и муниципальных услуг как важный фактор повышения уровня жизни населения регионов РФ / Я.Я. Кайль // Региональная экономика: теория и практика. – 2011. – №26. – С. 51-58.

возможность обеспечения прозрачности действий, которые направлены в целях достижения результата, повышения предсказуемости результатов, устранения барьеров в процессе получения муниципальных услуг.

Осознание таких преимуществ и устранение имеющихся проблем даст возможность обеспечения достижения результата, а собственно, высокое качество муниципальных услуг.

2.3 Совершенствование процессов, осуществляемых при предоставлении муниципальных услуг по принципу «одного окна»

Актуальность совершенствования процесса оказания муниципальных услуг на основе принципа «одного окна» постоянно возрастает, поскольку это выступает в качестве средства для улучшения внутренней эффективности и результативности организации, повышения степени удовлетворенности заявителей, а также иных заинтересованных сторон. Ключевая цель МФЦ заключается в постоянном улучшении, что требует своего отражения в политике МФЦ в части качества.

Основной инструмент улучшения состоит из цикла PDCA, именуемого также циклом Деминга (рис. 2.4). Цикл PDCA является непрерывным процессом совершенствования осуществляемой деятельности, который представлен в форме циклической последовательности 4-х этапов: Plan (планирования), Do (выполнения), Check (проверки), Act (исправлений, действий)¹.

Данный цикл можно кратко описать следующим образом²:

1. Планирование (Plan) предусматривает составление планов мероприятий, заключающихся в достижении той или иной цели.
2. Выполнение (Do) предусматривает осуществление мероприятий, намеченных на вышеуказанном этапе.

¹ «ГОСТ ISO 9001-2011. Межгосударственный стандарт. Системы менеджмента качества. Требования» (введен в действие Приказом Росстандарта от 22.12.2011 N 1575-ст) // Консультант-Плюс. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 31.01.2018).

² Смирнова И.Д. О специфике предоставления публичных услуг в электронном виде / И.Д. Смирнова // Молодой ученый. – 2015. – №2. – С. 386-388.

3. Проверка (Check), данным предусматривается анализ результатов проделанной работы.

4. Действия (Act), предусматривается внесение в план необходимых корректив (либо же формирование новой цели).

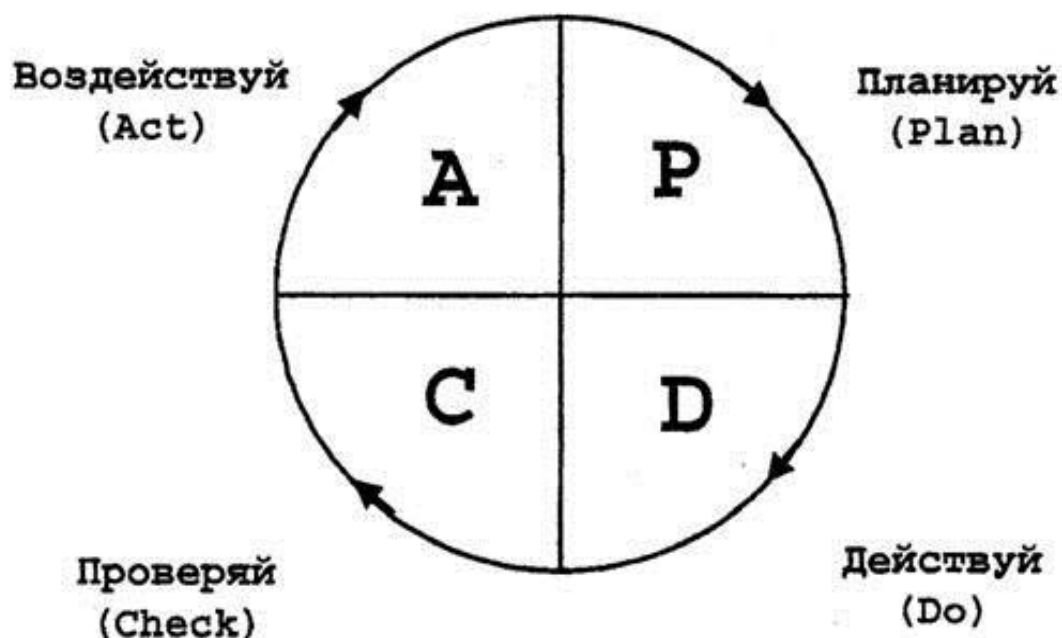


Рисунок 2.4 – Цикл PDCA

Циклом PDCA символизируется принцип повторения в процессе решения проблем – постепенное достижение улучшения, и многократное повторение цикла усовершенствования.

Следует более подробно проанализировать цикл PDCA при оказании муниципальных услуг на основе принципа «одного окна».

Этап планирования (Plan) состоит из 5-ти ключевых подэтапов:

- 1) построения «меню» услуг, технологий достижения соответствующих целей;
- 2) расчета кадровой загрузки, проектирования организационной структуры;

- 3) распределения ответственности и полномочий в рамках целей и процессов;
- 4) разработки системы внешнего и внутреннего документооборота;
- 5) разработки системы оценки эффективности работы МФЦ.

Следует подробнее проанализировать данные подэтапы.

