Государственный совет Российской Федерации

Комиссия при Президенте Российской Федерации по мониторингу достижения целевых показателей социально-экономического развития Российской Федерации, определенных Президентом Российской Федерации

ДОКЛАД

О мерах по исполнению указов
Президента Российской Федерации
о социально-экономическом развитии России

О ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ ЧЕРЕЗ МНОГОФУНКЦИОНАЛЬНЫЕ ЦЕНТРЫ И ВНЕДРЕНИИ МЕХАНИЗМА ОЦЕНКИ ИХ КАЧЕСТВА

ДОКЛАД

О предоставлении государственных
и муниципальных услуг через
многофункциональные центры и
внедрении механизма оценки их качества

ДОКЛАД

«О ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ ЧЕРЕЗ МНОГОФУНКЦИОНАЛЬНЫЕ ЦЕНТРЫ И ВНЕДРЕНИИ МЕХАНИЗМА ОЦЕНКИ ИХ КАЧЕСТВА»

Глава 1. Становление системы предоставления государственных и муниципальных услуг в Российской Федерации: основные этапы и результаты 2

Глава 2. Инвентаризация, стандартизация и регламентация государственных и муниципальных услуг 8

Глава 3. Создание системы предоставления государственных и муниципальных услуг в МФЦ 15

Глава 4. Предоставление государственных и муниципальных услуг в электронном виде, комбинирование каналов предоставления услуг 33

Глава 5. Межведомственное информационное взаимодействие при предоставлении услуг 44

Глава 6. Система мониторинга качества предоставления государственных услуг 48

Глава 7. Развитие системы предоставления государственных и муниципальных услуг в 2017–2025 годах 52

Глава 8. Заключение 56

ГЛАВА 1 СТАНОВЛЕНИЕ СИСТЕМЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ И РЕЗУЛЬТАТЫ

В послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации в 2003 году одним из основных препятствий на пути модернизации государства и обеспечения его конкурентоспособности на международной арене названа неэффективность государственного управления, несоответствие объема реализуемых полномочий качеству власти. На фоне избыточных полномочий госорганов, большого количества чиновников при ярко выраженной нехватке профессиональных эффективных управленцев, отсутствия работающих механизмов разрешения споров между гражданином и государством была сформулирована необходимость проведения административной реформы.

Основные направления проведения реформы системы государственного управления были изложены в Указе Президента Российской Федерации «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах»[1]:

- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в т. ч. прекращение избыточного государственного регулирования;
- исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;
- развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики;
- организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам;
- завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, оптимизация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Для координации выполнения данных задач была создана[2] Правительственная комиссия по проведению административной реформы. При Комиссии образованы рабочие группы по основным

[1]Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 года № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах»
[2]Постановление Правительства Российской Федерации от 31 июля 2003 года № 451 «О Правительственной комиссии по проведению административной реформы».

направлениям ее деятельности.

Основным направлением работы на начальном этапе являлась инвентаризация функций федеральных органов исполнительной власти с целью их оптимизации, в том числе исключения избыточных.

Было выявлено три вида функций: «правоустанавливающие» (определение государственной политики и принятие нормативных правовых актов), «правоприменительные» (осуществление государственного контроля и надзора, под которым понимались также выдача разрешений и регистрационные действия) и «функции по оказанию услуг и управлению государственным имуществом». В целом это разделение легло в основу новой трехуровневой системы федеральных органов исполнительной власти, в которую вошли федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, закрепленной Указом Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»[3].

Именно в этом Указе впервые введено понятие «государственной услуги»: предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами.

Следующим программным документом, направленным на оптимизацию системы государственного управления и повышение качества представления государственных услуг, стала Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах и соответствующий план мероприятий[4]. Впервые на уровне акта Правительства повышение качества и доступности государственных услуг было признано государственным приоритетом.

Одним из первых практических шагов на пути повышения качества государственных и муниципальных услуг (далее – услуги) стало появление административных регламентов органов государственной власти и местного самоуправления – правовых актов, определяющих порядок предоставления услуг, в том числе основные права и обязанности их получателей.

В целях системного повышения качества государственных услуг и соблюдения стандартов их предоставления на основе анализа зарубежного опыта была создана система многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ).

Первые МФЦ в стране появились в 2007 году. В феврале 2008 года в Концепцию административной реформы включен специальный раздел, посвященный созданию МФЦ. В этом же документе впервые была обозначена необходимость организации межведом-

[3] Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

[4] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 года № 1789-р

ственного взаимодействия без участия заявителя: «…взаимодействие, необходимое для оказания государственной услуги (включая необходимые согласования, получение выписок, справок и т. п.), должно происходить без участия заявителя…».

Иным важным направлением работы стало формирование автоматизированной информационной системы «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)»[5] (далее – Федеральный реестр). В постановлении Правительства Российской Федерации закреплялись требования к структуре реестра, а также правила заполнения его электронных форм. Во исполнение этого постановления 15 декабря 2009 года был запущен Единый портал государственных и муниципальных услуг (www.gosuslugi.ru, далее – Единый портал).

Решающее значение для становления системы предоставления государственных услуг имело принятие Федерального закона от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»(далее – Федеральный закон № 210-ФЗ), определившего основные принципы функционирования системы предоставления государственных услуг.

Федеральный закон № 210-ФЗ закрепил понятия государственной и муниципальной услуги, административного регламента, межведомственного информационного взаимодействия, многофункционального центра предоставления услуг и базовые требования к ним, а также требования к предоставлению услуг в электронной форме. Законом были установлены обязанности и запреты для органов, предоставляющих услуги, в том числе:

• обязанность предоставлять услуги в соответствии с административными регламентами, соблюдать стандарты предоставления государственных и муниципальных услуг;

• запрет требовать от заявителя предоставления документов и информации, находящихся в распоряжении других органов власти (за исключением определенного в законе перечня документов «личного хранения»);

• запрет требовать от заявителя предоставления документов и информации или осуществления действий, предоставление или осуществление которых не предусмотрено нормативными правовыми актами, регулирующими отношения, возникающие в связи с предоставлением услуги;

• запрет требовать от заявителя получения платных услуг, не включенных в утвержденные в установленном порядке перечни услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственных или муниципальных услуг.

При этом было установлено право заявителей на досудебное (внесудебное) рассмотрение жалоб (претензий) в процессе получения услуг.

Следующим программным документом стала Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципаль-

[5] Постановление Правительства Российской Федерации от 15 июня 2009 года № 478 «О единой системе информационно-справочной поддержки граждан и организаций по вопросам взаимодействия с органами исполнительной власти и органами местного самоуправления с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет».

ных услуг на 2011-2013 год и План мероприятий по ее реализации[6], предусматривавшие в том числе следующие направления работы:

• разработку и утверждение административных регламентов;

• формирование реестров государственных и муниципальных услуг (функций);

• оптимизацию предоставления федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления платных услуг, а также оптимизацию предоставления услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственных и муниципальных услуг;

• комплексную оптимизацию государственных и муниципальных услуг;

• мониторинг качества и доступности государственных услуг;

• предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме;

• применение системы межведомственного электронного взаимодействия;

• организацию предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» в многофункциональных центрах.

В 2011 году были установлены требования к разработке, принятию и экспертизе административных регламентов, а также их структуре и содержанию, действующие по настоящее время[7]. Было определено, что административные регламенты должны быть разработаны для всех государственных услуг и контрольно-надзорных функций, предполагающих проведение проверок.

Таким образом, регламентации были подвержены функции, предполагающие непосредственное взаимодействие гражданина или предпринимателя с государственными органами власти и органами местного самоуправления. Другие функции разработки административных регламентов не требуют и могут регулироваться внутриведомственными актами. Данный подход сохраняется и по сей день.

Основным документом, задавшим ключевые цели развития системы предоставления государственных услуг в стране на пять лет, стал подписанный 7 мая 2012 года Указ Президента Российской Федерации № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» (далее – Указ № 601), в котором Правительству Российской Федерации поручено обеспечить выполнение 23 мероприятий, направленных на совершенствование государственного управления.

Все показатели, достижение которых Правительство Российской Федерации должно обеспечить в части совершенствования государственного управления, непосредственно связаны с качеством услуг:

а) уровень удовлетворенности граждан Российской Федерации качеством предоставления государственных и муниципальных услуг к 2018 году – не менее 90 %;

б) доля граждан, имеющих доступ к полу-

---

[6] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 года № 1021-р

[7] Постановление Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 года № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг»

чению государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» по месту пребывания, в том числе в многофункциональных центрах предоставления государственных услуг, к 2015 году – не менее 90 %;

в) доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, к 2018 году – не менее 70 %;

г) снижение среднего числа обращений представителей бизнес-сообщества в орган государственной власти Российской Федерации (орган местного самоуправления) для получения одной государственной (муниципальной) услуги, связанной со сферой предпринимательской деятельности, к 2014 году– до двух;

д) сокращение времени ожидания в очереди при обращении заявителя в орган государственной власти Российской Федерации (орган местного самоуправления) для получения государственных (муниципальных) услуг к 2014 году – до 15 минут.

Для контроля достижения значений целевых показателей, установленных Указом № 601, начиная с 2013 года ежегодно по заказу Минэкономразвития России проводится социологическое исследование[8] уровня удовлетворенности граждан качеством предоставления услуг.

За этот период количество обращений представителей бизнес-сообщества в орган государственной власти Российской Федерации (орган местного самоуправления) для получения одной услуги, связанной со сферой предпринимательской деятельности, сократилось с 3,14 в 2012 году до 1,97 в 2016 году.

Постепенно сокращается время ожидания в очереди при обращении заявителя в орган государственной власти Российской Федерации (орган местного самоуправления) для получения услуг: в 2012 году этот показатель по Российской Федерации составил 54,7 минуты, а в 2016 году – 21,9 минуты.

Удовлетворенность граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг выросла с 75,5 % в 2012 году до 82,9 % в 2016 году.

Мониторинг показателя «доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме» проводится Росстатом. По данным Росстата, значение показателя выросло с 30,8 % в 2013 году до 51,3 % в 2016 году[9].

В результате реализации комплекса мероприятий в Российской Федерации сформирована принципиально новая система взаимодействия с заявителями, обеспечивающая обслуживание на высоком уровне, сопоставимом с лучшими практиками в коммерческих структурах.

Государственные услуги идентифицированы, систематизированы и регламентированы. Взаимодействие с гражданами постепенно отделяется от органов власти и переводится в МФЦ и в электронные каналы обслуживания. Организовано взаимодействие ведомств между собой

---

[8] Методика проведения социологического исследования утверждена протоколом заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 12 апреля 2011 года № 117.

[9] Мониторинг значения показателя осуществляется Росстатом в соответствии с Методикой расчета показателя «Доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме», утвержденной приказом Росстата от 7 сентября 2016 года № 486.

в целях передачи информации, необходимой для предоставления государственных услуг, сокращается количество действий и документов, которые заявитель должен представлять в органы власти при получении государственных услуг. Организован систематический мониторинг качества государственных и муниципальных услуг, включающий в себя проведение регулярных социологических исследований удовлетворенности заявителей. Введена в эксплуатацию система мониторинга качества государственных услуг, полученные результаты учитываются при решении кадровых вопросов.

Эффективность мер по совершенствованию процесса предоставления государственных и муниципальных услуг в Российской Федерации получила признание со стороны международной экспертной группы в рамках доклада Всемирного банка DoingBusiness, формируемого ежегодно с 2003 года.

В рейтинге 2017 года Россия вошла в TOP-50 стран-участниц исследования, заняв 40 место (из 190 стран). В 2012 году Российская Федерация находилась на 112 месте.

ГЛАВА 2 ИНВЕНТАРИЗАЦИЯ, СТАНДАРТИЗАЦИЯ И РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ

В 2004 году Президент Российской Федерациио пределил[10] в качестве приоритетного направления административной реформы оптимизацию функций федеральных органов исполнительной власти, их инвентаризацию, исключение дублирования, обеспечение надлежащей регламентации, а также задал основные критерии классификации исполняемых федеральными ведомствами функций.

Была определена следующая типология функций органов исполнительной власти:

- функции по принятию нормативных правовых актов;
- функции по контролю и надзору;
- функции по управлению государственным имуществом;
- функции по оказанию государственных услуг.

Указанные функции являются «неотъемлемо государственными» и осуществляются федеральными органами исполнительной власти. При этом политические составляющие, такие как выработка государственной политики, планирование результатов деятельности, прогнозирование и другие, были включены в правотворческие функции.

Также была осуществлена оптимизация системы федеральных органов исполнительной власти:

- упразднены некоторые функции избыточного государственного регулирования и частично исключено дублирование функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;
- часть функций федеральных органов передана саморегулируемым организациям в области экономики;
- разделены функции регулирования экономической деятельности, надзора и контроля и управления государственным имуществом;
- завершен процесс разграничения функций между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В период с января по август 2003 года федеральные органы провели самостоятельную оценку своих функций, при этом число функций, признанных избыточными, оказалось незначительным.

В дальнейшем анализ функций федеральных органов исполни-

[10] Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2004 года № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти», Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

тельной власти проводила Правительственная комиссия по проведению административной реформы. До конца 2003 года был проработан порядок оптимизации функций Минтранса России, Минфина России, Минимущества России, МВД России, Минэкономразвития России, Минкультуры России, Минсвязи России и Госстроя России. В октябре 2004 года была оптимизирована сеть федеральных государственных учреждений и федеральных государственных унитарных предприятий, подведомственных федеральным органам.

Всего Правительственная комиссия по проведению административной реформы проанализировала 5300 функций федеральных органов исполнительной власти. Из них 800 признаны полностью или частично избыточными, 500 – дублирующими иные функции, а в отношении 300 функций предложено изменить масштаб их исполнения.

Мероприятия по совершенствованию системы и структуры деятельности федеральных органов исполнительной власти не ограничивались оптимизацией функций федеральных органов исполнительной власти. В рамках административной реформы особое значение приобрела стандартизация и регламентация функций оказания органов власти по предоставлению услуг гражданам и юридическим лицам.

В 2009 году Правительство Российской Федерации сформулировало принципы информирования граждан и организаций по вопросам взаимодействия с органами исполнительной власти и органами местного самоуправления с использованием сети Интернет[11]. Информация об услугах размещалась ведомствами в Федеральном реестре в течение семи дней со дня вступления в силу правовых актов, наделяющих органы власти соответствующими функциями, а затем публиковалась на Едином портале: в 2009 году были размещены сведения примерно о 400 услугах.

Федеральный закон № 210-ФЗ нормативно закрепил требования по обязательности включения описаний услуг в реестры государственных и муниципальных услуг. Порядок формирования и ведения реестров определяется высшим исполнительным органом соответствующего уровня (федеральный, региональный, муниципальный).

На федеральном уровне Правительство Российской Федерации определило[12] унифицированный порядок фиксации сведений об услугах в Федеральном реестре с последующей публикацией на Едином портале.

В Федеральный реестр включаются государственные и муниципальные услуги, функции по осуществлению государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, услуги, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственных и муниципальных услуг, а также услуги учреждений, в которых размещается государственное задание (заказ), подлежащие предоставлению в электронной форме.

В июле 2011 года было завершено наполнение Федерального реестра в части федеральных ор-

---

11 Постановление Правительства Российской Федерации от 15 июня 2009 года № 478 «О единой системе информационно-справочной поддержки граждан и организаций по вопросам взаимодействия с органами исполнительной власти и органами местного самоуправления с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет»

12 Постановление Правительства Российской Федерации от 24 октября 2011 года № 861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)».

ганов исполнительной власти. Информация обо всех услугах и контрольно-надзорных функциях федеральных органов исполнительной власти, порядке их предоставления, требуемых документах, утвержденных административными регламентами, была размещена в Федеральном реестре и на Едином портале.

К концу 2012 года в Федеральном реестре было описано 628 услуг, предоставляемых федеральными органами власти и органами государственных внебюджетных фондов, а в 2016 году – 792 услуги.

Аналогичная работа проводилась в отношении региональных и муниципальных услуг.

