

Russia was created. For institutional construction in the sphere of national policy of Russia positioning of the state in the field of centralism and civil nation is optimum.

**Keywords:** national policy of Russia, federalism, nation-building, civil nation, ethno-nation

*ЛЯХОВ Виктор Павлович — к.полит.н. докторант Южно-Российского института управления — филиала РАНХиГС при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70)*

## РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ МФЦ В РОССИИ В КОНТЕКСТЕ ОПТИМИЗАЦИИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА

**Аннотация.** Развитие системы МФЦ позволяет решать ряд важных для модернизации России проблем, связанных с высоким коррупционным потенциалом органов власти, низким уровнем доверия к ним со стороны населения, низкой социальной ответственностью российского государства. Дальнейшее развитие системы МФЦ в регионах РФ создаст благоприятную почву для эффективного решения обозначенных проблем, но для этого необходимо своевременно и эффективно решать проблемы и сложности, возникающие в функционировании системы МФЦ. Именно этой проблеме посвящена данная статья, в которой на глубоком уровне анализируется региональный опыт работы МФЦ.

**Ключевые слова:** многофункциональные центры (МФЦ), местное самоуправление, государственные и муниципальные услуги, муниципальное учреждение

Характер и уровень модернизации России отличается различными проблемами и противоречиями, что актуализирует поиск инновационных стратегий разработки и реализации инновационных проектов в области развития системы местного самоуправления. Однако при всех недостатках и противоречивых моментах модернизации российского общества и его системы местного самоуправления здесь есть определенный опыт, который требует осмысления, с тем чтобы увидеть те самые точки роста, на которых и необходимо в дальнейшем сделать акцент.

Этой задаче посвящается данная статья, в которой будет рассмотрен опыт многофункциональных центров (МФЦ), имеющий ярко выраженный региональный характер, что предполагает необходимость анализа особенностей реализации проекта развития этих центров в различных регионах страны. Особое внимание будет уделено Ростовской обл., которая в области развития системы МФЦ занимает лидирующие позиции. По заявлению заместителя губернатора Виктора Гончарова, в декабре 2013 г. в Ростовской обл. создана сеть МФЦ, услуги которых доступны 90% жителей области<sup>1</sup>.

В целом, как показал анализ материалов советов муниципальных образований 13 регионов России, проведенный исполнительной дирекцией ОКМО в 2013 г., очень серьезное внимание со стороны органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления уделяется проблеме совершенствования системы оказания государственных и муниципальных услуг, в т.ч. такому направлению, как открытие и развитие многофункциональных центров оказания государственных и муниципальных услуг<sup>2</sup>.

По результатам анализа материалов по Москве, Краснодарскому и Пермскому краям, Ростовской, Свердловской, Тамбовской, Иркутской, Брянской,

<sup>1</sup> Ростовская область в тройке лучших регионов России по развитию сети МФЦ. Доступ: <http://www.rostov.aif.ru/society/details/1071208>

<sup>2</sup> Каждой деревне — по одному окну. СМО о практике создания и деятельности многофункциональных центров оказания государственных и муниципальных услуг. — *Муниципальная Россия*. 2013. № 10(46). С. 66.

Кемеровской, Курской обл., Ханты-Мансийскому и Ямало-Ненецкому АО был сделан вывод о том, что в области создания и развития МФЦ в данных регионах были достигнуты значительные результаты.

Так, в Брянской обл. функционируют 4 МФЦ (работа по их созданию началась в 2007 г., войдя в активную фазу в 2008); в Курской обл. на момент изучения материалов созданы и активно работают 18 филиалов МФЦ, а в планах на 2014 г. обозначено, что филиал МФЦ будет функционировать в каждом муниципальном районе и городском округе данной области, т.е. их число достигнет 28. В Москве действуют 65 МФЦ; в Ростовской обл. – 55 МФЦ, функционирующих во всех муниципальных образованиях данной области в форме муниципальных учреждений различного типа.