Первый из вышеуказанных подэтапов заключается в создании организационных единиц, начиная с разработки целей, а также методов их достижения. В процессе проектирования МФЦ, наряду с технологиями оказания услуг, формируется процесс взаимодействия с территориальными представительствами федеральных органов, органами госвласти, органами местного самоуправления, гражданами и организациями ¹.

Создание «меню» услуг следует рассматривать как наличие перечня государственных и муниципальных услуг, предусматриваемых к предоставлению населению на базе МФЦ. В качестве источника, заложенного в формирование «меню», выступают реестры государственных и муниципальных услуг. Предусматривается утверждение данного перечня исключительно высшим должностными лицами субъекта РФ, а также руководителями муниципалитетов.

В результате утверждения такого перечня, разрабатывается последовательность процедур для достижения соответствующих целей, в том числе, разработка требований к их достижению, сроков и ресурсов.

Таким образом, происходит формирование стандартов оказания услуг с последовательностью действий, являющихся взаимосвязанными, без указания исполнителей.

Благодаря стандартам оказания услуг в форме цепочек и схем взаимосвязанных процедур можно получить возможность наглядного анализа принципов и механизмов функционирования МФЦ, при отсутствии необходимости изучения разработанных документов.

¹ Паршин М.В. Качество государственных и муниципальных услуг: на пути к сервисному государству / М.В. Паршин. – М.: Статут, 2013. – 272 с.

В качестве общеизвестного факта в практике проектирования управления выступает разделение соответствующих административно-управленческих процессов на 4-е категории, позволяющие типизировать присущий им характер: управленческие процессы, т. е. процедуры, непосредственно связанные с администрированием осуществляемой организационной структурой деятельности; процессы, состоящие из процедур, заключающихся в достижении целей и создании основной социальной и экономической ценности МФЦ; поддерживающие процессы, заключающиеся в обеспечении ключевых процессов, порядка взаимодействия между органами местного самоуправления, государственной власти, бухгалтер; процессы развития, предоставляющие возможность отслеживания и усовершенствования в любой момент текущей деятельности структуры¹.

Таким образом, благодаря использованию инструментов, характерных графическому моделированию процессов, можно наглядно отобразить и усовершенствовать в любой момент полученные результаты.

Критически важным является процесс проектирования и планирования административно-управленческих процессов, до этапа определения штатной структуры МФЦ, поскольку при согласовании технологий достижения цели возникает необходимость в расчете количества кадров и распределения бизнес-ролей каждого участника процесса. К тому же, благодаря разработке технологий предоставления услуг в графической форме возможным является на этапе проектирования внесение изменений в процесс, не изменяя и не внося технические правки в документацию.

Подэтап, предусматривающий расчет кадровой численности, проектирование организационной структуры, заключается в расчете кадровой численности для достижения целей. Предусматривается расчет количества специалистов согласно следующим факторам:

¹ Кайль Я.Я. Оказание государственных и муниципальных услуг в Российской Федерации: состояние, проблемы, перспективы / Я.Я. Кайль // Региональная экономика: теория и практика. – 2011. - № 28. – С. 48-55.

- необходимого количества работников для взаимодействия с заявителями; формирование перечня востребованных услуг;
- прогноз числа заявителей на ту или иную услугу, а также услуги в целом; сезонность «всплесков» потоков заявителей.

Основываясь на вышесказанном, в процессе расчета кадровой численности необходимо брать во внимание и самые востребованные из услуг, сезонность «всплесков» потоков заявителей. В основе составления перечня самых востребованных услуг заложены квартальные данные, которые предоставляются органами местного самоуправления, ответственными за оказание услуг. Применение квартальных данных выступает в качестве наиболее актуального, что обуславливается годовыми различиями спроса на услуги, при этом, желательно учитывать разные периоды года в процессе составления рабочего режима МФЦ. Также следует отметить наличие сезонных «всплесков» заявителей по услугам в области образования, состоящих из зачисления в школу, получения в лагерь путевки. Наряду с этим, необходимо спрогнозировать всплеск интереса общественности к МФЦ, причиной которого будет являться реализация программы, направленной на информационное сопровождение и рекламные мероприятия по оповещению населения.

Таким образом, следует рассматривать определение количества посетителей по набору услуг за тот или иной период в качестве суммы частных их потоков. Предусматривается произведение дальнейшей корректировки значения потока по степени накопления статистики работы МФЦ.