В процессе описания услуг проведена работа по упорядочиванию порядка их предоставления, а также восполнению правовых пробелов.

В 2005 году Правительство определило порядок разработки административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления услуг, их структуру и механизм реализации[13].

Приоритетами ведомства при разработке административного регламента были названы оптимизация и повышение качества предоставления услуг, в том числе сокращение количества предоставляемых заявителем документов, упорядочивание необходимых и сокращение избыточных административных процедур, сокращение сроков предоставления, а также использование электронных форм взаимодействия заявителей с ведомствами и ведомств между собой.

Данные приоритеты получили развитие в Правилах разработки и проведения экспертизы проектов административных регламентов предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций, утвержденных[14] в 2011 году.

В правилах были уточнены процедуры разработки административных регламентов, требования к ним, а также порядок проведения их экспертизы. В соответствии с правилами, структура административного регламента, среди прочего, включает стандарт предоставления государственной услуги, состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур (действий), требования к порядку их выполнения, в том числе особенности выполнения административных процедур (действий) в электронной форме, порядок и формы контроля за предоставлением государственной услуги и другое.

Регламенты должны содержать информацию о взаимодействии заявителя с органом власти, а также о взаимодействии органов власти между собой при предоставлении услуг. Также административные регламенты содержат информацию о нормативных правовых актах, регулирующих реализацию соответствующего полномочия, о правах и обязанностях должностных лиц и заявителей, сведения о размере платы, сроках, необходимых документах, документах, получаемых в порядке межведомственного информационного взаимодействия, местах и способах предоставления услуги, о возможностях использования электронных сервисов и получения государственных услуг в МФЦ.

---

[13] Постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 года № 679 «О Порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)».

[14] Постановление Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 года № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг».

В начале работы по регламентации предоставляемых услуг и исполняемых функций единые требования и подходы к нормативному правовому регулированию данных полномочий отсутствовали. Практика, особенно на региональном уровне, существенно различалась. Среди примеров можно назвать утверждение стандартов предоставления государственных услуг и административных регламентов нормативными правовыми актами разного уровня, разработку модельных (типовых) административных регламентов наряду с регламентами предоставления конкретных услуг, а также практику внедрения совместных межведомственных и межуровневых административных регламентов. После утверждения в 2011 году унифицированных Правил разработки и утверждения административных регламентов федерального уровня аналогичные требования к административным регламентам стали применяться и к региональным и к муниципальным регламентам.

С 2010 года ведется Перечень государственных услуг и государственных функций федеральных органов исполнительной власти, для которых должны быть разработаны административные регламенты и информация о которых должна быть размещена в Федеральном реестре.

Перечень формируется на основании предложений ведомств и размещается на портале административной реформы (ar.gov.ru).

В результате работы Правительственной комиссии по проведению административной реформы, а также экспертов из деловых объединений и общественных организаций в 2006 году федеральными органами исполнительной власти было разработано 88 административных регламентов, в 2010 году – 447. В настоящее время только на федеральном уровне утверждено 676 административных регламентов (520 – в отношении государственных услуг и 156 – в отношении контрольно-надзорных функций). На региональном и муниципальном уровнях разработаны десятки тысяч административных регламентов.

Разработка административных регламентов позволила восполнить правовые пробелы, упорядочить административные процедуры, а в отдельных случаях – исключить избыточные действия.

Вместе с тем в настоящее время внедряются новые подходы к предоставлению услуг, трансформируются каналы обращения заявителей. Это требует совершенствования подходов к описанию процедур взаимодействия с заявителями в административных регламентах.

Частично происходящие изменения в сфере предоставления государственных услугу же нашли свое отражение в административных регламентах. Во исполнение подпункта «д» пункта 1 Указа № 601 в административные регламенты была включена информация о предельном времени ожидания в очереди не более 15 минут при подаче заявления и получении результата предоставления государственной услуги. В связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов в 2016 году в регламенты были включены требования по доступности услуг для инвалидов.

В то же время сохраняется ряд проблем. Отсутствует единый порядок исправления допущенных органом власти ошибок в процессе предоставления государственной услуги, например, опечаток в документах, выдаваемых заявителю. Необходимо урегулировать базовые обязанности органа и права заявителя, в том числе закрепить требование об отмене уплаты государственной пошлины или иной платы

в случае, если некорректный результат предоставления услуги получен по вине органа. Также в настоящее время не все полномочия Российской Федерации, переданные для исполнения в регионы, должным образом регламентированы.

Другим важным направлением повышения качества и доступности государственных услуг должно стать их предоставление по экстерриториальному принципу, когда у заявителя есть возможность подать заявление и получить результат услуги в любой точке приема-выдачи документов органа, предоставляющего услугу, в том числе в МФЦ вне зависимости от места проживания или пребывания заявителя.

Было выявлено 97 наиболее массовых и социально значимых федеральныхуслуг, получение которых по экстерриториальному принципу было признано потенциально целесообразным. По итогам детального анализа определено два основных препятствия для их экстерриториального предоставления: отсутствие единых ведомственных информационных ресурсов и ограничения, установленные нормативными правовыми актами.

В настоящее время 61 государственная услуга уже предоставляется по экстерриториальному принципу. По 36 государственным услугам экстерриториальный принцип не реализован или реализован не в полном объеме. В отношении 18 услуг разработаны мероприятия, направленные на обеспечение экстерриториального принципа, в отношении 18 других принято решение о невозможности или нецелесообразности данной работы (предоставление преимущественно посредством дистанционных способов взаимодействия по почте или через сеть Интернет, услуги предоставляются субъектами Российской Федерации в рамках переданных полномочий).

Организована система сбора статистической информации. Утверждены формы федерального статистического наблюдения[15], которые включают в себя более 50 показателей предоставления услуг: кадровое обеспечение, инфраструктура предоставления услуги, количество принятых заявлений и предоставленных услуг, досудебное обжалование, объемы средств, зачисленных в бюджет в уплату государственной пошлины или иных платежей, сроки ожидания в очереди и предоставления услуг и другие.

Получаемый массив статистических данных содержит ежеквартально обновляемую информацию о более чем 170 000 государственных и муниципальных услугах и может использоваться для количественного анализа деятельности органов власти по предоставлению государственных услуг. После завершения работы по типизации услуг данная информация также может использоваться для анализа и сравнения практики реализации органами власти существующих полномочий в разных субъектах Российской Федерации и муниципалитетах, а также послужит практической базой для разработки унифицированных стандартов и целевых показателей предоставления типовых государственных услуг.

---

[15] Приказ Росстата от 6 мая 2015 года № 217«Об утверждении статистического инструментария для организации Министерством экономического развития Российской Федерации федерального статистического наблюдения о предоставлении государственных (муниципальных) услуг».

В то же время наличие такого количества региональных и муниципальных услуг является препятствием для дальнейшей оптимизации деятельности органов власти, так как бизнес-процессы одинаковых по смыслу региональных и муниципальных услуг не являются типовыми. Например, порядок получения услуги «Выдача разрешения на строительство» не только отличается от региона к региону, но зависит и от конкретного муниципалитета или даже чиновника, принимающего решение. Это ведет к разному уровню качества обслуживания населения, создает непрозрачные отношения между заявителем и чиновником, мешает сокращению расходов за счет применения типовых регламентов и программного обеспечения.

В настоящее время уже осуществляется работа по типизации государственных услуг, предоставляемых субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления. Проведен анализ Федерального реестра, выявивший 244 типовые государственные и муниципальные услуги, к которым могут быть отнесены более 213 000 региональных полномочий. Предложения по типизации услуг планируется рассмотреть и утвердить на заседании Правительственной комиссии по проведению административной реформы для унификации нормативного регулирования и практики предоставления данных услуг после апробации предлагаемого подхода в отдельных регионах.

Все происходящие изменения должны найти свое отражение в административных регламентах.

Итогом работы в этом направлении должно стать сведение всего разнообразия региональных и муниципальных услуг к набору типовых услуг с одинаковым стандартом обслуживания заявителя по всей стране.

Практика показывает, что действующие в настоящее время требования к структуре административных регламентов, порядку их разработки и утверждения не позволяют оперативно реагировать на нормативные и организационные изменения процессов предоставления услуг, делают регламент громоздким документом, не всегда удобным для ознакомления и понимания. В связи со сложностью и затянутостью процедур согласования, утверждения и регистрации ведомственных актов, которыми утверждаются регламенты, они «отстают» от реальной жизни, в том числе не всегда отражают изменения, связанные с МФЦ или электронными каналами получения услуги.

Необходимо упростить как структуру административных регламентов, так и порядок их согласования и опубликования. В связи с этим предлагается[16] выделить в административном регламенте стандарт предоставления государственной и муниципальной услуги, который подлежит утверждению и размещению в публичном доступе. Необходимо сократить объем регламента, сделав стандарт предоставления услуги его основной составляющей.

Остальные элементы административных регламентов целесообразно вести в электронном виде и сохранить только в Федеральном ре-

[16] Концепция оптимизации механизмов проектирования и реализации межведомственного информационного взаимодействия, оптимизации порядка разработки и утверждения административных регламентов в целях создания системы управления изменениями, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 августа 2015 года № 1616-р.

стре. Федеральный реестр должен стать первичным и юридически значимым источником актуальных сведений о порядке предоставления услуг, на основе которого формируется административный регламент.

При этом подробное описание процесса предоставления государственной услуги, основанное на нормативных правовых актах, регулирующих предоставление услуги, включая детализированные разъяснения, а также информацию о требуемом документационном и технологическом обеспечении процесса предоставления услуги, должно содержаться в технологической схеме предоставления государственной услуги[17].Технологическая схема разрабатывается органом, предоставляющим услугу, и применяется для обеспечения единообразного порядка предоставления государственной услуги, включая предоставление ее в МФЦ, в электронном виде и по экстерриториальному принципу.

Целесообразно отказаться от включения в административный регламент положений, которые регулируются единообразно для всех услуг (например, порядок обжалования, формы контроля за исполнением регламента).

Также для повышения качества утверждаемых регламентов необходимо создание механизма, позволяющего контролировать, каким образом разработчиком регламента учтены экспертные заключения уполномоченных органов. В настоящее время нормативно такой механизм не закреплен, разработчик обеспечивает учет замечаний без обсуждений и согласований. Однако практика показывает, что в некоторых случаях замечания учитываются некорректно, а в некоторых – вовсе не учитываются при утверждении итоговой редакции.

Таким образом, к настоящему времени назрела объективная необходимость оптимизации структуры административных регламентов предоставления государственных и муниципальных услуг, порядка их разработки и утверждения.

[17] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 августа 2015 года № 1616-р, постановление Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2016 года № 1217. Методические рекомендации по формированию технологических схем утверждены протоколом заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 09 июня 2016 года № 142.

ГЛАВА 3 СОЗДАНИЕ СИСТЕМЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ В МФЦ

СОЗДАНИЕ МФЦ. ДОСТИГНУТЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

Первые МФЦ в стране появились в 2007 году. В феврале 2008 года в Концепцию административной реформы включен специальный раздел, посвященный созданию МФЦ.

В 2008 году в Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года[18] закреплена роль и функции МФЦ как инструмента предоставления государственных и муниципальных услуг с использованием современных информационно-телекоммуникационных технологий.

Следующими шагами в развитии МФЦ стали принятие закона от 25 декабря 2008 года №281-ФЗ, установившего временный порядок их создания и функционирования, и постановления Правительства Российской Федерации от 3 октября 2009 года № 796, в котором обозначались основные требования к организации системы МФЦ, в том числе к организационно-правовой форме, обязательным услугам, порядку работы[19].

Окончательно форма МФЦ и базовые требования к их созданию были определены в 2010 году в Федеральном законе №210-ФЗ.

В 2011 году Правительство Российской Федерации утвердило[20] перечни государственных и муниципальных услуг, предоставление которых организуется в МФЦ. Приказом Минэкономразвития России[21] в 2012 году утверждена примерная форма соглашения о взаимодействии между МФЦ и органами, предоставляющими услуги. В декабре 2012 года утверждены[22] Правила организации деятельности МФЦ.

В 2010 году реализация мероприятий по созданию МФЦ, включая их финансирование, была включена в Национальную стратегию противодействия коррупции и Национальный план противодействия коррупции на 2010-2011 годы.

Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг – это организация, созданная в организационно-правовой форме государственного или муниципального учреждения (в том числе являющаяся автономным учреждением), уполномоченная на организацию предоставления государствен-

[18] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 года № 632-р.

[19] Постановление Правительства России от 3 октября 2009 года № 796 «О некоторых мерах по повышению качества предоставления государственных (муниципальных) услуг на базе многофункциональных центров предоставления государственных (муниципальных) услуг».

[20] Постановление Правительства Российской Федерации от 21 сентября 2011 года № 797 «О взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных (муниципальных) услуг и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления».

[21] Приказ Минэкономразвития России от 18 января 2012 года № 13.

[22] Постановление Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2012 года № 1376.

ных и муниципальных услуг, в том числе в электронной форме, по принципу «одного окна».

Согласно Федеральному закону № 210-ФЗ, предоставление государственной или муниципальной услуги по принципу «одного окна» осуществляется после однократного обращения заявителя с соответствующим запросом, а взаимодействие с органами, предоставляющими услуги, осуществляется МФЦ без участия заявителя в соответствии с нормативными правовыми актами соглашением о взаимодействии.

В соответствии с Указом № 601 Правительству Российской Федерации необходимо было обеспечить к концу 2015 года долю граждан, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» по месту пребывания, в том числе в МФЦ, не менее 90 % (далее – показатель охвата населения «одним окном»).

Для реализации данной задачи на территории Российской Федерации создана сеть МФЦ.

В соответствии с методикой мониторинга значения показателя охвата населения «одним окном»[23] (далее – методика) МФЦ должны быть созданы в каждом муниципальном районе и городском округе.

По итогам 2013 года фактическое значение показателя охвата «одним окном» составило 35,6 % (создано 1 013 МФЦ), по состоянию на 1 января 2015 года – 60,38 % (создано 1 773 МФЦ), на 1 января 2016 года – 94 % охвата населения «одним окном»(создано 2 682 МФЦ).

В соответствии с данными, представленными субъектами Российской Федерации, по состоянию на 1 января 2017года на территории страны создано 2 752 МФЦ (31 983 окна), 10 199 территориально обособленных структурных подразделений (ТОСП) (11 807 окон), 312 офисов на базе привлекаемых организаций (392 окна).

Рассчитанный на основе методики показатель охвата населения «одним окном» на указанную дату составляет 96 % от общей численности населения страны. Динамика достижения показателя приведена на рисунке 1.

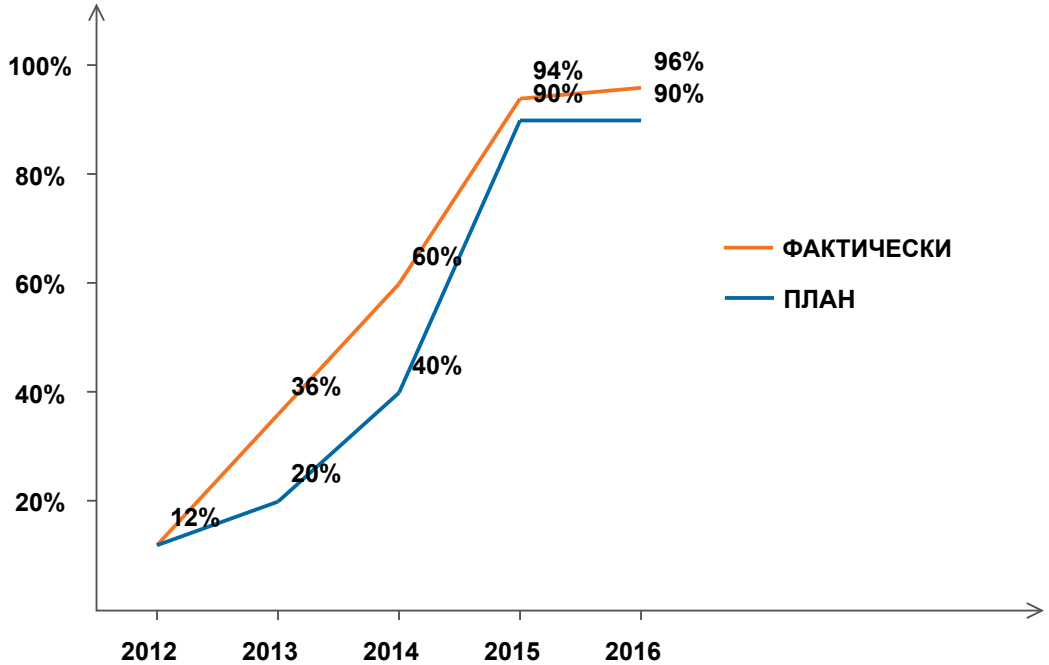

Рисунок 1. Динамика достижения показателя охвата населения «одним окном»

[23] Утверждена протоколом заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 30 октября 2012 года № 135.