Работа в сфере создания и развития системы МФЦ в Ростовской обл. началась в 2007 г. и ведется по сетевому принципу, что позволяет, помимо центрального офиса МФЦ, функционировать в административном центре муниципального образования, создавать многофункциональные центры удаленного доступа в сельских поселениях. То есть, ставится задача, чтобы не менее 90% населения региона имела бы доступ к получению государственных и муниципальных услуг в формате «одного окна».

Интерес представляют не столько показатели функционирования МФЦ в Ростовской обл., т.к. во многих регионах России достигнуты серьезные показатели развития данных центров, сколько разработанная в данной области система комплексной оценки эффективности деятельности МФЦ. Она базируется:

– на балльно-рейтинговой системе оценки эффективности функционирования МФЦ Ростовской обл., включающей методы факторного анализа и контент-анализа деятельности учреждений исследуемых центров;

– использовании метода мониторинга работы МФЦ, функционирующих в Ростовской обл., в рамках которого применяются методы включенного наблюдения и экспертных оценок эффективности деятельности исследуемых учреждений, а также мониторинга качества услуг, оказываемых работниками МФЦ гражданам с помощью проведения социологических опросов населения данного региона по поводу уровня удовлетворенности процессом и качеством предоставления государственных и муниципальных услуг на базе МФЦ;

– использовании метода анализа результатов оценки работы МФЦ жителями данного региона при помощи устройств подвижной радиотелефонной связи, терминальных устройств, сети Интернет и др. [Носко, Шашкин 2013: 29–30].

Внедренная в 2013 г. система оценки эффективности деятельности МФЦ жителями области с января 2014 г., по словам заместителя губернатора Виктора Гончарова, будет выступать одним из важнейших критериев рейтинга многофункциональных центров в Ростовской обл.<sup>1</sup> Сама же работа в области оценки эффективности работы МФЦ в Ростовской обл. ведется регулярно. Оценивается работа многофункциональных центров на основе 20 показателей, с помощью которых определяется уровень качества и численные показатели деятельности МФЦ. Эти показатели группируются по таким признакам, как инфраструктура многофункциональных центров, уровень качества организации предоставления услуг и комфортности работы, степень внедрения инновационных подходов в организации работы МФЦ, уровень информационного освещения деятельности данных центров. В соответствии с этими критериями наибольших результатов добились многофункциональные центры Матвеево-Курганского, Песчанокосского, Сальского, Белокалитвинского районов<sup>2</sup>.

Балльно-рейтинговая оценка эффективности функционирования МФЦ проводится в Ростовской обл. ежеквартально, а результаты итогового рейтинга становятся доступными для ознакомления в сети Интернет. Тем самым реализуется принцип открытости и прозрачности деятельности органов муниципальной вла-

<sup>1</sup> Ростовская область в тройке лучших регионов России по развитию сети МФЦ. Доступ: <http://www.rostov.aif.ru/society/details/1071208>.

<sup>2</sup> Там же.

сти и местного самоуправления, а также формируется основа для конкуренции между различными МФЦ, что способствует более активной реализации инновационных подходов и стратегий в деятельности этих центров [Носко, Шашкин 2013: 31].

В Ростовской обл. планируется реализация принципа экстерриториальности при предоставлении услуг на базе МФЦ, который предполагает возможность получения государственных и муниципальных услуг жителями области в любом МФЦ в любом муниципальном образовании, т.е. фактор места жительства, расположения недвижимости или регистрации бизнеса перестает быть фактором, препятствующим получению гражданами тех или иных государственных и муниципальных услуг.

С 1 декабря 2013 г. в Ростовской обл. на базу МФЦ были переданы также услуги в сфере социальной поддержки населения<sup>1</sup>.

Оценка эффективности функционирования МФЦ позволяет выявить проблемы в их функционировании и определить направления и пути совершенствования деятельности этих центров. В частности, в материалах СМО Ростовской обл.<sup>2</sup> содержатся предложения, связанные:

- с разработкой и утверждением механизма и размера компенсаций бюджетам муниципальных образований расходов в области организации предоставления государственных услуг федеральных органов исполнительной власти на базе многофункциональных центров;

- необходимостью разработки механизма обеспечения материально-технической и финансовой базы МФЦ для оказания государственных и муниципальных услуг, не входящих в перечень услуг учредителя многофункциональных центров;