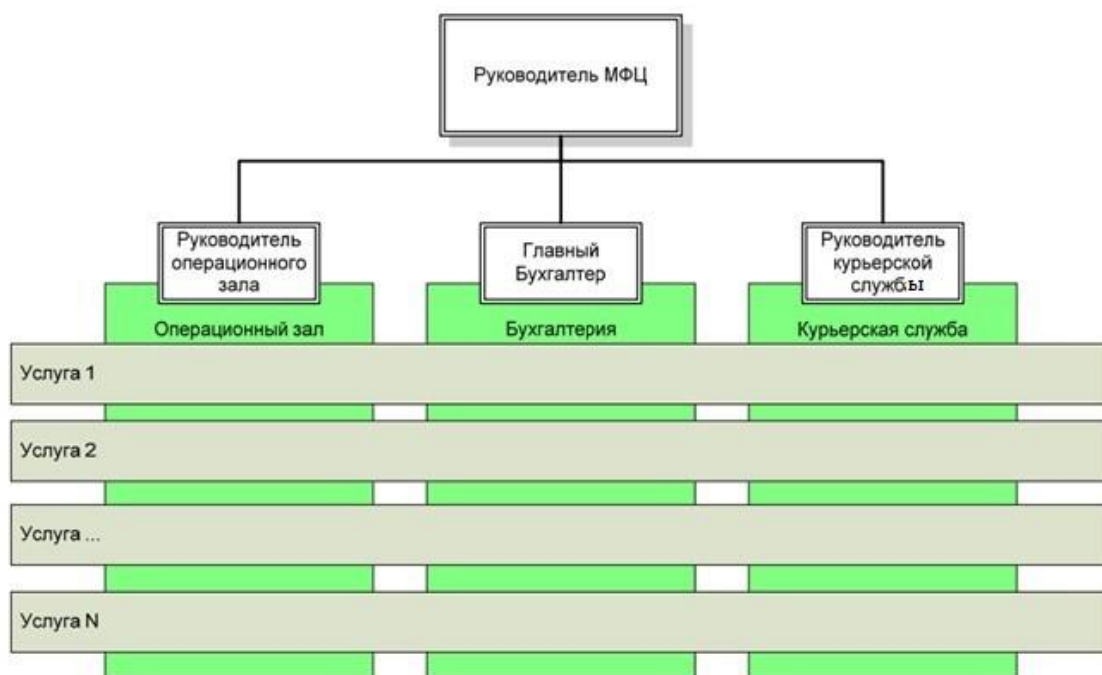
Таким образом, в результате расчета числа специалистов на оказание услуг возникает необходимость в разработке варианта организационной структуры МФЦ.

Мы считаем, что необходимо основываться на проектно-ориентированном варианте матричной организационной структуры, поскольку ему характерен высокий уровень гибкости структуры, что позволяет оперативно реагировать на динамику потоков заявителей; высококачественные услуги, обуславливающиеся

разделением работников на каждую из процедур, при этом, каждым выполняется собственный участок работы; а также высокая скорость решения соответствующих задач.

Следует подчеркнуть, что организационная особенность работы МФЦ заключается в столкновении заявителя с одним специалистом, владеющим информацией, касающейся всех оказываемых услуг, и регистрирующим заявление об оказании услуги. Таким образом, следует причислить проектно-ориентированную организационную структуру к наиболее правильным решениям, обуславливающим наиболее эффективное функционирование МФЦ, распределение обязанностей между работниками по блокам работ, при этом, не нарушая технологию оказания услуг, т. е. одним специалистом регистрируются данные, передаются другому работнику, формирующему их и т.д.¹.

Следует добавить, что благодаря выбранной организационной структуре (рис.2.5) возможным является оперативное реагирование на динамику потоков заявителей, и ей характерна большая гибкость в процессе внедрения инновационных решений, к примеру, автоматизации процессов.



¹ Казакова ТВ. Разработка проекта по использованию процессного подхода при предоставлении муниципальных услуг по принципу «одного окна»: магистерская диссертация. 2015.– 98 стр.

Рисунок 2.5 – Проектно-ориентированная матричная организационная структура МФЦ

В результате 2-го подэтапа предусматривается распределение полномочий, а также ответственности за процессы и цели определения кадрового состава и организационной структуры МФЦ.

Третьим подэтапом предусматривается разработка «концепции деловых ролей», заключающейся в распределении обязанностей по координации и контролю деятельности в рамках обеспечения административно-управленческих процессов оказания услуг.

Таким образом, один специалист выполняет прием документов, другой занимается сортировкой и консолидацией документов, третий передает документы в службу доставки и так далее, следовательно, выделяются специалисты «фронт» и «бэк» офиса, в обязанности которых входят разные задачи в соответствии с их полномочиями.

Процессный подход в МФЦ предполагает распределение деловых ролей на несколько групп: участники – работники «фронт» и «бэк» офиса, которые занимаются выполнением отдельных функций в рамках процесса; координаторы – работники, помогающие субъектам процесса эффективно выполнять свои обязанности и справляться с различными проблемами в процессе выполнения трудовых задач и выполняющие анализ функциональной политики (руководители); контролеры – работники, которые определяют цели процесса, планы дальнейшей работы по процессу, также они производят контроль за достижением поставленных целей; владельцы реализуют задачи планирования деятельности по процессу в согласии с целями процесса, управления осуществлением задач процесса, анализа и контроля за выполнением планов, управления всей структурой процесса.

Также важно отметить, что государственные органы, на которых возлагается ответственность за разработку технологии и оказание услуг являются владельцами, координаторами, контроллерами и непосредственными участниками процес-

сов в рамках функционирования многофункционального центра. При возникновении каких-либо изменений, к примеру, технологии оказания услуги на уровне РФ, государственные органы, органы местного самоуправления меняют процесс предоставления услуги и сообщают о введении изменений в МФЦ.

Координация процесса услуг государственными органами, органами местного самоуправления выполняется в форме консультационного обеспечения специалистов МФЦ или делегирования государственных должностных лиц, органа местного самоуправления в виде экспертов по предоставлению услуги с назначением бизнес-роли координатора процесса. Участие государственных органов состоит в принятии непосредственного решения о предоставлении услуги. Важно также понимать, что МФЦ, по своему существу, выступает посредником между заявителями и государственными органами.