В соответствии с методикой офисы МФЦ должны быть созданы из расчета одно окно обслуживания на 5 000 человек населения. В небольших населенных пунктах с населением свыше 1 000 человек открываются ТОСП МФЦ. В качестве альтернативного решения методикой предусмотрена возможность организации предоставления в таких населенных пунктах государственных и муниципальных услуг на базе привлекаемых организаций, имеющих разветвленную сеть, например, Почты России.

В каждом субъекте Российской Федерации разработана схема размещения МФЦ, учитывая географические особенности и региональную специфику. Периодически схемы подвергаются корректировке с учетом особенностей расселения и численности населения в отдельных субъектах Российской Федерации.

Динамика создания МФЦ на территории России в период с 2007 года по 2017 год представлена на рисунке 2.

По состоянию на 1 января 2017 года в 83 субъектах Российской Федерации целевое значение показателя охвата населения «одним окном» поддерживается на уровне не менее 90 %.

По предварительным данным[24], в 2017 году в двух регионах (республики Северная Осетия-Алания и Крым) значение показателя охвата населения «одним окном» составляет менее 90 %.

Самую масштабную сеть по количеству окон МФЦ (более 800 окон обслуживания) создали 13 субъектов Российской Федерации:

- Москва – 4 627 окон в 127 МФЦ;
- Московская область – 1 714 окон в 102 МФЦ и 274 ТОСП;
- Ростовская область – 1 483 окна в 80 МФЦ и 354 ТОСП;
- Краснодарский край – 1 323 окна в 55 МФЦ и 335 ТОСП;
- Республика Башкортостан – 1208 окон в 72 МФЦ и 492 ТОСП;
- Республика Татарстан – 1 039 окон в 63 МФЦ и 282 ТОСП;
- Санкт-Петербург – 1 061 окно в 58 МФЦ;
- Самарская область – 987 окон в 54 МФЦ и 287 ТОСП;
- Свердловская область – 916 окон в 90 МФЦ и 44 ТОСП;
- Челябинская область – 922 окна в 55 МФЦ и 175 ТОСП;

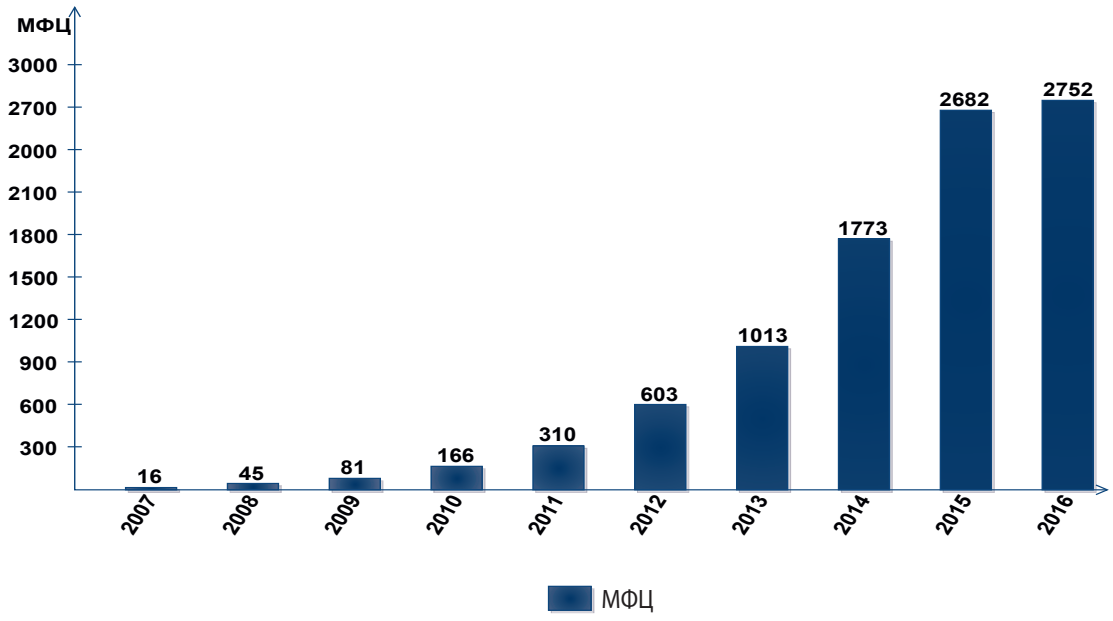

Рисунок 2. Динамика создания МФЦ на территории России

[24] Данные могут быть уточнены к заседанию Госсовета.

• Оренбургская область – 897 окон в 43 МФЦ и 369 ТОСП;

• Воронежская область – 871 окно в 39 МФЦ и 289 ТОСП;

• Волгоградская область – 840 окон в 46 МФЦ и 229 ТОСП.

В соответствии с решением Правительственной комиссии по проведению административной реформы[25] сформирована система регулярной оценки выполнения регионами мероприятий по организации предоставления услуг по принципу «одного окна» (далее – рейтинг).

В январе 2017 года Президент Российской Федерации поручил[26] обеспечить оценку степени выполнения регионами мероприятий по организации предоставления услуг по принципу «одного окна» в МФЦ.

Показатели рейтинга базируются на данных, внесенных регионами самостоятельно в АИС МРС МФЦ, и отражают достижение значений показателей Указа № 601, выполнение требований действующего законодательства, регулирующего деятельность МФЦ, поручений Правительства, а также приоритетных направлений совершенствования предоставления государственных услуг.

Рисунок 3. Руководство по использованию единого фирменного стиля

По итогам рейтинга за I квартал 2017 года 44 региона показали результаты выше среднего значения с очень высокой степенью эффективности деятельности органа исполнительной власти, ответственного за реализацию проекта, по 27 субъектам Российской Федерации итоговая оценка приближена к среднему значению по Российской Федерации, 11 регионов показали удовлетворительный уровень организации деятельности сети МФЦ. Республики Северная Осетия – Алания, Ингушетия, Крым имеют низкую степень организации работы.

Полностью рейтинг приведен в приложении № 1.

ВНЕДРЕНИЕ ЕДИНОГО ФИРМЕННОГО СТИЛЯ СИСТЕМЫ МФЦ

В 2013 году для МФЦ разработан единый бренд «Мои документы», ставший отражением особенностей новой организации системы предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе услуг по жизненным ситуациям заявителей, соответствующий глобальной задаче повышения качества обслуживания населения в МФЦ.

Разработано руководство по использованию единого фирменного стиля (рис.3), предусматривающее единые навигационные стандарты, правила использования бренда и оформления его носителей в МФЦ с учетом их раз-

[25] Протокол заседания правительственной комиссии по проведению административной реформы от 9 сентября 2014 года № 140.

[26] Поручение Президента Российской Федерации от 11 января 2017 г. № 161.

Рисунок 4. Рекламная кампания по продвижению услуг МФЦ

личия по видам и размерам, в том числе наружное и внутреннее оформление помещений, фасадов зданий, транспорта, дорожных знаков, корпоративной одежды, деловой документации, рекламных и информационных материалов, сувенирной продукции, а также принципы присутствия бренда сети МФЦ в сети Интернет.

Была проведена рекламная кампания по продвижению услуг МФЦ и организовано оформление отделений МФЦ в новом фирменном стиле (рис.4). Для этого был проанализирован передовой опыт оформления офисов государственных услуг, работающих по принципу «одного окна» в Канаде, Бразилии, Австрии, а также учтены решения массовых розничных компаний по созданию комфортной и дружелюбной среды для посетителей МФЦ.

Внедрение единого фирменного стиля было апробировано в 2014 году в 16 пилотных регионах: Воронежской, Липецкой, Калужской, Кировской, Волгоградской, Томской, Новгородской, Астраханской областях, республиках Марий Эл, Коми, Ингушетия, Саха (Якутия), в Чеченской Республике, Забайкальском, Пермском и Алтайском краях.

Введение единого стандарта оформления (рис.5), направленность на социальную составляющую проекта побудили региональные вла-

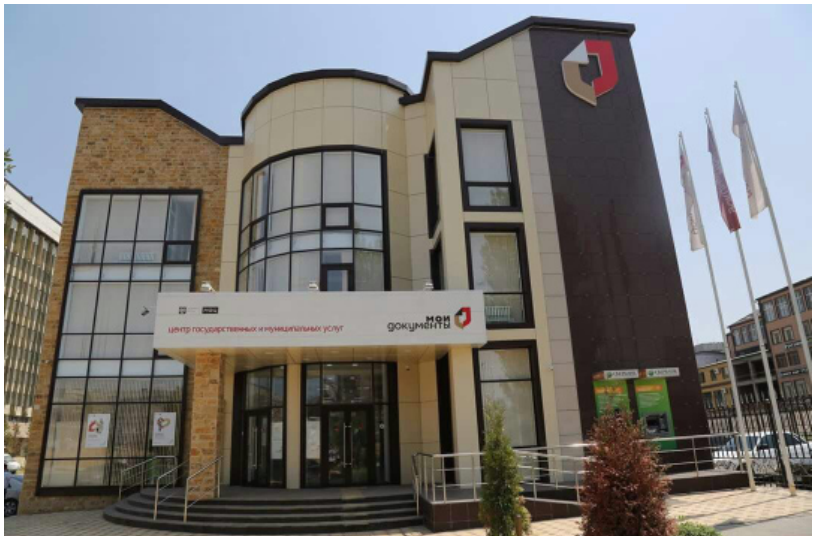

Рисунок 5. Введение единого стандарта оформления

Рисунок 6. Комплексные решения для удобного посещения центров маломобильными группами граждан и инвалидами.

сти уже на стадии проектирования отделений МФЦ предусматривать не только зоны ожидания для посетителей, детские комнаты и уголки, но и комплексные решения для удобного посещения центров и офисов маломобильными группами граждан, инвалидами (рис.6).

Рисунок 7. Переход на стандарты единого бренда

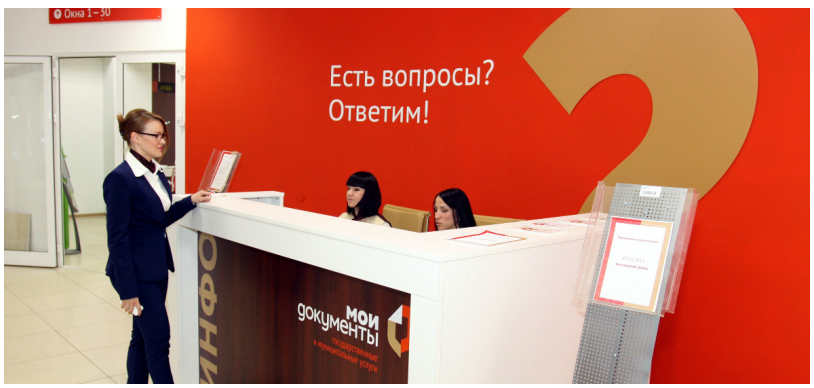

Рисунок 8. Переход на стандарты единого бренда

В соответствии с рекомендациями Минэкономразвития России первый этап внедрения единого фирменного стиля и переход всех МФЦ под единый бренд прошел в 2015 году. К этому времени всем действующим отделениям было рекомендовано сменить вывески на центрах и офисах государственных и муниципальных услуг «Мои документы», а также перейти во всех рекламных коммуникациях на стандарты единого бренда (рис. 7 и 8). Новые центры и офисы было рекомендовано открывать в соответствии с руководством по фирменному стилю «Мои документы».

В сентябре 2016 года Минэко-

номразвития России разработаны и утверждены методические рекомендации по оформлению МФЦ с использованием единого фирменного стиля «Мои документы».

В настоящее время в 29 регионах переход на единый фирменный стиль реализован более чем на 80 %, в 11 – менее чем на 30 %.

Лидерами по внедрению единого бренда по итогам 2016 года стали Воронежская, Томская, Липецкая области, г. Севастополь, республики Саха (Якутия) и Дагестан.

В числе регионов с наиболее низким уровнем внедрения единого стиля «Мои документы» –Курганская, Тульская, Смоленская, Пензенская области.

ВСЕРОССИЙСКИЙ КОНКУРС «ЛУЧШИЙ МФЦ РОССИИ»

В 2014 году Правительство Российской Федерации учредило[27] ежегодный всероссийский конкурс «Лучший многофункциональный центр России». Конкурс направлен на выявление и популяризацию лучших практик организации деятельности МФЦ, определение лучших и наиболее квалифицированных специалистов МФЦ.

С 2014 года в конкурсе приняли участие более 65 субъектов Российской Федерации, рассмотрено более 400 заявок по следующим номинациям: «Лучший универсальный специалист МФЦ», «Лучший МФЦ», «Лучший проект по информатизации МФЦ». 31 МФЦ стал лауреатом конкурса, 15 универсальных специалистов признаны лучшими в стране.

В 2016 году рассмотрено 135 заявок от 64 субъектов Российской Федерации, в том числе 62 заявки в номинации «Лучший универсальный специалист МФЦ», 57 заявок в номинации «Лучший МФЦ» и 16 заявок в номинации «Лучшая практика по информатизации».

Сбор, анализ и оценка заявок, а также проведение проверки достоверности представленных сведений осуществляются в соответствии с положением о проведении конкурса[28].

В номинации «Лучший МФЦ» по итогам 2016 года в категории МФЦ с количеством не менее чем 20 окон обслуживания победили МФЦ Воронежской области, республик Башкортостан и Дагестан; МФЦ с менее чем 20 окнами обслуживания победили центры услуг Приморского края, Иркутской и Кировской областей; в категории «Проект» – центры услуг Липецкой, Московской, Ростовской, Томской, Тульской, Тюменской областей, г. Санкт-Петербурга, Ямало-Ненецкого автономного округа.

Лауреатами конкурса в номинации «Лучший универсальный специалист МФЦ» признаны специалисты МФЦ Чувашской Республики, Воронежской, Новосибирской, Тамбовской и Ярославской областей.

В номинации «Лучшая практика по информатизации МФЦ» лауреатами конкурса стали МФЦ Республики Саха (Якутия), Воронежской и Ростовской областей.

МОНИТОРИНГ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В РАМКАХ СОЗДАНИЯ И РАЗВИТИЯ СЕТИ МФЦ

В соответствии с Федеральным законом № 210-ФЗ Минэкономразвития России осу-

[27] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 5 июля 2014 года № 1235-р.

[28] Приказ Минэкономразвития России от 3 сентября 2014 года № 551.

ществляется мониторинг деятельности МФЦ. Создана АИС МРС МФЦ, в которую субъекты Российской Федерации вносят данные о МФЦ, ТОСП, ОПО, предоставляемых услугах по принципу «одного окна». В рамках мониторинга проводятся «контрольные закупки»: МФЦ и ТОСП проверяются на соответствие установленным требованиям[29], оценивается подготовка специалистов, проверяется достоверность представленных в АИС МРС МФЦ данных.

В период с октября 2015 г. по апрель 2017 г. специалисты Минэкономразвития России посетили 72 субъекта Российской Федерации в восьми федеральных округах (280 МФЦ, 217 ТОСП).