- разработкой единого спектра требований по формированию государственного задания по оказанию государственных и муниципальных услуг МФЦ и закреплении этих требований на нормативно-правовом уровне;

- рассмотрением вопроса об исключении требований, связанных с необходимостью предоставления согласия на обработку данных персональных лиц, которые не являются заявителями, поскольку услуги в области социальной защиты населения предполагают предоставление персональных данных всех членов семьи, помимо данных заявителя, обратившегося в МФЦ;

- ускорением создания системы межведомственных запросов МФЦ о предоставлении сведений из органов ЗАГС, поскольку в соответствии с решением правительства РФ обмен этими сведениями в рамках межведомственного взаимодействия запланирован только с 2015 г., что затрудняет получение определенных услуг гражданами, вынужденными обращаться в территориальный орган ЗАГС для получения необходимых сведений;

- изменением графика работы МФЦ в вечернее время для жителей сельской местности, т.к. предусмотренный пп. «в» п. 18 Правил организации деятельности МФУ предоставления государственных и муниципальных услуг график работы МФЦ должен предусматривать возможность обращения за получением услуг в вечернее время до 20.00, что не соответствует менталитету жителей, проживающих в небольших районных центрах и сельских населенных пунктах;

- изменением методики расчета оптимального числа окон для обслуживания населения в удаленных центрах доступа МФЦ, расположенных в сельских поселениях, которая предполагает не менее одного окна для приема и выдачи документов на каждые 2 тыс. жителей муниципального образования. Но, учитывая опыт работы, здесь целесообразно внести изменения и предусмотреть не менее одного окна на каждые 5 тыс. жителей;

- устранением противоречия, связанного со сроками подготовки и направления ответа на межведомственный запрос, который не должен превышать 5 рабочих дней со дня поступления данного запроса в орган или организацию, в которых

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> Каждой деревне – по одному окну. СМО о практике создания и деятельности многофункциональных центров оказания государственных и муниципальных услуг. – *Муниципальная Россия*. 2013. № 10(46). С. 25-27.

находится запрашиваемая информация. Однако ввиду объективных причин, связанных с отсутствием у некоторых организаций и органов защищенных каналов связи, а также сервисов в СМЭВ, межведомственное взаимодействие осуществляется через почтовое отправление, что затягивает сроки доставки межведомственного запроса на две, три и более недель, хотя сами сроки предоставления ответа со стороны органа или организации при этом не нарушаются;

– четким определением системных правил взаимодействия с целью эффективного решения задач, связанных со снижением административных барьеров и повышением доступности государственных услуг, и закреплением этих правил в нормативно-правовом порядке, поскольку на данный момент взаимодействие между различными органами власти и органами местного самоуправления регламентируется преимущественно нормативными правовыми актами РФ и заключенными соглашениями отраслевого характера;

– закреплением в нормативно-правовом порядке обязанностей органов власти, связанных с организацией взаимодействия с целью обмена информацией (в т.ч. в электронном виде) по инициативе стороны, которая предоставляет государственную или муниципальную услугу;

– созданием законодательной базы по регулированию вопросов межведомственного взаимодействия в процессе оказания государственных и муниципальных услуг, а также типовых регламентов предоставления государственных и муниципальных услуг и регламентов межведомственного электронного взаимодействия;

– унификацией перечня государственных и муниципальных услуг, типовых стандартов качества и предоставления государственных и муниципальных услуг, а также подходов к расчетам нормативов затрат на финансирование оказания услуг;

– методическим обеспечением деятельности МФЦ, в т.ч. принятием типового устава, типового регламента деятельности многофункциональных центров, типовых форм отчетности их деятельности и порядка предоставления этой отчетности, типовых форм муниципального задания и т.д.;

– упрощением механизма доступа МФЦ к электронным сервисам федеральных органов власти.

Мы привели данные предложения, сформулированные СМО Ростовской обл., для того чтобы продемонстрировать, с одной стороны, ряд проблем, с которыми сталкиваются МФЦ в ходе своей деятельности, а с другой – показать, насколько серьезная работа была проведена в данном направлении СМО Ростовской обл., представившей, пожалуй, самый объемный пакет предложений по совершенствованию деятельности МФЦ. Надо заметить, что целесообразные предложения поступают также от других региональных СМО, хотя некоторые из них совпадают с предложениями, поступающими из других регионов страны, что свидетельствует о реальных проблемах, присутствующих в работе МФЦ по всей России.