Значение ролевой концепции состоит в том, что роли нужны для четкого разделения обязанностей в рамках работы МФЦ: относительно координации работ по взаимодействию с заявителями, распределения работников при «всплесках» потоков посетителей, взаимодействия с государственными органами, органами местного самоуправления и другими субъектами. Именно значение координаторов процесса имеет особую важность, поскольку с помощью них можно оперативно решать на месте различные проблемы без обращения к руководителям. В этом и состоит основная суть процессного подхода.

Для каждой бизнес-роли устанавливается свой круг обязанностей, который регламентируется в должностной инструкции и внутренних регламентах работы многофункционального центра, которые лучше всего представлять в графиках и схемах для лучшего усвоения работниками своих функциональных обязанностей.

Таким образом, создается система управления, которая не только имеет клиентоориентированный подход, а также и позволяет работникам успешно взаимодействовать между собой, как в рамках МФЦ, так и с государственными органами, органами местного самоуправления.

На предшествующих подэтапах проектирования был создан основной контур управления МФЦ. Документарное оформление главных систем деятельности МФЦ выполняется только после комплексного проектирования в форме графических моделей.

На 4-м подэтапе осуществляется текстовое описание процедур, которые разработаны. Разрабатывают административные регламенты оказания государственных и муниципальных услуг, а также межведомственного взаимодействия, соглашений между органами местного самоуправления, органами государственной власти, правил, инструкций, проектов нормативно правовых актов, проектов учредительной документации и т.п.

Нужно отметить, что все вышеперечисленные документы составляются на базе типовых форм, включая, разработанные стандартами. Очевидно, что логичнее и легче разработать типовую форму документа на базе правовых нормативных актов, за тем разработать графические модели деятельности, после этого в случае наличия дополнительных модулей программы, перенести в текстовый документ графический вариант.

Такой подход первоначально нагляднее, более продуктивен и удобнее, чем первоначальная разработка текстовых вариантов инструкций, регламентов и другой документации.

На 5-м заключительном подэтапе происходит разработка системы оценки результативности работы МФЦ на основании внедрения элементов индикативного управления.

Как основной инструмент индикативного управления выбрана система сбалансированных показателей (далее – ССП), поскольку выступает в качестве одного из наиболее продуктивных механизмов в оценке деятельности органов государственной власти и дает возможность внедрения ключевых показателей результативности (KPI – Key Performance Indicators) по ключевым 4-м блокам (составляющим) деятельности предприятия, которые состоят из:

- финансовой оценки деятельности;

- составляющей административно-управленческих внутренних процессов;
- клиентской оценки функционирования;
- обучения и развития предприятия.

Все вышеуказанные блоки связываются в единую систему стратегию и видение развития структуры. Нужно отметить, что ССП необходимо применять в целях оценки деятельности, отдельных структурных подразделений МФЦ, и для комплексного аудита продуктивности предприятия, которая нужна в целях идентификации распределения бюджетных финансовых средств, а также выделения для деятельности МФЦ дополнительного финансирования.

В таком случае, инструментарий ССП в деятельности многофункциональных центров предполагается применять в целях разработки: миссии предприятия; промежуточных, целевых показателей и их сопоставление с фактическими результатами работ; системы мониторинга показателей продуктивности; способов оперативного планирования деятельности и организация работ; распределение бюджетных финансовых средств на базе результатов деятельности МФЦ; ознакомления жителей с результатами работы.

Показатели ССП предназначены для внутреннего мониторинга деятельности подразделений, и для демонстрации результатов работ отдельных подразделений клиентам МФЦ.

В целях успешного применения механизмов ССП нужно разработать порядок, которым определяются ключевые этапы, мониторинга и процедуры внедрения показателей ССП.

Наиболее значительным документом выступает стратегия органов МФЦ. Стратегия закрепляется в стратегическом плане – документе, которым отражаются цели органов местного самоуправления, органов государственной власти, систему задач на все стратегические цели. Стратегией отражаются целевые общие показатели и «методы поведения», адаптивности предприятия в зависимости от изменений внешней среды.

Другим нужным документом в процессе осуществления функций МФЦ выступает перечень («меню») услуг, которые предоставляются центром внешним потребителям. По каждой из услуг обязаны устанавливаться показатели удовлетворенности жителей оказываемой услугой, востребованности услуги. Далее обязана разрабатываться стратегическая карта всех сотрудников, которая показывает их вклад в общий процесс формирования деятельности предприятия.

Специфика работы многофункционального центра накладывает собственные ограничения внедрения и функционирования ССП. В таком случае, нужно определить какие главные направления работ нужно оценивать, сформировать регламент внедрения системы в деятельность, каким образом измерять достижения отдельных подразделений и показатели результативности и МФЦ целиком. Для таких целей нужно определить инструментарий, который будет применен для определения целей, разработки ключевых показателей продуктивности работы.

При разработке средств и инструментов необходимо в первую очередь ответить на такие вопросы: сфера измерения; какие необходимо показатели использовать для каждой области; какие сферы можно считать приоритетными при выборе показателей; по какому принципу показатели связать между собой, применяя причинно-следственную связь; какие меры необходимы для обслуживания и эффективной работы сбалансированных показателей: планирование, внедрение учетных систем и контроль.