Мониторинг выявил, что объекты в целом соответствуют установленным требованиям. К числу недостатков в деятельности отдельных МФЦ можно отнести:

• несоблюдение требований по времени ожидания в очереди для подачи документов и получения результата услуги (не более 15 минут);

• отсутствие сотрудников МФЦ на рабочих местах (окнах) ввиду недостаточной штатной численности учреждения (Алтайский край, Еврейская автономная область, Карачаево-Черкесская Республика, Курская область, Нижегородская область, Пензенская область, Республика Бурятия);

• предоставление услуги МВД России «Прием и выдача документов о регистрации и снятии граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» не в полном объеме, в том числе отсутствует возможность регистрации заявителей в многоквартирных домах;

• отсутствие должной подготовки специалистов по услугам ФНС России.

Кроме того, в отдельных случаях ввиду особенностей зданий и помещений, в которых расположены МФЦ, выявлены следующие несоблюдения установленных требований:

• здание не оборудовано лифтом, эскалатором или подъемным устройством в случае, если МФЦ расположен на втором этаже и выше;

• в помещении отсутствует бесплатный туалет для посетителей, в том числе для инвалидов;

• на территории, прилегающей к МФЦ, отсутствует бесплатная парковка для автомобильного транспорта посетителей, в том числе предусматривающая места для специальных автотранспортных средств инвалидов.

В ряде МФЦ отсутствуют терминалы для оплаты государственной пошлины или иных обязательных платежей. Указанная проблема обусловлена нежеланием кредитных организаций размещать терминальные устройства в малых помещениях МФЦ из-за небольшого количества транзакций.

По итогам анализа информации и фотоматериалов, полученных в ходе мониторинга, а также на основании отчетов субъектов Российской Федерации Минэкономразвития России направляет

[29] Постановление Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2011 года № 797 «О взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления», постановление Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2012 года № 1376 «Об утверждении Правил организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг».

информационные письма с рекомендациями по устранению выявленных в ходе мониторинга отклонений. Получаемая по итогам исправления ошибок информация анализируется, при необходимости работа по выявлению и устранению несоответствий проводится повторно.

В целом мониторинг подтверждает успешность реализация проекта по созданию и развитию сети МФЦ, внедрению принципа«одного окна» при предоставлении государственных и муниципальных услуг. Отмечается рост посещаемости МФЦ, что свидетельствует об их востребованности. Объекты функционируют в соответствии с концепцией, с соблюдением требований законодательства, регулирующего деятельность МФЦ. Отмечена высокая удовлетворенность граждан, записи в книгах жалоб и предложений содержат много благодарностей, положительных отзывов о деятельности и сотрудниках МФЦ, их компетентности, квалификации, доброжелательности и отзывчивости.

Для объективного рассмотрения предложений со стороны субъектов Российской Федерации, принятия совместных решений приказом Минэкономразвития России[30] создана рабочая группа, в которую входят представители Минэкономразвития России, МФЦ, органов исполнительной власти ряда субъектов Российской Федерации (Москва, Пермский край, Приморский край, Воронежская, Волгоградская, Тюменская, Ростовская, Калужская, Свердловская области).

ИНФОРМАЦИОННО-ТЕЛЕКОММУНИКАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МФЦ

В стандарты создания МФЦ заложены подробные требования по внедрению информационно-телекоммуникационныхтехнологий и использованию инфраструктуры электронного правительства в соответствии с лучшими российскими и мировыми практиками.

В центрах обеспечивается функционирование электронной очереди, заявителям предоставляется возможность проконсультироваться и проверить статус рассмотрения заявления по телефону и через сайты уполномоченных МФЦ. Непосредственно в МФЦ можно зарегистрировать личный кабинет на Едином портале и получить бесплатный доступ к нему на специально оборудованных стендах.

В каждом МФЦ должна функционировать автоматизированная информационная система МФЦ (АИС МФЦ). Система обеспечивает поддержку заявителей и работников центра по вопросам порядка предоставления услуг, поддержку деятельности работников по приему, выдаче и обработке документов, фиксацию хода предоставления услуг с возможностью контроля установленных сроков, формирование статистической и аналитической отчетности и многое другое. С помощью АИС МФЦ обеспечивается интеграция с информационными системами ведомств, оказывающих услуги, государственной информацион-

[30] Приказ Минэкономразвития России от 19 июня 2014 г. № 374.

ной системой о государственных и муниципальных платежах, федеральной системой мониторинга качества государственных услуг и другими системами.

Перспективным направлением является интеграция АИС МФЦ с Единым порталом услуг, которая позволяет заявителям, направившим заявление в электронной форме, получить результат предоставления услуги в МФЦ. В свою очередь, сведения о ходе предоставления услуг, в том числе в случае обращения за услугой в МФЦ, должны направляться в единый личный кабинет заявителя на Едином портале. Это позволит связать два канала взаимодействия – традиционный и электронный – и получить выгоду от их взаимного дополнения.

Обеспечение реализации всего комплекса мер по информатизации МФЦ позволяет обеспечить качественное оказание всех услуг в режиме «универсального оператора», значительно повысить пропускную способность центров, обеспечить контроль всего процесса прохождения документов заявителя.

Отдельные регионы не останавливаются на выполнении установленных требований и внедряют дополнительные инструменты. Например, практически стандартом стало внедрение систем видеонаблюдения в залах обслуживания, доступ к которым может быть предоставлен через портал уполномоченного многофункционального центра. Также в отдельных регионах уполномоченные МФЦ стали, по сути, центрами компетенции по реализации различных проектов электронного правительства.

Общие требования по внедрению АИС МФЦ определены в Правилах организации деятельности МФЦ[31].

Подробные рекомендации по внедрению информационно-телекоммуникационных технологий в деятельность МФЦ приведены в приказе Минэкономразвития России от 27 декабря 2016 года № 844 (ранее – в приказе Минэкономразвития России от 22 января 2014 года № 21).

В декабре 2016 года средний уровень соответствия МФЦ данным рекомендациям составил 76,5%. Уровень соответствия МФЦ в части аппаратного обеспечения составил 86,8 %, программного обеспечения – 93,1 %.

В настоящее время практически во всех субъектах Российской Федерации в МФЦ функционирует АИС МФЦ. В сети МФЦ Тверской области, Псковской области, Чукотского автономного округа, г. Севастополя и Республики Крым АИС МФЦ отсутствует или пока не обеспечивает реализацию базового функционала.

Развитие информационно-телекоммуникационной инфраструктуры МФЦ осуществляется субъектами Российской Федерации за счет собственных средств, а также за счет средств федерального бюджета.

На эти цели могли быть направлены средства из межбюджетного трансферта, предоставляемого регионам из федерального бюджета на завершение работ по формированию сети МФЦ. Также

---

[31] Постановление Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2012 года № 1376.

[32] Поручение Правительства Российской Федерации от 18 марта 2013 года № ДМ-П16-1629.

в 2014 году Минкомсвязь России осуществила распределение субсидий на поддержку реализации региональных проектов в сфере информационного общества, часть из которых была направлена на внедрение и развитие АИС МФЦ.

Одной из ключевых проблем в сфере информатизации МФЦ остается обеспечение электронного взаимодействия между МФЦ и федеральными органами государственной власти, государственными внебюджетными фондами. Полноценное внедрение электронного взаимодействия позволит отказаться от пересылки бумажных комплектов документов между МФЦ и органом власти.

С 2014 года ведется формирование нормативной правовой базы, обеспечивающей возможность взаимодействия с МФЦ в электронном виде без дублирования документов на бумажных носителях, а также разработка сервисов единой системы межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ) для организации двустороннего взаимодействия с МФЦ в электронном виде.

В соответствии с перечнями услуг, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2011 года № 797, ведомства взаимодействуют с МФЦ при оказании 38 государственных услуг без учета двух услуг, оказываемых в МФЦ в порядке эксперимента.

ФССП России, Роспотребнадзором, Фондом социального страхования Российской Федерации и Пенсионным фондом Российской Федерации разработаны, зарегистрированы, прошли тестирование и введены в эксплуатацию электронные сервисы, обеспечивающие возможность электронного взаимодействия с МФЦ по соответствующим государственным услугам.

Возможность электронного взаимодействия между ведомствами и МФЦ обеспечена по 28 государственным услугам, по четырем услугам соответствующие виды сведений СМЭВ разработаны, проходят тестирование или регистрацию в продуктивной среде СМЭВ, по 5 услугам электронное взаимодействие с МФЦ не обеспечено (четыре услуги МВД России и одна услуга ФНС России). По 12 государственным услугам органы, ответственные за их предоставление, осуществляют доработку правовой базы, по 21 государственной услуге соответствующая нормативная правовая база уже сформирована.

В ходе данной работы было выявлено недостаточное нормативное регулирование вопросов архивного хранения документов в электронном виде, что затрудняет реализацию электронного взаимодействия между МФЦ и органами власти. Выявлена необходимость закрепления юридического статуса цифрового архива, порядка и норм хранения архивных документов в электронном виде, в том числе подписанных квалифицированной электронной подписью, урегулирования вопросов актуализации и верификации данных, содержащихся в электронных документах, формирования дубликатов архивных электронных документов. Должен быть утвержден порядок оперативного и долгосрочного архивного хранения документов в электронном виде, определены форматы передачи и хранения электронных документов и баз данных, определен порядок конверсии и миграции электронных документов и заверения соответствия результатов конверсии оригиналам документов.

В связи с этим работа по вводу в эксплуата-

цию видов сведений СМЭВ, необходимых для обеспечения электронного взаимодействия с МФЦ, а также по формированию нормативной правовой базы, обеспечивающей возможность взаимодействия с МФЦ в электронном виде без дублирования документов на бумажных носителях, будет продолжена в 2017 году.

МОНИТОРИНГ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МФЦ

Для контроля основных административно-управленческих процессов, происходящих при предоставлении государственных и муниципальных услуг, разработана информационная система мониторинга деятельности МФЦ (далее – ИС МДМ). Система обеспечивает автоматизированный сбори анализ информации, основанной на данных из АИС МФЦ. ИС МДМ позволяет проводить мониторинг процессов предоставления услуг и достижения целевых показателей, в том числе времени ожидания заявителя в очереди, времени оказания услуг, оказания обязательных федеральных услуг и другие.

В 2017 году ИС МДМ планируется доработать для реализации инструментов общественного контроля, в том числе публикации собираемой информации, а также для выбора гражданами определенного МФЦ для посещения, сравнения МФЦ между собой (по времени ожидания в очереди, режиму работы, количеству оказываемых услуг и т. д.).

В 2016 году был реализован пилотный проект по подключению АИС МФЦ к ИС МДМ в 9 субъектах Российской Федерации, в 2017 году предполагается подключение всех регионов.

Кроме того, оценка гражданами качества оказания государственных услуг, предоставленных через МФЦ, осуществляется с использованием информационно-аналитической системы мониторинга качества государственных услуг. Более подробно этот вопрос рассмотрен в главе 6 «Система мониторинга качества предоставления государственных услуг».

АКТУАЛЬНЫЕ ВЫЗОВЫ И ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ПРОЕКТА

В соответствии со статьей 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» создание сети МФЦ относится к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации и осуществляется за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

В целях софинансирования расходов по созданию сети МФЦ в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации[32] в федеральном бюджете были предусмотрены бюджетные ассигнования в объеме 6 млрд. рублей на создание сети МФЦ на территории Российской Федерации на 2014-2015 годы (3 млрд. рублей на 2014 годи 3 млрд. рублей на 2015 год). С учетом 10-процентного сокращения бюджетных ассигнований на 2015 год всего предусмотрено 5,7 млрд. рублей.

После принятия субъектов

[32] Поручение Правительства Российской Федерации от 18 марта 2013 года № ДМ-П16-1629.

Крымского федерального округа в состав Российской Федерации был поставлен вопрос о создании на их территориях полноценной сети МФЦ. В этих целях в декабре 2014 года из федерального бюджета было выделено 200 млн. рублей, в том числе 108,8 млн. рублей направлено в бюджет Республики Крым и 91,2 млн. рублей – в бюджет г.Севастополя. Также для реализации проекта на территории Республики Крым в 2015 и 2016 годах дополнительно направлено по 276,6 млн. рублей.

Кроме того, по сведениям субъектов Российской Федерации, из региональных бюджетов на создание сети МФЦ по состоянию на 1 декабря 2015 года было направлено 34,9 млрд. рублей.

Между тем дальнейшее поддержание и развитие проекта требует постоянных затрат на содержание сети.

В целях компенсации бюджетам субъектов Российской Федерации расходов, связанных с организацией предоставления государственных услуг на базе МФЦ, внесены изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации (вступили в силу 1 января 2015 года)[33], в соответствии с которыми государственная пошлина, взимаемая за федеральные государственные услуги, предоставляемые в МФЦ, «расщепляется» на две равные части между федеральным и региональными бюджетами.

Принятые изменения успешно внедряются на территории Российской Федерации. По данным Федерального казначейства, в 2016 году в регионы по этому направлению поступило 11,7 млрд. рублей.

Вместе с тем доля государственных услуг федеральных органов исполнительной власти и государственных внебюджетных фондов в МФЦ, как правило, составляет от 40 до 80% от общего объема предоставленных государственных и муниципальных услуг. В ряде регионов полученный доход от «расщепления» государственной пошлины не покрывает расходы на предоставление государственных услуг федеральных ведомств.

Информация о компенсации расходов бюджетов отдельных субъектов Российской Федерации представлена в таблице 1.

Как правило, собираемая пошлина не покрывает региональные расходы на предоставление федеральных услуг. При этом если в г. Санкт-Петербурге выбран практически весь потенциал сбора пошлины (например, 95 % услуг Росреестра в регионе предоставляется через МФЦ), то в Республике Саха (Якутия) сохраняются значительные резервы. В то же время в отдельных регионах удалось практически полностью компенсировать предоставление федеральных услуг в МФЦ (например, в Липецкой области), хотя доля предоставления иных федеральных услуг в МФЦ даже в этих регионах в разы меньше доли услуг Росреестра. Это означает, что дальнейшее увеличение доли иных федеральных услуг в МФЦ не может быть компенсировано за счет государственной пошлины и при сохранении существующего положения дел ляжет на ре-

[33] Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 249-ФЗ.

№ п/п	Наименование субъекта Российской Федерации	Доля федеральных услуг в общем объеме оказанных МФЦ услуг по итогам 2016 года	Доля услуг Росреестра, оказанных на базе МФЦ в 2016 году	Объем финансирования сети МФЦ в 2016 году, руб.	Объем средств, полученных региональным бюджетом от уплаты госпошлины по услугам, предоставленным в МФЦ	Коэффициент превышения расходов регионального бюджета на оказание в МФЦ федеральных услуг[34]
1.	г. Санкт-Петербург	56%	95%	2 217 066 500	660 491 237	1,9
2.	Вологодская область	72%	49,4%	205 496 600	101 512 518	1,5
3.	Воронежская область	82%	66,6%	463 817 300	233 671 328	1,6
4.	Краснодарский край	81,7%	78,0%	1 088 854 000	649 990 605	1,4
5.	Липецкая область	74%	79,7%	213 890 400	143 748 464	1,1
6.	Приморский край	78%	54,4%	537 927 705	169 351 535	2,5
7.	Республика Саха (Якутия)	80%	25%	422 431 800	24 368 637	13
8.	Ростовская область	43%	42,2%	772 941 163	227 888 165	1,5

Табл. 1. Информация о компенсации расходов региональных бюджетов за организацию предоставления в МФЦ федеральных услуг (по отдельным регионам)

гиональные бюджеты. Необходимо принять дополнительные меры по финансовой поддержке региональных бюджетов в целях компенсации предоставления федеральных услуг в МФЦ.

Определенным ресурсом для пополнения источников финансирования текущих расходов МФЦ может являться сокращение присутственных мест федеральных, региональных и муниципальных органов, предоставляющих услуги. Положительным примером такого рода может служить практика сокращения числа офисов приема граждан Росреестра и передачи функции приема и выдачи документов в МФЦ. Другим положительным примером является сокращение альтернативных офисов предоставления региональных услуг, например, в Ростовской области передача предоставления услуг в сфере социальной поддержки населения в МФЦ сопровождалась одновременным сокращением численности фронт-офисов органов социальной защиты населения на 410 сотрудников.