Так, в материалах СМО Кемеровской обл. в числе прочих предложений, многие из которых были обозначены в списке предложений СМО Ростовской обл., значится предложение о рассмотрении в законодательном порядке вопроса о возможности предоставления копии документов, содержание которых не меняется, в процессе получения тех или иных государственных или муниципальных услуг, за которые заявитель платит госпошлину, т.к. иногда подобные документы необходимы для получения разных государственных услуг<sup>1</sup>.

Это предложение представляется нам вполне резонным, как и предложение директора ГБУ «Уполномоченный МФЦ Липецкой области» М. Селяниной о сохранении практики предоставления услуг на базе мобильных офисов МФЦ как чрезвычайно важной для удаленных населенных пунктов, особенно для престарелых граждан. Весьма актуально также ее предложение о подготовке кадров для МФЦ, поскольку услуги многофункциональных центров должны предоставляться в унифицированном виде<sup>2</sup>, а значит, и система подготовки кадрового состава МФЦ

<sup>1</sup> Там же. С. 24.

<sup>2</sup> Меры по поддержке МФЦ. О ходе парламентских слушаний по ключевым проблемам правового регулирования МФЦ. – *Муниципальная Россия*. 2013. № 9(45). С. 66.

должна носить централизованный и унифицированный характер. Безусловно, подготовка кадров ведется в специально созданных учебных центрах подготовки специалистов для МФЦ в различных муниципальных образованиях субъектов РФ, но очевидно, что этот процесс нуждается в нормативно-правовой регламентации и унификации.

Следует отметить, что не все поддерживают идею об унификации форм создания МФЦ в муниципалитетах и перечне услуг. Поступают также предложения обратного свойства — о расширении свободы выбора при создании МФЦ и формировании перечня услуг (к примеру, от Калужской обл.)<sup>1</sup>.

Кстати, на данный момент именно так, в различных вариантах и организуется работа МФЦ субъектов РФ. Среди наиболее распространенных вариантов этой работы выделяются три основных<sup>2</sup>:

— создание МФЦ в организационно-правовой форме муниципального учреждения (такая практика МФЦ характерна, к примеру, для Кемеровской обл.);

— создание МФЦ в форме государственного учреждения на региональном уровне с разветвленной сетью филиалов в муниципальных образованиях или населенных пунктах (такая практика реализуется, к примеру, в Пермском крае и Курской обл., а также в Москве);

— создание нескольких юридически самостоятельных МФЦ, функционирующих одновременно как на региональном уровне, так и в муниципальных образованиях (данная практика реализуется, например, в Иркутской обл.).

Наблюдается также практика создания удаленных рабочих мест МФЦ и мобильных офисов в связи с проблемами обеспечения доступа граждан к МФЦ, прежде всего в сельской местности. Такая практика стала довольно распространенной в различных регионах страны. Ее используют МФЦ Брянской и Кемеровской обл., а также в Пермском крае и др.<sup>3</sup>

Итак, главный принцип работы МФЦ, связанный с приемом документов от граждан в режиме «одного окна», предполагает «исключение участия заявителя в процессах сбора различных справок и документов, необходимых для получения той или иной государственной услуги, оформление нескольких типов услуг в буквальном смысле в «одном окне»<sup>4</sup>.

Многофункциональные центры стали оперативными посредниками между гражданами и государственными органами, своего рода «супермаркетом» государственных и муниципальных услуг<sup>5</sup>. Их деятельность направлена на максимальное повышение комфортности граждан, обращающихся за получением государственных и муниципальных услуг, и на данный момент можно сделать вывод о том, что эта деятельность весьма положительно оценивается российским населением, является востребованной гражданами страны и выступает реальным фактором модернизации системы местного самоуправления и муниципального управления в рамках реализации административной реформы.