При определении области измерения, формируются главные приоритеты для оценки деятельности многофункциональных центров. В роли основной области измерения предлагается применять клиентский блок матрицы ССП. Такой выбор вызван тем, что многофункциональный центр является организацией, основная цель которого – удовлетворить запросы населения (заявителей). Отсюда следует, что установление в качестве приоритета направленную на клиентов составляющую является особо необходимым. Применению прочих блоков ССП в таком случае является типовым для государственных органов и некоммерческих организаций.

При определении показателей для клиентской части, предварительно нужно установить приоритетность для каждого отдельного показателя. Первоочередным показателем для оценки эффективности работы многофункционального центра является «уровень удовлетворенности граждан», которые выражается в процентах.

Таким образом, нужно сформировать систему показателей для отдельно гипотетически выбранного МФЦ. Показателями работы МФЦ могут быть¹:

1. Удовлетворенность заявителей;
2. Время ожидания для получения услуги в МФЦ;
3. Удобство залов ожидания;
4. Уровень информационной доступности для населения;
5. Частота обновления информации (актуальность);
6. Качество обслуживания клиентов;
7. Скорость обслуживания клиентов;
8. Уровень сервиса;
9. Обустроенность внешней территории многофункционального центра.
10. Среднее число клиентов на одного специалиста МФЦ.

Таким образом, можно говорить о том, что сформированный список групп показателей показывает основные направления работы, на которые необходимо прежде всего обратить внимание.

Мы рассмотрели этап Plan в цикле PDCA при предоставлении муниципальных и государственных услуг в МФЦ.

Следующий этап - Do, в рамках данного этапа предполагается реализация процесса оказания государственных и муниципальных услуг в многофункциональных центрах по запланированному плану в соответствии с действующими стандартами, регламентами и инструкциями.

Далее производится этап Check – в рамках которого предполагается осуществление контроля достижения целей и результатов работы МФЦ при оказании

¹ Бойков В.Э. Государственные и муниципальные услуги: динамика и проблемы удовлетворенности граждан / В.Э Бойков и др. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС., 2014. – 336 с.

государственных и муниципальных услуг. При осуществлении контроля проводится проверка соответствия показателей качества плановым показателям, и выявляются отклонения.

Чтобы сформированные показатели показывали реальную картину эффективности работы многофункционального центра, необходимо большее внимание уделить контролю. Ведь контроль обеспечивает возможность в максимально короткие сроки повысить уровень качества выполняемых работ, обеспечить соответствующее позиционирование МФЦ для населения.

Контроль за осуществлением процесса оказания государственных и муниципальных услуг в МФЦ государственными органами, органами местного самоуправления может производиться в форме контрольно-надзорных мероприятий. К примеру, выездные аудиты комиссий по качеству оказываемых услуг. Кроме того, каждые три месяца ведется мониторинг доступности и качества предоставляемых услуг, на основе полученных в ходе проверки результатов можно проводить контроль соответствия показателей качества плановым значениям.

Таким образом, для успешной работы МФЦ следует контроль использовать в качестве инструмента поддержания основных показателей эффективности в сфере обеспечения клиентской части системы сбалансированных показателей.

И последним, завершающим этапом цикла PDCA является этап Act – улучшение деятельности.

После проведения этапа контроля определяются причины образования каких-либо отклонений и выполняется корректировка процесса таким образом, чтобы максимально быстро устранить обнаруженные причины. В некоторых случаях приходится также выполнять корректировку всего запланированного ранее плана действий. После проведения корректирующих действий вновь проверяется соответствие получающихся показателей качества их плановым значениям. Цикл может повторяться несколько раз, до тех пор, пока результат не будет полностью совпадать с планом. Поскольку в соответствии с требованиями потребителей плановые значения качества периодически меняются, цикл PDCA служит непрерыв-

ному улучшению качества и является результативным средством для достижения лучших результатов работы.

Таким образом, подведем промежуточные итоги. Для оптимального функционирования МФЦ основным инструментом процесса постоянного совершенствования выступает цикл PDCA, который известен под названием цикл Деминга. Цикл PDCA является непрерывным процессом улучшения деятельности, который представлен в форме циклической последовательности 4-х этапов: Plan (планирование), Check (проверка), Do (выполнение), Act (действия, исправления).

Использование цикла PDCA в ходе деятельности МФЦ в процессе оказания государственных и муниципальных услуг дает возможность продуктивного управления данной деятельностью и в любой момент усовершенствования процесса.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключении подведем основные итоги исследования.

Итак, под государственной услугой стоит понимать деятельность органов государственной власти по удовлетворению потребностей по обращениям граждан и юридических лиц. Муниципальная услуга представляет собой аналогичную деятельность муниципальных органов. При этом сама услуга понимается как деятельность, направленная не на создание какой-либо новой вещи, а на формирование ее новых качеств, а также входит в состав функции.

То есть, государственные и муниципальные услуги являются частью функций, исполняемых государственными и муниципальными органами. Тем не менее, услугу и функцию часто отождествляют. Поэтому считаем необходимым внести в ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» в части определений государственных и муниципальных услуг, данных в статье 2 указанного ФЗ, изменения в словах «деятельность по реализации функций» – «вид деятельности по реализации функций». Это необходимо с тем, чтобы стало понятно, что оказание услуги – это только один из видов деятельности по реализации функций органом власти.