Дополнительным резервом для финансирования текущей деятельности МФЦ может выступать плата, которая взимается за федеральные услуги, оказываемые через МФЦ. Это, прежде всего, услуги Росреестра по предоставлению сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости (ЕГРН). Полномочия по их реализации сегодня переданы ФГБУ «ФКП Росреестра», и плата за их предоставление в полном объеме поступает в дан-

[34] Отношение объема средств, необходимых для компенсации затрат региона на финансирование сети МФЦ в части оказания федеральных услуг (в соответствии с долей оказанных в МФЦ федеральных услуг), к объему средств, полученных региональным бюджетом от уплаты пошлины по федеральным услугам, предоставленным в МФЦ

ное учреждение без компенсации затрат МФЦ на предоставление услуг.

Еще один возможный ресурс для финансирования – расширение возможностей по предоставлению платных услуг в части заключения агентских договоров. Услуги ресурсоснабжающих организаций пользуются стабильным спросом у граждан, многие из которых воспользовались бы возможностью получить их одновременно с другими услугами, например, с получением разрешения на строительство. Таким образом, предоставление подобных услуг не только стало бы источником финансирования текущей деятельности МФЦ, но и дополнительным преимуществом для заявителей, вследствие чего способствовало бы повышению популярности системы предоставления услуг в режиме «одного окна».

Также дополнительным резервом может стать расщепление пошлин в случае, когда заявление на услугу подается в электронном виде, оплачивается на Едином портале, а выдача результата происходит в МФЦ.

Сегодня в системе МФЦ на региональном и муниципальном уровнях действуют, как правило, работоспособные, молодые команды. Но и текучесть кадров в системе высока: по итогам 2016 года она составила 21%.

Средний уровень заработной платы специалистов МФЦ составляет 70% от средней заработной платы по стране. Особенно низкий уровень заработной платы специалистов МФЦ отмечен в Алтайском и Забайкальском краях, Амурской, Архангельской, Брянской, Курской, Пензенской, Тамбовской областях, Республике Мордовия, где средний доход сотрудника МФЦ в два раза ниже, чем в среднем по данному субъекту Российской Федерации.

Специалисты МФЦ работают с большими массивами информации, охватывающими практически все отрасли и сферы государственного и муниципального управления. При этом работают они по клиентоориентированным технологиям, активно применяемым в бизнесе. Как результат, приобретя начальный опыт, многие переходят на более высокооплачиваемые должности в органах власти и в коммерческом секторе. Это негативно сказывается на профессиональном уровне сотрудников МФЦ.

Кроме этого, по информации регионов, а также на основании данных выездного мониторинга деятельности МФЦ в большинстве субъектов Российской Федерации штатная численность недостаточна для полноценной работы сети МФЦ.

Указанные факты являются причиной для увеличения времени ожидания в очереди и снижения качества предоставления государственных услуг в МФЦ.

ПОДГОТОВКА КАДРОВ В МФЦ

В соответствии с правилами организации деятельности МФЦ, уполномоченные МФЦ регионов обучают региональных работников МФЦ и привлекаемых организаций. Каждый регион организует данный процесс самостоятельно.

В ряде субъектов Российской Федерации специализированные учебные подразделения (центры) созданы в структуре МФЦ. Как правило, обучение проводится на базе высших учебных заведений, работающих в регионах. В некоторых субъектах Российской Федерации базовым вузом выступает филиальная сеть Российской ака-

демии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Имеется опыт работы на ее базе специализированных учебно-консультационных полигонов для подготовки специалистов МФЦ, обучения студентов и оказания консультационной помощи получателям услуг. Вместе с тем на сегодняшний день отсутствуют единые образовательные стандарты и технологии для подготовки специалистов МФЦ.

Это способствует консервации различий в уровне подготовки специалистов в регионах и региональной дифференциации уровня сервиса в МФЦ. В связи с этим целесообразно объединить разрозненные региональные усилия в единую систему подготовки кадров. За основу может быть взят опыт формирования корпоративных университетов в коммерческом секторе. В едином образовательном центре формируется идеология, разрабатываются учебные программы, ведется подготовка преподавателей и тренеров. На межрегиональных и региональных учебных площадках учебные программы реализуются на практике.

УСЛУГИ МВД РОССИИ

В августе 2016 года Правительство Российской Федерации установило[35], что с 1 февраля 2017 года в МФЦ осуществляется предоставление государственных услуг МВД России:

• выдача, замена паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации (общегражданский паспорт);

• оформление и выдача паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации (загранпаспорт старого поколения);

• проведение экзаменов на право управления транспортными средствами и выдача водительского удостоверения (в части выдачи российских национальных водительских удостоверений при замене, утрате (хищении) и международных водительских удостоверений).

В отношении указанных услуг МВД России в 2015 году был проведен эксперимент, который оказался успешным: услуги были востребованы заявителями.

МВД России совместно с Минэкономразвития России было поручено разработать и внести в Правительство Российской Федерации проекты нормативных правовых актов, обеспечивающих возможность приема документов и выдачи результатов предоставления вышеуказанных государственных услуг на базе МФЦ.

В настоящее время Федеральный закон от 15 августа 1996 года № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» не предусматривает возможности выдачи загранпаспортов сотрудниками МФЦ, что препятствует предоставлению услуги в полном объеме в МФЦ.

В то же время услуги по выдаче загранпаспортов по факту уже предоставлялись в ряде МФЦ в ходе эксперимента, а также данная

[35] Постановление Правительства Российской Федерации от 3 августа 2016 года № 755 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2011 г. N 797».

норма зафиксирована в постановлении Правительства Российской Федерации.

Кроме того, ранее ФМС России необходимо было организоватьэксперимент в отношении выдачи загранпаспорта нового поколения, содержащего электронные носители информации. ФМС России необходимый комплекс организационных и технических мероприятий выполнен не был, в связи с чем эксперимент по указанной услуге в МФЦ, несмотря на большой спрос на нее, так и не проведен. Ввиду неготовности технических решений Правительством Российской Федерации срок по организации ее предоставления в МФЦ перенесен на 2018 год.

В целях недопущения повторного переноса срока начала выдачи загранпаспортов нового поколения в МФЦ необходимо разработать техническое и нормативное решение для организации предоставления этой услуги сотрудниками МФЦ, а также своевременно довести до их до регионов.

РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ МФЦ

Правительством Российской Федерации утвержден план-график работы по дальнейшему развитию системы предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» на базе МФЦ на 2016-2018 годы[36], предусматривающий в том числе расширение перечня предоставляемых в МФЦ массовых и социально значимых услуг, повышение качества и совершенствование механизмов их предоставления, мониторинг на федеральном уровне качества обслуживания граждан в МФЦ.

Кроме этого, определены приоритетные направления развития системы предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» на базе МФЦ:

• расширение перечня предоставляемых в МФЦ государственных услуг, в том числе обеспечение предоставления государственных услуг МВД России в МФЦ;

• переход на предоставление нескольких связанных государственных (муниципальных) услуг в МФЦ посредством подачи заявителем единого заявления;

• реализация на федеральном уровне мониторинга деятельности сети МФЦ, в том числе уровня финансирования развития проекта и содержания сети в субъектах Российской Федерации, а также качества обслуживания граждан;

• формирование концепции центров оказания услуг для представителей предпринимательства;

• развитие механизмов обратной связи;

• усиление вовлеченности получателей услуг в процесс оценки и их увязку с ключевыми показателями эффективности руководителей территориальных органов и руководителей МФЦ;

• обеспечение безбумажного взаимодействия МФЦ с органами, предоставляющими услуги;

• сочетание получения результатов услуги в МФЦ с запросом услуги в электронном виде (и наоборот) в рамках модели многоканального предоставления государственных услуг;

• перевод клиентов в удаленные каналы обслуживания;

---

[36] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2016 г. № 747-р.

• завершение внедрения единого фирменного стиля «Мои документы»;

• создание централизованной системы непрерывного обучения работников МФЦ;

• развитие системы МФЦ с использованием государственно-частного партнерства;

• поэтапное сокращение приема заявителей по вопросам предоставления государственных и муниципальных услуг в органах власти и местного самоуправления до полного исключения необходимости в них явки заявителей.

ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ УСЛУГ

ГЛАВА 4 ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ В ЭЛЕКТРОННОМ ВИДЕ, КОМБИНИРОВАНИЕ КАНАЛОВ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ УСЛУГ

В ЭЛЕКТРОННОЙ ФОРМЕ

Развитие и проникновение информационно-телекоммуникационных технологий в последние 10-15 лет позволило органам государственной власти широко использовать их для повышения качества предоставляемых услуг наряду с созданием и развитием МФЦ.

Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002-2010 годы)»[37] в 2006 году в качестве одной из задач определила переход на представление информационных услуг населению, а впоследствии и переход на предоставление государственных услуг в электронном виде.

Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации (далее – Стратегия)[38] также определила необходимость увеличения объемов и качества оказания электронных государственных и муниципальных услуг.

Правительство Российской Федерации в 2009 году утвердило План перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти[39]. Тогда же был определен сводный перечень первоочередных государственных и муниципальных услуг, предоставляемых в электронном виде[40].

Была введена так называемая пятиэтапная модель перевода услуг в электронный вид:

I этап – размещение информации об услуге;

II этап – размещение форм заявлений и иных документов, необходимых для получения услуг;

III этап – возможность представления документов в электронном виде;

IV этап – возможность осуществления мониторинга хода предоставления услуги;

V этап – возможность получения результатов предоставления услуги в электронном виде, если это не запрещено федеральным законом.

Каждый из этапов должен быть реализован на Едином портале.

Федеральный закон № 210-ФЗ определил в качестве базового принципа предоставления услуг возможность их получения в электронной форме, если это не запрещено законом, по выбору заявителя и возложил корреспонди-

[37] Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2002 года № 65.

[38] Утверждена Президентом Российской Федерации 7 февраля 2008 года (№ Пр-212).

[39] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 октября 2009 года № 1555-р «О плане перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти».

[40] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2009 года № 1993-р «Об утверждении сводного перечня первоочередных государственных и муниципальных услуг, предоставляемых в электронном виде».

рующую обязанность обеспечивать возможность получения заявителем услуг в электронной форме на соответствующие органы. Законодатель предусмотрел также необходимость закрепления в административных регламентах предоставления услуг особенностей выполнения входящих в их состав административных процедур в электронной форме.

Предоставление государственных и муниципальных услуг в электронном виде[41] (далее – показатель по электронным услугам) и доля граждан, использующих такой механизм получения услуг, стали ключевыми показателями в 2012 году[42].

Концептуальной основой дальнейшего развития системы предоставления электронных услуг послужила Концепция развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде[43], а также «дорожная карта» по ее реализации[44]. Концепция определила необходимость обеспечить гражданам удобство и предсказуемость процедур взаимодействия с органами власти при получении электронных услуг. Заявителю должны предоставляться удобные сервисы идентификации и аутентификации, навигационные и поисковые сервисы, информация о доступных ему услугах, в том числе в привязке к жизненным ситуациям, контекстные подсказки, сервисы автоматизированного заполнения форм заявлений с использованием персональных данных и иных сведений, доступных органу (организации), предоставляющему услуги. Целью предоставления электронных услуг определена минимизация временных и финансовых расходов граждан, связанных с получением услуг.

Были установлены приоритеты по оптимизации услуг для их перевода в электронный вид. В число наиболее массовых и социально значимых попали 15 федеральных услуг (кадастровый учет недвижимого имущества, регистрация юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, выдача государственного сертификата на материнский капитал и др.) и 20 региональных и муниципальных услуг (разрешения на строительство, согласование проведения переустройства или перепланировки жилого помещения, выдача охотничьих билетов, разрешения на установку рекламных конструкций и др.).

Для каждой приоритетной услуги должен быть разработан и утвержден[45] план оптимизации. В настоящее время одобрены все федеральные планы и 16 планов по приоритетным региональным услугам.

Несмотря на утверждение концепции, пятиэтапная модель перевода услуг в электронный вид, которая показала свою неэффективность и не соответствовала реальной действительности, оставалась прежней. В связи с этим были утверждены Требования к предоставлению в электронной форме государственных и муниципальных услуг[46] (далее – Тре-

---

[41] Также показатель по электронным услугам был зафиксирован в Государственной программе «Информационное общество (2011-2020 годы)», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 313.

[42] Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601
«Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»

[43] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2013 года № 2516-р 44

[44] Распоряжение Правительства Российской Федерации
от 9 июня 2014 года № 991-р

[45] Решением Правительственной комиссии по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения пред принимательской деятельности.

бования), которые стали новой вехой в истории развития системы предоставления электронных услуг.«Этапный подход» был заменен более удобным «модульным подходом», благодаря чему органы, предоставляющие услуги, получили возможность самостоятельно формировать состав действий, выполняемых в электронной форме при предоставлении услуги.

В соответствии с Требованиями понятие электронной формы предоставления стало относиться не к услуге целиком, а к отдельным ее типовым составляющим. При этом обязательным перевод в электронную форму стал для административных процедур по получению информации о порядке предоставления услуги и досудебному обжалованию действий органа. Остальные типовые процедуры: запись на прием, формирование запроса, прием и регистрация запроса и иных документов, необходимых для предоставления услуги, оплата государственной пошлины, получение результата предоставления услуги и сведений о ходе выполнения запроса, осуществление оценки качества предоставления услуги,- переводятся в электронную форму с учетом принципа «разумной целесообразности».Состав действий, которые заявитель вправе совершить в электронной форме при получении услуги, определяется в административном регламенте предоставления услуги.

В 2017 году Минэкономразвития России с участием Минкомсвязи России и органов власти разработало целевую модель перевода федеральных услуг в электронный вид, в которой зафиксированы действия в составе государственных услуг, подлежащие переводу в электронную форму.

Используется следующая организационная модель достижения приоритетных целей:

• Минкомсвязь России является ведомством, ответственным за достижение показателя по электронным услугам, а также методическое и организационное обеспечение перехода на предоставление услуг в электронной форме;

• Минэкономразвития России проводит мониторинг качества перевода услуг в электронную форму, а также осуществляет методическое обеспечение перехода на предоставление услуг в электронном виде в части обеспечения соответствия мероприятиям, проводимым в рамках административной реформы;

• Росстат осуществляет мониторинг достижения показателя по электронным услугам;

• органы, предоставляющие услуги, отвечают за их перевод в электронный вид и реализацию мероприятий по повышению их качества.

ЕДИНЫЙ ПОРТАЛ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ, ИНФРАСТРУКТУРА ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

По заказу Минкомсвязи России разработан и в декабре 2009 года запущен в эксплуатацию Единый портал.

Также в процессе предоставления услуг

[46] Постановление Правительства Российской Федерации от 26 марта 2016 года № 236.

Рисунок 9. Рост услуг, оказанных через Единый портал госуслуг

задействованы и другие информационные системы, входящие в инфраструктуру электронного правительства, в том числе система межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ) и Единая система идентификации и аутентификации (ЕСИА). Регионы вправе создавать собственные порталы предоставления услуг, также в установленных случаях услуги в электронной форме могут предоставляться через официальные сайты федеральных органов исполнительной власти. При этом МФЦ являются полноценными участниками и пользователями инфраструктуры электронного правительства.

Первоначально на Едином портале содержалась информация о более чем 400 государственных и муниципальных услугах. К концу 2010 года на портале была размещена информация о 575 услугах, предоставляемых 56 федеральными ведомствами, а также появилась возможность подачи заявления по нескольким десяткам государственных услуг.

С 2012 года Минэкономразвития России проводит мониторинг качества перевода федеральных, региональных и муниципальных услуг в электронный вид[47].

К 2012 году на Едином портале были опубликованы сведения о 717 услугах, предоставляемых на федеральном уровне. При этом техническая возможность подать заявление через Единый портал (начальная фаза III этапа) была реализована в 2012 году для 134 государственных услуг.