Дальнейшее развитие системы МФЦ в регионах РФ создаст благоприятную почву для эффективного решения обозначенных проблем, но для этого необходимо своевременно и эффективно решать проблемы и сложности, возникающие в функционировании системы МФЦ. Одной из них является проблема кадрового обеспечения центров «одного окна».

Инновационная для страны система МФЦ, к тому же динамично развивающаяся по мере совершенствования информационно-коммуникативных технологий, нуждается в адекватных инновационной сущности МФЦ кадрах, способных эффективно адаптироваться и профессионально совершенствоваться в условиях высокой

<sup>1</sup> Там же. С. 68.

<sup>2</sup> Каждой деревне — по одному окну. СМО о практике создания и деятельности многофункциональных центров оказания государственных и муниципальных услуг. — *Муниципальная Россия*. 2013. № 10(46). С. 19-20.

<sup>3</sup> Там же. С. 20-21.

<sup>4</sup> Государственные услуги в режиме «одного окна». Доступ: [http://toz.khv.ru/newspaper/vsekh\\_kasaetsya\\_/gosudarstvennye\\_uslugi\\_v\\_rezhime\\_odnogo\\_okna/](http://toz.khv.ru/newspaper/vsekh_kasaetsya_/gosudarstvennye_uslugi_v_rezhime_odnogo_okna/)

<sup>5</sup> Обучающие семинары самарского МФЦ. Доступ: <http://www.mfc-samara.ru/about/training/>

динамики информационных технологий и соответствовать критериям качества и комфортности услуг, оказываемых центрами населению.

#### Список литературы

Носко Б.П., Шашкин А.А. 2013. Система комплексной оценки эффективности деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (опыт Ростовской области). — *Региональная экономика: теория и практика*. № 32(311). С. 28-34.

LYAKHOV Viktor Pavlovich, *Cand.Sci.(Polit.Sci.)*, Doctoral Candidate of South Russian Institute – brunch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Pushkinskaja str., 70, Rostov-on-Don, Russia, 344002)

## REGIONAL EXPERIENCE OF IMPLEMENTATION OF THE MULTIPURPOSE CENTERS IN RUSSIA WITHIN THE CONTEXT OF MODERNIZATION OF RUSSIAN SOCIETY AND OPTIMIZATION OF LOCAL GOVERNMENT

**Abstract.** The development of multipurpose centers can solve a number of important for Russia's modernization problems associated with high potential of corruption in authorities, low credibility of the population, and low social responsibility of the Russian state. Further development of the multipurpose centers in the regions of the Russian Federation will create fertile ground for effective solution of identified problems, but for this the problems and difficulties arising in the functioning of the system of multipurpose centers must be timely and effectively solved. In the article this issue is considered and the regional experience of multipurpose centers is analyzed on a deeper level.

**Keywords:** multipurpose center, local government, state and municipal services, municipal institution

---

ПОДОБНЫЙ Виктор Викторович — аспирант кафедры общей политологии Финансового университета при Правительстве РФ (125993, Россия, г. Москва, Ленинградский пр-кт, 49; [podvic@yandex.ru](mailto:podvic@yandex.ru))

## ЭКОНОМИЧЕСКИЙ БАЗИС ЛЕГИТИМНОСТИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ВЛАСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ УПРОЧЕНИЯ

**Аннотация.** Вследствие очередной волны «демократизации» в мире (или, в сущности, насильственного экспорта демократии), универсализации политических режимов и легитимационных моделей все возрастающее значение для сохранения легитимности власти приобретает задача поддержания экономической стабильности. Социально ориентированная модель экономического развития России, инсталлированная президентом В. Путиным в нулевых годах, долгое время обеспечивала стабильность политического режима. Однако перед современной российской властью открываются более сложные задачи, особенно с учетом новых внешних вызовов и угроз в контексте меняющегося политического миропорядка.

**Ключевые слова:** легитимность, легитимация, политический режим, Путин, Медведев

Механизмы нарастания делегитимационных процессов и снижения устойчивости политических режимов в современном мире, включая методы поддержки протестных движений и оппозиции из-за рубежа, находятся в фокусе современной политической мысли. Вместе с тем проблемы воздействия финансово-экономического фактора на легитимность власти, к сожалению, остаются за рамками изучения.