Направление организации предоставления государственных и муниципальных услуг заключается в том, чтобы сократить время на их предоставление и получение окончательного результата клиентом. Кроме того, значимым аспектом является качество предоставления услуги. Важным шагом в развитии данной сферы является формирование многофункциональных центров (МФЦ).

МФЦ представляет собой организацию, предоставляющую государственные и муниципальные услуги, взаимодействующую, с одной стороны, с заявителем, а с другой сторон – с государственными и муниципальными органами. Несмотря на то, что МФЦ функционируют в РФ уже порядка 10 лет, данное направление до сих пор развивается и совершенствуется.

Существует немало дискуссионных мнений о том, каким образом организовать работу единых информационных баз данных, как обеспечить достаточный показатель компетентности работников МФЦ в процессе приема и выдачи документов населению в целях обеспечения продуктивного функционирования МФЦ.

На данный момент, после принятия Федерального закона «Об организации оказания государственных и муниципальных услуг» и Постановления Правительства РФ от 22.12.2012 г. № 1376 «Об утверждении Правил организации деятельности многофункциональных центров оказания государственных и муниципальных услуг» нет детальной проработки подзаконных нормативных актов. Нужно дальнейшее методическое обеспечение деятельности МФЦ, включая разработку методических рекомендаций в рамках создания таких центров и обеспечения их деятельности, типового стандарта оказания муниципальных и государственных услуг в МФЦ, и форм отчетности.

Анализ особенностей осуществления процессного подхода в ходе оказания муниципальных услуг в рамках принципа «одного окна» дает возможность получения ряда преимуществ для каждого участника. Для МФЦ, исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления – это улучшение координации действий в пределах процесса, ориентация участников на результат процесса, выявление возможностей в целях улучшения процессов, исключение не востребуемых процессов, сокращение материальных и временных затрат, а в результате увеличение продуктивности и результативности работы МФЦ. Для заявителя осуществление процессного подхода дает возможность обеспечения прозрачности действий, которые направлены в целях достижения результата, повышения предсказуемости результатов, устранения барьеров в процессе получения муниципальных услуг.

Осознание таких преимуществ и устранение имеющихся проблем даст возможность обеспечения достижения результата, а собственно, высокое качество муниципальных услуг.

Так, по результатам исследования и опроса населения было выяснено, что с 2015 года МАУ МФЦ «Мои документы» в городе Покачи Ханты-Мансийского Автономного округа- Югры в полной мере достигает основную цель создания подобных центров, улучшает качество и доступность по предоставлению услуг, открыт и прозрачен для населения.

Для оптимального функционирования МФЦ основным инструментом процесса постоянного совершенствования выступает цикл PDCA, который известен под названием цикл Деминга. Цикл PDCA является непрерывным процессом улучшения деятельности, который представлен в форме циклической последовательности 4-х этапов: Plan (планирование), Check (проверка), Do (выполнение), Act (действия, исправления).

Использование цикла PDCA в ходе деятельности МФЦ в процессе оказания государственных и муниципальных услуг дает возможность продуктивного управления данной деятельностью и в любой момент усовершенствования процесса.

Таким образом, следование приведенным рекомендациям и дальнейшее развитие деятельности МФЦ позволит добиться необходимых результатов.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Нормативные правовые акты

1.1 «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // «Собрание законодательства РФ», 04.08.2014, № 31, Ст. 4398.

1.2 «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)» от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 29.12.2017) // «Собрание законодательства РФ», 05.12.1994, № 32, ст. 3301.

1.3 Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р (ред. от 10.03.2009) <О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах> // «Собрание законодательства РФ», 14.11.2005, № 46, ст. 4720.

1.4 Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // «Собрание законодательства РФ», 02.08.2010, № 31, ст. 4179.

1.5 Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 06.10.2003, № 40, ст. 3822.

1.6 Постановление Правительства РФ от 26.03.2016 № 236 «О требованиях к предоставлению в электронной форме государственных и муниципальных услуг» // «Собрание законодательства РФ», 11.04.2016, № 15, ст. 2084.

1.7 Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р (ред. от 10.03.2009) <О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах> // «Собрание законодательства РФ», 14.11.2005, № 46, ст. 4720.

1.8 Распоряжение Правительства РФ от 06.05.2008 № 632-р (ред. от 10.03.2009) <О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года> // «Собрание законодательства РФ», 19.05.2008, № 20, ст. 2372.

1.9 Распоряжение Правительства РФ от 10.06.2011 № 1021-р (ред. от 28.08.2012) <Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 - 2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции> // «Собрание законодательства РФ», 27.06.2011, № 26, ст. 3826.

1.10 Постановление Правительства РФ от 22.12.2012 № 1376 (ред. от 18.01.2018) «Об утверждении Правил организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг» // «Собрание законодательства РФ», 31.12.2012, № 53 (ч. 2), ст. 7932.

1.11 Приказ РосОЭЗ от 21.04.2008 № П/0050 «Об организации работ по реализации Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 гг. и плана мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 гг. в Федеральном агентстве по управлению особыми экономическими зонами» // СПС КонсультантПлюс.