К 2016 году на Едином портале размещена информация о 663 федеральных услугах, а работоспособная кнопка подачи заявления в электронном виде появилась у 289 услуг. Уведомление по результатам рассмотрения удалось получить по 24 % исследованных услуг. Выявлено 19 информационных государственных услуг федеральных ведомств, результат предоставления которых можно получить в электронной форме, что составляет около 3 % от общего числа федеральных услуг.

При этом часть массовых и социально значимых услуг по-прежнему предоставляются только на специализированных порталах ведомств или их официальных сайтах (Росреестр – www.rosreestr.ru, ФНС России – www.nalog.ru и другие).

Также в 2016 году в ходе мониторинга были исследованы приоритетные региональные услуги[48], размещенные как на Едином портале, так и на региональных порталах.

В общей сложности проанализировано 1310 услуг, предостав-

[47] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2011 года № 2415-р «О государственных и муниципальных услугах, предоставляемых в электронном виде» .

ляемых в 85 субъектах Российской Федерации. При этом подать электронное заявление удалось по 1094 услугам, что составляет 84 %. Уведомление о результатах рассмотрения заявления было получено по 47 % исследованных услуг.

Услуги оценены на предмет соответствия положениям действующего законодательства, в том числе требованиям, установленным Правительством Российской Федерации[49]. При этом оценка каждой приоритетной услуги формировалась как доля выполненных применимых для нее требований. На основе средней оценки, пронормированной к 100 %, был сформирован итоговый рейтинг субъектов Российской Федерации.

Наилучшие показатели продемонстрировали Тульская, Липецкая и Архангельская области, г. Санкт-Петербург, Хабаровский край, г. Москва.

Худшие результаты показали Республика Чечня, Камчатский край, Республики Башкортостан, Республика Крым и Республика Ингушетия.

Рейтинг регионов, составленный по результатам мониторинга качества предоставления услуг в электронной форме, представлен в приложении №2.

При этом доля граждан, использующих механизм получения услуг в электронном виде, по данным Росстата, по итогам 2016 года составила 51,3%.

Наиболее высокая доля граждан, утвердительно ответивших на вопрос об использовании электронных услуг в прошедшем году, зафиксирована в Республике Татарстан, Ханты-Мансийском автономном округе – Югре, Чувашской Республике, Калужской области, Тюменской области.

Меньше всего граждане пользовались электронными услугами в Чукотском автономном округе, Магаданской области, Ненецком автономном округе, Карачаево-Черкесской Республике, Еврейской автономной области.

Рейтинг регионов, составленный по результатам проведенного Росстатом опроса, представлен в приложении №3.

По состоянию на 27 марта 2017 года на Едином портале создано более 43 млн. учетных записей. При этом в регионах наблюдается различная ситуация с регистрацией граждан – если в регионах-лидерах по данному показателю зарегистрировано более 50 % граждан (Республика Тыва, Тульская область, Курская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Тамбовская область, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Удмуртская Республика, Ростовская область, Сахалинская область), то в отстающих регионах – менее 20 % граждан (г. Севастополь, Республика Дагестан, Республика Крым, Чеченская Республика, Республика Ингушетия).

Полная информация о доле граждан, зарегистрировавшихся на Едином портале, по субъектам Российской Федерации представлена в приложении № 4.

Через Единый портал и мобильное приложение за 2016 год было заказано 380 млн. услуг, из них 356 млн. услуг информационных:

[49] Постановление Правительства Российской Федерации от 26 марта 2016 года № 236 «О требованиях к предоставлению в электронной форме государственных и муниципальных услуг».

о штрафах ГИБДД, о налоговых задолженностях и об исполнительных производствах. При этом за 2015 год по этим же каналам было заказано в несколько раз меньше услуг 51 млн (рис.9).

Число посещений Единого портала в декабре 2015 года составило 11,8 млн., в декабре 2016 года – 29,2 млн.

Рост востребованности электронных услуг связан с возможностью доступа к ним с мобильных устройств, упрощением интерфейсов Единого портала, популяризацией электронных услуг.

На Едином портале возможна электронная оплата налоговых задолженностей, долгов по исполнительным производствам, штрафов за нарушение правил дорожного движения, госпошлин за получение паспорта. Сумма электронных платежей через портал за 2016 год составила 8,1 млрд. руб., что почти втрое превышает сумму за 2015 год (2,9 млрд. руб.). Количество успешных оплат также существенно выросло: за год совершено 7,5 млн. успешных транзакций.

Для отдельных видов административных штрафов гражданам предоставлена[50] возможность уплаты половины суммы штрафа в случае оплаты в течение 20 дней со дня вынесения постановления.

Кроме того, в соответствии с вступившими в силу с 1 января 2017 года законодательными изменениями[51] при подаче заявления на получение услуги в электронной форме с использованием ЕСИА предусмотрено снижение размера уплачиваемой пошлины на 30 %. Соответствующие механизмы реализованы на Едином портале.

В личном кабинете пользователя на Едином портале реализована возможность оплаты начислений, полученных на сайте ФНС России, через информационно-платежный шлюз. Планируется размещение данного платежного сервиса на региональных и ведомственных порталах.

Продолжается активное развитие центров регистрации граждан на Едином портале (в ЕСИА): в 2017 году их число превысило 18 тыс., а общее число пользователей, зарегистрированных в ЕСИА, составило более 43 млн. человек.

ЕДИНЫЙ СТИЛЬ ОФОРМЛЕНИЯ ЭЛЕКТРОННЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

В 2015 году разработан единый стиль «Госуслуги», предназначенный для обеспечения узнаваемости электронных услуг и предоставляющих их порталов, повышения доверия граждан к их использованию, а также для создания единой модели популяризации преимуществ получения услуг в электронном виде (рис.10). В основу стиля положены принципы ориентации на пользователей, дружелюбности, простоты и удобства восприятия, а также идеи о том, что контакт с государством может быть комфортным и приятным.

Разработано детальное руководство и методические рекомендации по использованию стиля, содержащее стилистические

[50] Пункт 1.3 статьи 32.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях

[51] Федеральный закон от 30 ноября 2016 года № 402-ФЗ «О внесении изменения в статью 333.35 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»

госуслуги

Слоган бренда

На все случаи жизни

Слоган услуг

Проще, чем кажется

Рисунок 10. Единый стиль «Госуслуги»

и навигационные стандарты, правила идентификации бренда и оформления его носителей, детальные правила его применения и использования во всех точках контакта с пользователями, и по направлениям популяризации преимуществ получения госуслуг в электронном виде.

Стиль «Госуслуги» выполнен в соответствии со стилем обновленного Единого портала, что обеспечило единство восприятия всех точек контакта с пользователями.

Внедрение единого стиля произведено в IV квартале 2015 года, после чего был проведен ряд информационных кампаний по популяризации электронных услуг (рис.11). Это позволило обеспечить охват более 40 млн. граждан в 2015 году и более 60 млн. граждан в 2016 году. По итогам 2016 года узнаваемость бренда «Госуслуги» достигла 51%.

Разработанная модель была рекомендована к использованию субъектам Российской Федерации для организации коммуникаций на региональном уровне, а также внедрения единого стиля в оформление региональных порталов услуг. Это позволяет регионам воспользоваться результатами федеральных кампаний по популяризации госуслуг, снизить расходы на собственные маркетинговые коммуникации. Для поддержки и контроля процесса внедрения единого стиля «Госуслуги» составляется регулярный рейтинг прогресса регионов по

Рисунок 11. Внедрение единого стиля «Госуслуги»

данному вопросу.

ПЕРСПЕКТИВЫ ЭЛЕКТРОННЫХ УСЛУГ

Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы[52] и проект программы «Цифровая экономика» подтвердили курс на дистанционное предоставление услуг в электронной форме с минимальным числом посещений органов и организаций, предоставляющих услуги.

Вместе с тем остался ряд проблем в развитии системы предоставления услуг в электронном виде:

• электронная форма обращения за многими услугами не дает гражданам и организациям преимущества: не экономит их время и не уменьшает числа необходимых посещений органа, предоставляющего услугу;

• низкая востребованность электронной формы получения государственных и муниципальных услуг, связанная с проблемой дальнейшего использования электронных документов, выданных в результате их предоставления, недостаточная востребованность таких документов в гражданском обороте;

• слабое развитие института электронной подписи, неразвитость инструментов ее использования и подтверждения юридической значимости электронных форм коммуникаций;

• недостаточная ориентация на пользователя при реализации электронных услуг;

• ошибки и сбои, возникающие при обращении за услугами в электронной форме.

Значительное число востребованных услуг предоставляется в электронном виде исключительно на региональных порталах и сайтах органов государственной власти и органов местного самоуправления. При этом указанные каналы доступа к услугам разрознены, используют различные системы навигации и визуальное исполнение, имеют разнородный набор сервисов, что усложняет получение гражданами услуги информации в электронном виде.

Не реализована ориентация на интересы и потребности заявителей в различных жизненных и деловых ситуациях (человекоориентированный подход).

В силу отсутствия профильных, вмененных в использование органам власти стандартов человекоориентированного проектирования, создание сервисов и услуг чаще отталкивается от технологических возможностей действующих информационных систем и практики, нежели от потребностей заявителя.

В процессе перевода услуг в электронную форму зачастую не проводится оптимизация процедур их предоставления, тем самым стоимость транзакций и время предоставления услуг не сокращаются.

Также назрела необходимость перехода к «реестровой модели» предоставления услуг, когда результатом услуги является внесение изменений в соответствующий информационный ресурс[53]. Выписка из него может быть предоставлена как в виде электронного, так и бумажного документа, что предоставит всем заинтересованным

[52] Проект опубликован на сайте Совета Безопасности Российской Федерации.

[53] Поручение Президента Российской Федерации от 28 июля 2017 года № Пр-1455.

лицам возможность использовать сведения, содержащиеся в соответствующем реестре, напрямую. Это в большинстве случаев избавит заявителей, в том числе юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, от необходимости получать результат предоставления услуги на материальном носителе для предоставления его по месту требования. Соответствующее поручение по внесению в законодательство изменений, направленных на дальнейшее совершенствование механизма предоставления услуг в электронной форме, предусматривающее в том числе формирование государственных информационных ресурсов в качестве источников сведений о результатах оказания услуг, уже дано Президентом Российской Федерации[54].

Необходимо повысить уровень доверия граждан к использованию электронной подписи. Так, в настоящее время в стране действует более 400 удостоверяющих центров, осуществляющих выдачу сертификатов ключей проверки электронной подписи, из которых 40% является субъектами малого и среднего предпринимательства. Вместе с тем отсутствует единый сервис, позволяющий запросить и получить информацию о сертификатах, выпущенных на конкретное физическое или юридическое лицо, а также ряд иных электронных сервисов, обеспечивающих участникам взаимодействия в электронной форме доверие к содержанию и правовым последствиям таких коммуникаций.

Остается актуальной задача предоставления всех массовых и социально значимых услуг полностью в электронном виде без личного посещения органа власти, а в случаях, когда это невозможно, путем однократного посещения МФЦ или ведомства для получения результата услуги. При этом МФЦ становится основным проводником в мир электронных услуг: в центрах «Мои документы» обеспечивается регистрация пользователей на Едином портале и консультирование по процедурам получения услуг в электронном виде.

Для повышении удобства и сокращения времени взаимодействия гражданина с государством необходимо обеспечить возможность поиска и получения всех услуг и сервисов на базе Единого портала как единой информационно-сервисной системы по всем государственным услугам вне зависимости от того, какой орган власти, орган местного самоуправления их предоставляет.

При этом данная система должна строиться на основе человеко-ориентированного проектирования сервисов электронного правительства, когда взаимодействие с пользователями строится на основе изучения их поведения, потребностей, жизненных ситуаций и повседневных моделей потребления.

Основными принципами человеко-ориентированного проектирования услуг являются:

• многоканальность (предоставление пользователям выбора наиболее удобного канала получения услуг или нескольких каналов путем их комбинирования: электронные, очные, в том числе МФЦ, и голосовые каналы);

---

[54] Поручение Президента Российской Федерации от 28 июля 2017 г. года № Пр-1455.

• открытая сервисная платформа (возможность интеграции со сторонними сервисами и построения сквозных для разных жизненных ситуаций услуг);

• персонифицированная среда (единый личный кабинет для взаимодействия с разными поставщиками сервисов);

• ориентация на обратную связь от пользователей и их вовлечение в процесс улучшения сервисов.

Все каналы доступа к услугам должны быть подключены к единому личному кабинету на Едином портале, позволяющему реализовать любой удобный пользовательский сценарий, в том числе отслеживать процесс предоставления услуги, заказанной через МФЦ, получать электронный результат оказанной услуги, а также наоборот – заказывать услугу в электронном виде, а результат получать в МФЦ.

Одновременно необходимо обеспечить возможность доступа к сервисам электронного правительства на используемых пользователями интернет-площадках, в том числе совместно с коммерческими сервисами компаний, а также развивать возможности мобильных приложений, использовать потенциал социальных сетей и коммуникационных сервисов (мессенджеров), являющихся в перспективе наиболее востребованными и посещаемыми интернет-сервисами.

Для создания персонифицированной среды пользователя в едином личном кабинете необходимо обеспечить автоматизированную актуализацию персонального профиля, использующего предоставленные пользователями и органами власти данные (о семье, здоровье, образовании, владении недвижимостью и личным транспортом и др.). Это позволит сформировать для пользователя индивидуальный набор сервисов и информации исходя из его персональных данных и истории получения услуг.

Также персонифицированная среда пользователя подразумевает единый доступ заявителей к получению услуг, текущему статусу получения услуг и истории предшествующих обращений за получением услуг независимо от того, по какому каналу и каким органом была предоставлена ранее услуга. Должен быть обеспечен доступ граждан к юридически значимым документам в электронной форме, включая документы, ранее полученные в результате получения услуг, и сведения, содержащиеся в государственных информационных ресурсах. Гражданин должен иметь возможность предоставлять такие документы и сведения любым заинтересованным лицам.

Для увеличения числа граждан, использующих электронную форму получения услуг[55], необходимо информировать их о новых возможностях, особенно об услугах, получение которых в электронной форме избавляет граждан от личного визита и экономит их время. Необходимо обеспечить регулярное проведение рекламных кампаний федерального уровня: телевидение, наружная реклама, печатные издания, радио, сеть Интернет, в том числе контекстной рекламы, реагирующей на поисковые запросы пользователей.

---

[55] В 2016 году половина граждан Российской Федерации не использовали механизм получения услуг в электронном виде, что в том числе свидетельствует о низком уровне осведомленности о возможности и преимуществах получения государственных и муниципальных услуг в электронном виде.

Наряду со средствами массовой информации и рекламными каналами, для увеличения числа активных пользователей Единого портала целесообразно использование иных коммуникационных возможностей: сайты ведомств, отделения очного приема граждан, МФЦ, электронные рассылки. Популяризация услуг в электронной форме в местах приема граждан должна осуществляться консультантами в активном режиме.

ГЛАВА 5 МЕЖВЕДОМСТВЕННОЕ ИНФОРМАЦИОННОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ПРИ ПРЕДОСТАВЛЕНИИ УСЛУГ

Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002-2010 годы)»[56] в 2006 году, Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации[57] в 2008 году в качестве ключевых задач повышения качества и оперативности предоставления государственных услуг определили обеспечение эффективного межведомственного и межрегионального информационного обмена.

Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ ввел понятие «межведомственное информационное взаимодействие», под которым понимается осуществляемое в целях предоставления услуг взаимодействие по вопросам обмена документами и информацией, в том числе в электронной форме, между органами, предоставляющими услуги.

Также законодатель определил «межведомственный запрос» как запрос в электронной форме или на бумажном носителе о представлении сведений или документов, необходимых для предоставления услуги, направленный органом, предоставляющим услугу, в иные государственные органы, органы местного самоуправления на основании запроса заявителя о предоставлении услуги.

Закон установил запрет при оказании услуг требовать от заявителя представления документов и информации, в том числе подтверждающих внесение заявителем платы за предоставление услуг, которые находятся в распоряжении иных органов, предоставляющих услуги, либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций, за исключением так называемых документов личного хранения. Заявитель при этом вправе представить межведомственные документы и информацию в органы, предоставляющие услуги, по собственной инициативе.