1.12 Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 18.07.2012 N 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области» // Собрание законодательства Российской Федерации. 30.07.2012. № 31. Ст. 4470.

1.13 «ГОСТ ISO 9001-2011. Межгосударственный стандарт. Системы менеджмента качества. Требования» (введен в действие Приказом Росстандарта от 22.12.2011 № 1575-ст) // КонсультантПлюс. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 31.01.2018).

2. Научная и учебная литература

2.1 **Аджубей, Р.В.** Оценка эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг населению / Р.В. Аджубей // Молодой ученый. – 2017. – №1. – С. 135-140.

2.2 **Акулич, М.М.** Мониторинг качества предоставления государственных и муниципальных слуг: методика и опыт реализации / М.М. Акулич, М.В. Батырева // Вопросы территориального развития. – 2014. – Вып. 5 (15). – С. 1-13.

2.3 **Байдаков, С.Л.** Многофункциональный центр предоставления государственных услуг / С.Л. Байдаков, Г.М. Озеров, О.Ю. Савельев. – М.: Олимп-Бизнес, 2012. – 188 с.

2.4 **Бойков, В.Э.** Государственные и муниципальные услуги: динамика и проблемы удовлетворенности граждан / В.Э Бойков и др. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС., 2014. – 336 с.

2.5 **Борисов, А.Н.** Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2010 г. №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (постатейный) / А.Н. Борисов. – Юстицинформ, 2011. – 193 с.

2.6 **Винокурцева, Е.А.** Мониторинг предоставления государственных и муниципальных услуг / Е.А. Винокурцева // Актуальные вопросы экономики и управления: материалы V Междунар. науч. конф. (г. Москва, июнь 2017 г.). – М.: Буки-Веди, 2017. – С. 142-144.

2.7 **Ворзунов, А.В.** Анализ и управление бизнес-процессами / А.В. Ворзунов, Е.К. Торосян, Л.П. Сажнева // Учебное пособие. – СПб.: Университет ИТМО, 2016. – 112 с.

2.8 Государственные и муниципальные услуги: методология, инструментарий и опыт оценки удовлетворенности граждан / ред. А.С. Куренная. - Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2012. – 492 с.

2.9 **Гриценко, Е.В.** Европейская доктрина надлежащего публичного управления и перспективы ее восприятия в российском праве // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. N 2. С. 115 - 128.

2.10 **Гриценко, Е.В.** Правовой статус многофункционального центра предоставления государственных и муниципальных услуг в России и европейский опыт организации «службы единого окна» / Е.В. Гриценко, Е.Г. Бабелюк // Закон. – 2012. - № 6-7.

2.11 **Гусева, Т.А.** Понятие услуги в контексте Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» и Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» / Т.А. Гусева, Е.Ю. Полотовская // Вестник государственного и муниципального управления. – 2012. - № 4. – С. 67-75.

2.12 **Давыдов, а И.** Совершенствование организации предоставления государственных и муниципальных услуг на базе многофункциональных центров / И. Давыдова // Городское управление. – 2013. – № 1. – С. 51–55.

2.13 **Дорошенко, Н.Н.** Многофункциональный центр по предоставлению государственных и муниципальных услуг как социально-управленческий институт и предмет социологического анализа. : диссертация ... кандидата социологических наук: 22.00.08 / Н.Н. Дорошенко; [Место защиты: Санкт-Петербургский государственный экономический университет].- Санкт-Петербург, 2014.- 148 с.

2.14 **Зеленкова, А.А.** Качество публичных услуг: вопросы формирования реестров и перечней / А.А. Зеленкова // Век качества. – 2012. - № 5/6. – С. 26-29.

2.15 Институт государственных и муниципальных услуг в современном праве Российской Федерации: монография / С.А. Васильев, Е.Ю. Грачева, Е.Н. Дорошенко и др.; отв. ред. В.И. Фадеев. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2016. - 208 с.

2.16 **Казаква, Т.В.** Разработка проекта по использованию процессного подхода при предоставлении муниципальных услуг по принципу «одного окна»: магистерская диссертация. 2015.– 98 стр.

2.17 **Кайль, Я.Я.** Качество предоставления государственных и муниципальных услуг как важный фактор повышения уровня жизни населения регионов

РФ / Я.Я. Кайль // Региональная экономика: теория и практика. – 2011. – №26. – С. 51-58.

2.18 **Кайль, Я.Я.** Оказание государственных и муниципальных услуг в Российской Федерации: состояние, проблемы, перспективы / Я.Я. Кайль // Региональная экономика: теория и практика. – 2011. - № 28. – С. 48-55.

2.19 **Кайль, Я.Я.** Состояние и перспективы развития процесса организации предоставления государственных (муниципальных) услуг населению РФ / Я.Я. Кайль // Региональная экономика: теория и практика. – 2011. – №27. – С. 49-56.

2.20 **Кирсанов, С.А.** Муниципальные услуги как вид публичных услуг / С. А. Кирсанов // Управленческое консультирование. – 2008. – № 4. – С. 30–42.

2.21 **Конев, С.И.** Электронная форма реализации административных регламентов предоставления публичных услуг / С.И. Конев // Общество и право. – 2015. - № 1 (51). – С. 256-258.