Органы должны получать межведомственные документы от других ведомств в срок, не превышающий 5 рабочих дней.

Исчерпывающий перечень документов личного хранения определен в Федеральном законе №210-ФЗ. В 2011 году он содержал 18 категорий документов (документы, удостоверяющие личность гражданина Российской Федерации, свидетельства о государственной регистрации актов гражданского состояния, документы, подтверждающие регистрацию по месту жи-

[56] Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2002 года № 65.

[57] Утверждена Президентом Российской Федерации 7 февраля 2008 года (№ Пр-212).

тельства или по месту пребывания, учредительные документы юридического лица и др.).

Постепенно данный перечень сокращается, и в категорию межведомственных документов переходят учредительные документы юридического лица[58]; большая часть свидетельств о государственной регистрации актов гражданского состояния и документов об образовании и (или) о квалификации, об ученых степенях и ученых званиях и документов, связанных с прохождением обучения; документы, подтверждающие регистрацию по месту жительства или по месту пребывания.

Законодатель предусмотрел также необходимость закрепления в административных регламентах предоставления услуг процедуры формирования и направления межведомственных запросов, а также перечня межведомственных документов.

Переход на предоставление федеральных услуг с использованием межведомственного взаимодействия произошел с 1 октября 2011 года, а региональных и муниципальных услуг – с 1 июля 2012 года. В результате при оказании более чем 380 государственных услуг федеральным ведомствам было запрещено требовать порядка 1500 справок или документов.

С момента вступления закона в силу уже направлено около 9,7 млрд. межведомственных запросов.

В целях реализации указанной нормы в отношении каждой услуги был обеспечен процесс проектирования межведомственного информационного взаимодействия на основе технологических карт межведомственного взаимодействия (далее – технологические карты)[59], содержащих состав сведений межведомственных запросов и ответов на них, а также сроки и порядок такого взаимодействия.

В процессе проектирования было выявлено 264 избыточных документа, которые органы власти запрашивали у заявителей при оказании услуг.

С 1 июля 2012 года межведомственный режим распространен на региональный и муниципальный уровни. Именно на региональном уровне предоставляются самые массовые услуги, количество заявителей по некоторым из которых превышает 5 млн. человек (пособие по уходу за ребенком, получение субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг, пособие на оплату общественного транспорта и другие).

В каждом регионе около 80 региональных и 20 муниципальных услуг должны предоставляться в режиме межведомственного взаимодействия, всего в этом процессе задействовано более 27 тысяч органов всех уровней.

Была создана единая система межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ), которая позволила ее участникам обмениваться юридически значимой информацией в электронной форме. Для этого участники данной системы разрабатывают электронные сервисы, с помощью которых осуществляется межведомственный обмен в соответствии с разработанными технологическими картами.

В целях унификации межведомственного информационного взаимодействия Правитель-

---

[58] Представление необходимо для осуществления государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав на объекты недвижимости.

[59] Правила обеспечения перехода федеральных органов исполнительной власти, государственных корпораций, наделенных соответствующими федеральными законами полномочиями по предоставлению государственных услуг, и органов государственных внебюджетных фондов на межведомственное информационное взаимодействие в электронном виде при предоставлении государственных услуг (постановление Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2011 года № 1184).

ство Российской Федерации утвердило перечни:

48 межведомственных документов, предоставляемых регионами по запросам федеральных ведомств и органов государственных внебюджетных фондов[60];

27 межведомственных документов, предоставляемых регионами по запросам органов власти и местного самоуправления других регионов[61];

85 документов и сведений, находящихся в распоряжении отдельных федеральных органов исполнительной власти и необходимых для предоставления услуг органам власти субъектов Российской Федерации[62].

В конце 2013 года разработана Концепция оптимизации механизмов проектирования и реализации межведомственного информационного взаимодействия, оптимизации порядка разработки и утверждения административных регламентов в целях создания системы управления изменениями[63]. Концепция определяет направления дальнейшего развития межведомственного взаимодействия, включая:

- расширение числа участников межведомственного взаимодействия в том числе на кредитные учреждения, подведомственные учреждения и другие организации;
- повышение качества информации, размещенной в Федеральном реестре;
- оптимизацию порядка разработки административных регламентов;
- распространение механизма межведомственного взаимодействия на исполнение контрольно-надзорных функций;
- создание нормативных правовых оснований для межведомственного взаимодействия органов власти разных субъектов Российской Федерации.

Ключевыми проблемами перехода на межведомственное взаимодействие при предоставлении услуг являются:

- большое количество так называемых «документов личного хранения»;
- сохранение межуровневого взаимодействия на бумажных носителях (например, сведения о прохождении военной службы, справка о праве на компенсационные выплаты членам семей погибших (умерших) военнослужащих, сведения о задолженности по плате за негативное воздействие на окружающую среду и др. предоставляются исключительно на бумажных носителях);
- отсутствие системы учета прав доступа к документам и информации;
- отсутствие правовых оснований и методологических механизмов предоставления результатов оказания государственных и муниципальных услуг в рамках межведомственного информационного взаимодействия по запросу кредитных и иных коммерческих организаций;
- отсутствие электронного взаимодействия на межрегиональном уровне.

Развитие системы межведомственного информационного взаимодействия планируется реализовать по следующим направлениям:

---

[60] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 июня 2012 года № 1123-р «О перечне сведений, находящихся в распоряжении государственных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, территориальных государственных внебюджетных фондов».

[61] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23 января 2015 года № 96-р «О перечне сведений, предусмотренных частью 8 статьи 7.1 Федерального закона от 27 июля 2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

[62] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2016 г. № 2326-р «Об утверждении перечня документов и сведений, находящихся в распоряжении отдельных федеральных органов исполнительной власти и необходимых для предоставления государственных и муниципальных услуг исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления».

[63] Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 августа 2015 года № 1616-р.

• обеспечить доступ коммерческих компаний к сведениям органов власти при оказании ими услуг для граждан и бизнеса. Предполагается направлять результаты предоставления услуг (сведения из государственных информационных ресурсов) в адрес коммерческой организации с согласия заявителя, выраженного через СМС или на Едином портале;

• сократить перечень документов личного хранения (в том числе в рамках реализации Концепции создания, ведения и использования федеральной государственной информационной системы «Федеральный реестр инвалидов»[64], доработки проекта федерального закона № 637516-5 «О государственной регистрации транспортных средств в Российской Федерации»[65] а также внедрения Единого государственного реестра записи актов гражданского состояния[66]).

Для контроля над распространением информации через каналы межведомственного взаимодействия необходимо реализовать возможность получения физическими и юридическими лицами информации о направленных в их отношении запросах и полученных ответах.

Для упрощения проектирования и организации электронного межведомственного взаимодействия должна быть организована публикация всех доступных по межведомственному взаимодействию видов сведений. Кроме того, необходимо реализовать возможность запросить у поставщика данных недостающие сведения, которые необходимы участнику для оказания той или иной услуги либо выполнения иной государственной функции.

Для обеспечения постоянной актуальности содержащихся в информационных системах сведений необходимо создать единый каталог типов и атрибутов данных – источников мастер-данных (первоначальных мест возникновения данных о субъекте или объекте), механизм его ведения и обновления. Это упростит процедуру межведомственного взаимодействия и актуализации сведений. Помимо источников мастер-данных каталог типов данных и атрибутов должен содержать атрибутный состав информационного ресурса ведомств, в котором должны быть указаны наименования и типы данных, а также взаимосвязи источников мастер-данных.

На основе каталога необходимо обеспечить возможность автоматического распространения обновления данных о субъекте информационного обмена, когда передаче подлежат только изменившиеся фрагменты сведений.

Кроме того, для систематизации и единообразия кодирования справочной информации, используемой при межведомственном электронном взаимодействии, требуется публикация справочников и иной нормативной информации в единой системе нормативной справочной информации. При этом необходимо возложить на участников межведомственного электронного взаимодействия обязанности по публикации и актуализации справочников, за которые они отвечают.

---

[64] Правительство Российской Федерации до IV квартала 2017 года внесет в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации законопроект по исключению из перечня документов личного хранения документов, выдаваемых федеральными государственными учреждениями медико-социальной экспертизы.

[65] В указанном законопроекте планируется закрепить положения, предусматривающие возможность оформления регистрационных документов в электронном виде, упрощения процедуры регистрации транспортных средств с участием специализированных организаций. Таким образом, посещение регистрационного подразделения ГИБДД для получения документов не потребуется. Свидетельство о регистрации на материальном носителе возможно будет направлять собственнику (владельцу) транспортного средства по почте.

[66] Создается в соответствии с Федеральным законом от 23 июня 2016 года № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об актах гражданского состояния».

ГЛАВА 6 СИСТЕМА МОНИТОРИНГА КАЧЕСТВА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

МОНИТОРИНГ КАЧЕСТВА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

Мероприятия по повышению качества предоставления услуг проводятся по целому ряду направлений. Для оценки достигнутого эффекта в соответствии с Указом № 601 принято постановление Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2012 года № 1284 (далее – Постановление № 1284)[67], которым установлена система оценки эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и территориальных органов государственных внебюджетных фондов с учетом качества предоставления ими государственных услуг.

Результаты оценки служат основанием для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей.

Постановлением № 1284 утвержден перечень государственных услуг, включающий 26 массовых и социально значимых услуг, предоставляемых МВД России (включая государственные услуги упраздненной ФМС России в сфере миграции), ФНС России, Росреестром, Пенсионным фондом Российской Федерации, Росгвардией.

Государственные услуги оцениваются гражданами по следующим каналам:

- личные мобильные телефоны (СМС-опросы и телефонные опросы граждан, отрицательно оценивших качество предоставленных им государственных услуг);
- терминальные и иные устройства, расположенные в территориальных органах ведомств, а также в МФЦ (далее – терминальные и иные устройства);
- сеть Интернет (сайт «Ваш контроль», Единый портал, официальные сайты ведомств).

В целях обеспечения сбора оценок Минэкономразвития России в 2012 году разработана и введена в эксплуатацию автоматизированная информационная система «Информационно-аналитическая система мониторинга качества государственных услуг» (ИАС МКГУ), которая аккумулирует поступающие от граждан оценки качества полученных ими государственных услуг и формирует показатели эффективности деятельности соответствующих руководителей.

[67] Постановление Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2012 года № 1284 «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей»

За весь период действия системы оценки по состоянию на 20 марта 2017 года гражданами оценено 13,7 млн. федеральных государственных услуг, получено 75,6 млн. оценок, из которых положительными являются 95,7 % (таб.1).

«В 2016 году выставленные гражданами оценки использовались для привлечения к дисциплинарной ответственности 8 руководителей территориальных органов Росгвардии (сотрудники МВД России отвечавшие на протяжении 2015 года за предоставление услуг в сферах оборота оружия и частной охранной деятельности) и 4 руководителей территориальных органов МВД России, ответственных за предоставление государственных услуг в сфере обеспечения безопасности дорожного движения.»

№	ФОИВ/Фонд	Дата распространения системы оценки на ФОИВ/Фонд	Количество оцененных фактов предоставления государственных услуг	Количество оценок, поступивших в ИАС МКГУ по оцененным фактам предоставления государственных услуг	Общий уровень удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных услуг
1	Росреестр	31 марта 2013 г.	5 205 331	27 458 834	95,24%
2	МВД России	1 января 2014 г.	4 972 934	28 723 921	94,05%
3	ФНС России	1 января 2015 г.	2 766 763	14 796 578	99,17%
4	Росгвардия	5 апреля 2016 г. (1 января 2014 г.)[2]	98 323	596 363	97,48%
5	Пенсионный фонд Российской Федерации	6 марта 2015 г.	641 147	3 590 522	97,23%
6	Фонд социального страхования Российской Федерации	6 марта 2015 г.	17 548	95 904	97,49%
7	ФССП России	6 марта 2015 г.	63 871	338 255	98,91%
8	Роспотребнадзор	6 марта 2015 г.	3 589	19 683	98,06%
9	Росимущество	6 марта 2015 г.	476	2 419	96,36%
Итого:			13 769 982	75 622 479	95,69%

Таб. 2. Оценки качества полученных государственных услуг и эффективность деятельности ФОИВов

ОЦЕНКА ГРАЖДАНАМИ КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ, ПРЕДОСТАВЛЕННЫХ ЧЕРЕЗ МФЦ

В 2015 году было принято постановление[68], в соответствии с которым механизм оценки был распространен на все государственные услуги, оказываемые в МФЦ.

С этого момента оценке подлежали все услуги, предоставляемые МВД России, ФНС России, ФССП России, Росреестром, Росимуществом, Пенсионном фондом Российской Федерации Фондом социального страхования Российской

[68] Постановление Правительства Российской Федерации от 6 марта 2015 года № 197 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2012 года № 1284», принятое с целью реализации пункта 6 поручения Президента Российской Федерации от 26 мая 2014 года № Пр-1171.

Федерации, не включенные в перечень, утвержденный Постановлением № 1284, но оказываемые через МФЦ.

Для обеспечения методической помощи задействованным в оценке органами МФЦ Минэкономразвития России издан приказ[69], который охватывает основные вопросы внедрения и применения механизма оценки.

В целях обеспечения подключения МФЦ к ИАС МКГУ были разработаны и зарегистрированы электронные сервисы СМЭВ, а для разъяснения вопросов по работе с ИАС МКГУ создан специализированный сайт http://mkgu.ru.

В целях организации работ субъектам Российской Федерации были предоставлены описания статуса подключения МФЦ к ИАС МКГУ в каждом регионе, а также индивидуальные рекомендации по обеспечению стабильного поступления от граждан оценок качества предоставления государственных услуг.

«В настоящие время система оценки внедрена во всех субъектах Российской Федерации. Вместе с тем, по состоянию на апрель 2017 года из МФЦ четырех субъектов Российской Федерации (Чукотский автономный округ, Ивановская область, Республика Ингушетия, Тверская область) поступает крайне низкое количество оценок – менее одного оцененного факта оказания государственных услуг в расчете на «одно окно» МФЦ в 2017 году.

За 2016 год по данным, предоставленным субъектами Российской Федерации в автоматизированную информационную систему мониторинга развития сети МФЦ, через МФЦ было оказано 60,5 млн. федеральных государственных услуг. При этом граждане за указанный период оценили 4,9 млн.фактов предоставления соответствующих услуг, оказанных в МФЦ (8,1 %), а доля оценок «4» и «5» в общем объеме полученных оценок составила 96,2 %.

Следует отметить, что за 2016 год в сети МФЦ гражданами оценено в 6,6 раз больше государственных услуг по сравнению с 2015 годом (было оценено 748,7 тыс.государственных услуг), что свидетельствует о повышении уровня вовлеченности граждан в процесс оценки.

Также за 2016 год в ИАС МКГУ автоматизированными информационными системами МФЦ было передано 7,1 млн.телефонных номеров, которые использовались для выявления мнений граждан о качестве предоставления государственных услуг с помощью СМС-опроса. За это время от граждан поступило 1,8 млн.ответов на СМС-сообщения с просьбой оценить качество предоставления государственных услуг (25,25 % ответов от направленных запросов).

За четыре месяца 2017 года граждане оценили в МФЦ около 1,5 млн. услуг. Более подробная информация об оценке гражданами качества предоставления государственных услуг через МФЦ в 2017 году в разрезе субъек-

[69] Приказ Минэкономразвития России от 3 июля 2015 года № 435 «Об утверждении методических рекомендаций по внедрению системы оценки гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений)»

тов Российской Федерации представлена в приложении № 5.

ПОРТАЛ «ВАШ КОНТРОЛЬ», ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ С ОТЗЫВАМИ ГРАЖДАН

Федеральными органами, предоставляющими услуги, на постоянной основе осуществляется рассмотрение отзывов граждан с целью улучшения качества предоставления услуги привлечения ответственных лиц к ответственности в случае ненадлежащего исполнения должностных обязанностей.