2.22 **Котлер, Ф.** Маркетинг менеджмент: анализ, планирование, внедрение, контроль / Ф. Котлер. - СПб., Питер, 2006. – 464 с.

2.23 **Лизин, С.** Электронные государственные услуги: проблемы и решения / С. Лизин // Открытые системы. СУБД. – 2011. - № 6.

2.24 **Мартынова, С.Э.** Муниципальной услуги в контексте оценки удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления / С. Э. Мартынова // Вестник томского государственного университета. – 2011. – № 343. – С. 51–54.

2.25 **Маряшева, Е.К.** Актуальные вопросы предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде / Е.К. Маряшева, С.В. Маслова // Всероссийская научно-практическая конференция на основе интернет-форума «Актуальные проблемы юриспруденции в современной России». – Йошкар–Ола, 2015. – С. 293-301.

2.26 **Мескон, М.** Основы менеджмента: Пер. с англ. О.И. Медведь / М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури. – ИД «Вильямс», 2017. – 672 с.

2.27 **Михайлова, О.В.** Сети в политике и государственном управлении / О.В. Михайлова. – М.: КДУ, 2013. – 332 с.

2.28 **Мокеев, М.М.** Электронные государственные и муниципальные услуги в контексте формирования информационного общества / М.М. Мокеев // Конституция в эпоху глобализации. Материалы студенческого и магистерского круглых столов в рамках V Международного Конституционного Форума, посвященного 20-летию принятия Конституции Российской Федерации (Саратов 12, 13, 17 декабря 2014 года). Вып. 5. Ч. 2: Сборник статей. - Саратов: Изд-во «Саратовский источник», 2014. - С. 95-99.

2.29 **Паршин, М.В.** Качество государственных и муниципальных услуг: на пути к сервисному государству / М.В. Паршин. – М.: Статут, 2013. – 272 с.

2.30 **Петраков, М.А.** Проблемы организации мониторинга качества оказания государственных (муниципальных) услуг / М.А. Петраков, Р.В. Аджубей // Молодой ученый. – 2016. – №30. – С. 247-250.

2.31 Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть: учебник для магистров / Э.П. Андрюхина, И.В. Ахрем, Н.Н. Бакурова и др.; под ред. С.А. Старостина. – Москва: Проспект, 2017. – 336 с.

2.32 **Райзберг, Б.А.** Современный экономический словарь / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2007. – 495 с.

2.33 **Репин, В.** Процессный подход к управлению. Моделирование бизнес-процессов / Репин В., Елифеев В. – М.: Манн и Фербер, 2013. – 544 с.

2.34 **Руденко, И.А.** Понятие и сущность государственной услуги / И.А. Руденко // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. – 2014. - С. 68-71.

2.35 **Слесарев, С.** Многофункциональный центр // СПС КонсультантПлюс. 2018.

2.36 Совершенствование государственного управления - портал административной реформы от 07 февраля 2018 [Электронный ресурс] // <http://ar.gov.ru/news/59380/1/0/1/10/>

2.37 **Смирнова, И.Д.** О специфике предоставления публичных услуг в электронном виде / И.Д. Смирнова // Молодой ученый. – 2015. – №2. – С. 386-388.

2.38 **Терещенко, Л. К.** Услуги: государственные, публичные, социальные / Л. К. Терещенко // Российского права. – 2005. – № 10. – С. 16–17.

2.39 **Федько, А.Е.** Особенности маркетингового инструментария, применяемого в сфере услуг / А.Е. Федько // Проблемы экономики и менеджмента. – 2014. - № 12 (40). – С. 60-65.

2.40 **Фирсова, Е.Г.** Многофункциональные центры государственных и муниципальных услуг, их роль и правила организации деятельности / Е.Г. Фирсова // Проблемы и перспективы экономики и управления: материалы III Междунар. науч. конф. (г. Санкт-Петербург, декабрь 2014 г.). — СПб.: Заневская площадь, 2014. — С. 46-48.

2.41 **Цукарь, С.С.** Обеспечение доступности государственных услуг в рамках реализации концепции электронного государства / С.С. Цукарь // Вестник Поволжского института управления. – 2016. - № 2 (53). – С. 141-147.

2.42 Шадрина Татьяна. Получи ответ по мылу // Российская газета. 10.10.2013. Федеральный выпуск № 6203 (227).

2.43 **Шаляева, Ю.В.** Представление государственных услуг в электронном виде: проблемы реализации, правоприменения / Ю.В. Шаляева, С.В. Сорокин // Вопросы современной юриспруденции: сб. ст. по матер. LXII междунар. науч.-практ. конф. № 6(57). – Новосибирск: СибАК, 2016. – С. 43-49.

2.44 **Шулакова, А.А.** Проблемные аспекты разграничения государственных услуг с государственными функциями / А.А. Шулакова // Известия Оренбургского государственного аграрного университета. – 2015. – С. 239-241.

2.45 **Южаков, В.Н.** Удовлетворенность граждан качеством административных государственных и муниципальных услуг: результаты мониторинга 2014

года / В.Н. Южаков и др. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2015. – 290 с.

2.46 **Яхина, О.В.** Принцип гласности в административной регламентации муниципальных услуг / О.В. Яхина, Ю.С. Яичникова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 1. – С. 29-32.