Для методической помощи по взаимодействию с гражданами, разместившими отзывы о качестве полученных ими услуг на сайте «Ваш контроль», изданы методические рекомендации[70]. Они регламентировали порядок и сроки размещения ответов на отзывы, а также порядок обработки и анализа полученных отзывов.

По состоянию на апрель 2017 года на сайте размещено более 360 тыс. отзывов, которые учитываются при осуществлении инспекционных и целевых выездов, а также предоставляются руководству соответствующих ведомств.

РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ МОНИТОРИНГА КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

В результате проделанной работы создана одна из самых масштабных в мире систем оценки качества предоставления услуг, которая обрабатывает огромные массивы данных, поступающих со всей страны. Вместе с тем необходимо внедрить систему во всех присутственных местах и распространить ее на все услуги, в том числе региональные и муниципальные.

Методология проведения оценки должна дорабатываться с учетом практики ее применения, в том числе в направлении повышения адресности результатов, учета всех негативных отзывов. Необходимо создать механизм привлечения к ответственности руководителей структурных подразделений, ответственных за контроль качества предоставления услуг, в случае подготовки ими недостоверных или неполных отчетов руководству органа, предоставляющего услугу, и руководителей территориальных органов, которые не достигли установленных показателей деятельности.

Также необходимо обеспечить развитие системы оценки качества предоставления услуг в МФЦ в части оценки региональных и муниципальных услуг и учет полученных оценок при составлении рейтинга МФЦ и при построении системы мотивации сотрудников и ответственных руководителей МФЦ, а также государственных служащих.

[70] Приказ Минэкономразвития России от 20 апреля 2015 года № 245 «Об утверждении Методических рекомендаций по организации работы федеральных органов исполнительной власти и органов государственных внебюджетных фондов с отзывами граждан по оценке качества государственных услуг, размещенными в электронном виде на специализированном сайте («Ваш контроль») в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

ГЛАВА 7 РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ В 2017–2025 ГОДАХ

Несмотря на достигнутый за последние годы прогресс в качестве предоставления государственных и муниципальных услуг, значительная часть проблем сохраняется. По некоторым услугам заявители вынуждены взаимодействовать с предоставляющими услуги органами несколько раз и проводить время в очередях. По-прежнему преобладает бумажный формат взаимодействия при получении услуг, сохраняется ориентация на обработку документов на бумажных носителях внутри ведомств даже при внедрении электронных интерфейсов взаимодействия с заявителями.

При этом в условиях массового внедрения информационных технологий, повышения скорости процессов, протекающих в экономике, качество и удобство предоставления услуг является одним из ключевых факторов экономического роста. Растут ожидания граждан и бизнеса: практики, считавшиеся лучшими еще несколько лет назад, сегодня уже могут не отвечать потребностям заявителей и требованиям экономики. Запросы к качеству и удобству предоставления услуг постоянно повышаются, и необходимо такое же постоянное совершенствование стандартов их предоставления.

Ключевым направлением совершенствования процессов предоставления услуг является полное отделение механизмов обращения за услугой от процесса принятия решения и фиксации результата. Взаимодействие с государством в целях получения услуг должно осуществляться только через электронные каналы или МФЦ, а также через сторонние организации (кредитные и страховые организации и т. п.) .При этом должны быть внедрены единые государственные механизмы контроля качества, созданы стандарты взаимодействия с заявителями.

Такой подход позволит обеспечить переход от получения государственных услуг к комплексным сервисам «конечного результата», который и нужен заявителю (все необходимое при покупке жилья, рождении ребенка, создании бизнеса, оформлении кредита и др.). Государственные услуги должны «встроиться» во все удобные и привычные для пользователя интерфейсы и процессы решения его задач, ради решения которых в настоящее время заявитель вынужден самостоятельно обращаться за государственной услугой. При этом реальная жизненная ситуация чаще всего не связана с необходимостью получения непосредственно самих государственных услуг. В таких случаях они должны стать незаметной для заявителя процедурой в решении реальной жизненной задачи.

Такой подход позволит оптимизировать расходы и снизить нагруз-

ку на бюджеты как за счет устранения дублирующих присутственных мест различных органов власти, обеспечения большей специализации госслужащих и повышения производительности их труда, так и благодаря переносу части расходов на сторонние организации, встраивающие обращение за государственными услугами и получение их результатов в собственные производственные процессы и издержки.

В целях реализации данного подхода необходимо реализовать комплекс мероприятий, в том числе:

• завершить создание МФЦ на всех территориях, внедрить систему управления изменениями схемы размещения МФЦ с учетом данных об их загрузке, обеспечить их стабильное и достаточное финансирование с соблюдением заданных стандартов качества предоставления услуг;

• обеспечить возможность получения наиболее востребованных и социально значимых услуг полностью в электронном виде, а в случае невозможности – с однократным посещением МФЦ для получения результата предоставления услуги;

• обеспечить поэтапное закрытие точек оказания услуг в федеральных и региональных органах власти, органах местного самоуправления, услуги которых предоставляются в МФЦ;

• создать единые требования к сотрудникам МФЦ, стандарты подготовки и обучения сотрудников МФЦ, кадровой работы с сотрудниками МФЦ;

• обеспечить возможность предоставления услуг по жизненным ситуациям в МФЦ и в электронном виде;

• сформировать и реализовать подходы к предоставлению государственных услуг на базе коммерческих организаций;

• сформировать комплексную систему мониторинга исполнения стандартов предоставления услуг, в том числе завершить подключение всех МФЦ к системе мониторинга их деятельности, подключить МФЦ и существующие электронные каналы взаимодействия к системе мониторинга качества оказания услуг, сформировать систему ответственности должностных лиц за нарушение установленных стандартов качества.

Для обеспечения полноценного предоставления услуг в электронном виде, а также для перехода ведомств с внутренних «бумажных» регламентов работы на электронные необходимо обеспечить внедрение «реестровой модели» предоставления услуг. При этом выстраивание полноценных электронных интерфейсов для обращения за государственными услугами будет способствовать выведению таких услуг в негосударственные каналы обслуживания и сделает их более удобными для заявителя.

Ключевым вызовом в реализации «реестровой модели» становится гарантия «чистоты» сведений и данных об объектах, хранящихся в официальных государственных реестрах. Обеспечить «чистоту» реестров может позволить механизм юридически значимого электронного подтверждения гражданином правильности сведений о себе и о связанных с ним субъектах и объектах. При этом можно также придерживаться принципа «постепенного расширения возможностей» цифрового взаимодействия в зависимости от количества верифицированных сведений. Для проведения цифровой верификации сведений о гражданах могут понадобиться сервисы электронного нотариата и иные сервисы третьей доверенной стороны, которые

должны быть созданы в стране.

Обеспечение удобства получения услуг и реализации принципов многоканальности требует внедрения единой системы юридически значимой цифровой идентификации физических и юридических лиц, информационных систем. Она должна происходить удобным для заявителя способом: с помощью документов, удостоверяющих личность, с помощью сертификатов ключа электронной подписи, биометрической идентификации. Внедрение единой системы идентификации позволит физическим и юридическим лицам определять режимы использования государством данных о себе, в зависимости от чего будет изменяться доступность различных сервисов.

На сегодняшний день для получения услуги людям приходится подтверждать свой правовой статус. Однако в ряде ситуаций такое доказательство не требуется, т. к. вся необходимая для этого информация и так находится в распоряжении государства (получение пособия на ребенка, паспорта гражданина Российской Федерации по достижении определенного возраста и др.). В этих случаях инициатива предоставления услуг может исходить от самих органов власти или МФЦ. Выявляя наличие соответствующих статусов в автоматическом режиме, они могут информировать граждан и организации о наличии у них прав на получение тех или иных услуг и получать согласие на их предоставление.

Формирование системы «проактивного» предоставления услуг означает перевод их части в категорию функций (обязанностей) органов власти. Определенные наработки в данном направлении имеются уже сегодня. Например, Пенсионный фонд Российской Федерации самостоятельно по представлению органов ЗАГС оформляет СНИЛС на новорожденного и родителям остается лишь получить готовый документ. Аналогично без обращения заявителя в ряде территориальных органов Пенсионного фонда Российской Федерации рассчитывается пенсия, после чего осуществляется информирование ее получателя о имеющихся у него пенсионных правах. При этом важным вызовом остается выработка универсального механизма обжалования и исправления возникающих ошибок при внесении данных о гражданах, их имуществе, принятии решения и т. д.

Процесс «проактивного» предоставления услуг должен быть организован в электронном виде и не требовать личного контакта с гражданином или бизнесом.

Предлагаемые изменения и перестройка системы предоставления услуг требуют запуска новой волны административной реформы, в том числе работ по аудиту и сокращению полномочий органов власти, передаче избыточных полномочий негосударственным структурам. При этом перечень государственных полномочий должен быть тесно увязан с перечнем государственных информационных систем, обеспечивающих реализацию полномочий.

Такая работа должна производиться с учетом наработок и сложностей, выявленных на первом этапе инвентаризации, стандартизации и регламентации услуг. При организации работы административные регламенты должны стать удобными для заявителя, перейти в электронную юридически значимую форму и быть внесены в единый информационный ресурс. Стандартизация требований к процессам предоставления наиболее

массовых и социально значимых услуг, подробное описание процессов их предоставления должно фиксироваться в форме технологических схем, фиксирующихся в едином ресурсе в машиночитаемой форме.

Помимо аудита полномочий органов власти федерального уровня существенное внимание должно быть уделено региональным и муниципальным услугам, их типизации на основании единых стандартов.

Для успешной реализации данных мероприятий необходимо определение единого центра управления «Административной реформой 2.0», обладающего экспертным и управленческим ресурсом, достаточным для достижения нового качества взаимодействия с гражданами, для реализации серьезного обновления привычных регламентов работы государственных органов.

ГЛАВА 8 ЗАКЛЮЧЕНИЕ

За последние несколько десятилетий в Российской Федерации построена новая система предоставления государственных и муниципальных услуг. Жители пользуются многофункциональными центрами «Мои документы» – единым местом получения наиболее востребованных услуг. Посредством Единого портала граждане получают ряд востребованных услуг, преимущественно информационного характера, оплачивают государственные пошлины и платежи.

В результате повысилось качество предоставления услуг и уровень удовлетворенности граждан.

Вместе с тем сама система предоставления услуг остается сложной и громоздкой, требует упрощения и сближения с нуждами людей. Должна быть продолжена работа по реинжинирингу и типизации услуг, регламенты должны становиться более детальными и конкретными, усмотрение чиновников должно сводиться к абсолютному минимуму. Процедуры предоставления услуг, которые поддаются формализации, необходимо выполнять в автоматическом режиме без участия чиновников. Необходимо организовать формирование нового законодательства в сфере услуг, которое позволит часть существующих услуг преобразовать в функции органов власти, выполняемых без обращения гражданина.

Требует дальнейшего развития предоставление услуг через МФЦ, которые нуждаются в дополнительной финансовой подпитке. Необходимо повысить качество подготовки и мотивацию персонала. Ориентация на клиента должна стать основой при проектировании новых сервисов.

Одновременно должно быть продолжено развитие электронных услуг. Потребность в них год от года растет, и уже в краткосрочной перспективе они должны стать значительно более востребованными, стать основным каналом взаимодействия граждан и органов власти, а их потребительские характеристики должны соответствовать современным рыночным стандартам.

Приложение № 1

Оценка выполнения высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации мероприятий по организации предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» (рейтинг субъектов Российской Федерации по организации деятельности сети МФЦ) за I квартал 2017 г.

Субъект Российской Федерации	Степень эффективности деятельности органа исполнительной власти, ответственного за реализацию проекта по созданию и развитию сети МФЦ
Алтайский край	Высокая эффективность организации деятельности
Амурская область	
Астраханская область	
Волгоградская область	
Вологодская область	
Воронежская область	
г. Москва	
г. Санкт-Петербург	
Иркутская область	
Кабардино-Балкарская Республика	
Калининградская область	
Калужская область	
Камчатский край	
Кемеровская область	
Кировская область	
Ленинградская область	
Липецкая область	
Московская область	
Новгородская область	
Омская область	
Оренбургская область	
Пермский край	
Приморский край	
Республика Адыгея	
Республика Башкортостан	
Республика Дагестан	
Республика Карелия	
Республика Марий Эл	
Республика Саха (Якутия)	
Республика Тыва	
Ростовская область	
Рязанская область	
Самарская область	
Саратовская область	
Сахалинская область	
Ставропольский край	
Тамбовская область	
Томская область	

Удмуртская Республика	
Ульяновская область	
Ханты-Мансийский автономный округ - Югра	
Чувашская Республика	
Ямало-Ненецкий автономный округ	
Ярославская область	
Архангельская область	Средняя эффективность организации деятельности
Белгородская область	
Владимирская область	
г. Севастополь	
Еврейская автономная область	
Краснодарский край	
Курганская область	
Магаданская область	
Мурманская область	
Ненецкий автономный округ	
Нижегородская область	
Новосибирская область	
Орловская область	
Пензенская область	
Республика Алтай	
Республика Бурятия	
Республика Калмыкия	
Республика Коми	
Республика Мордовия	
Республика Татарстан	
Республика Хакасия	
Свердловская область	
Тульская область	
Тюменская область	
Хабаровский край	
Челябинская область	
Чеченская Республика	
Брянская область	Удовлетворительная эффективность организации деятельности
Забайкальский край	
Ивановская область	
Карачаево-Черкесская Республика	
Костромская область	
Красноярский край	
Курская область	
Псковская область	
Смоленская область	
Тверская область	
Чукотский автономный округ	
Республика Ингушетия	Низкая эффективность организации деятельности
Республика Крым	
Республика Северная Осетия-Алания	

Приложение № 2

Оценка готовности регионов к выполнению Требований к предоставлению в электронной форме государственных и муниципальных услуг, установленных постановлением Правительства Российской Федерации от 26 марта 2016 г. № 236 (рейтинг субъектов Российской Федерации по результатам мониторинга качества оказания государственных и муниципальных услуг в электронном виде) по состоянию на октябрь-ноябрь 2016 г.

Субъект Российской Федерации	Место в рейтинге
Тульская область	1
Липецкая область	2
Архангельская область	3-5
г. Санкт-Петербург	
Хабаровский край	
г. Москва	6
Республика Татарстан	7
Амурская область	8
Республика Удмуртия	9
Брянская область	10
Республика Адыгея	11
Московская область	12
Республика Калмыкия	13
Воронежская область	14
Ивановская область	15-16
Еврейская автономная область	
Самарская область	17
Красноярский край	18
Кировская область	19-22
Костромская область	
Мурманская область	
Псковская область	
Республика Хакасия	23
Курганская область	24
Республика Бурятия	25
Челябинская область	26
Республика Карелия	27
Республика Мордовия	28
Чукотский автономный округ	29
Белгородская область	30-31
Приморский край	
Республика Чувашия	32
Вологодская область	33-37
Республика Якутия	
Республика Тыва	
Ярославская область	
Владимирская область	
Омская область	38

Нижегородская область	39
Астраханская область	40
Кемеровская область	41-42
Пермский край	
Тамбовская область	43
Алтайский край	44
Томская область	45
г. Севастополь	46
Ненецкий автономный округ	47
Ставропольский край	48
Ростовская область	49-50
Саратовская область	
Республика Коми	51
Орловская область	52
Магаданская область	53-54
Тюменская область	
Новгородская область	55
Свердловская область	56-57
Ленинградская область	
Республика Марий Эл	58
Республика Северная Осетия-Алания	59
Калужская область	60
Забайкальский край	61-63
Новосибирская область	
Рязанская область	
Курская область	64
Кабардино-Балкарская Республика	65
Ульяновская область	66
Сахалинская область	67-68
Ханты-Мансийский автономный округ	
Калининградская область	69
Смоленская область	70
Иркутская область	71
Волгоградская область	72
Краснодарский край	73
Пензенская область	74
Ямало-Ненецкий автономный округ	75
Республика Алтай	76
Оренбургская область	77
Республика Дагестан	78
Карачаево-Черкесская Республика	79-80
Тверская область	
Республика Ингушетия	81
Республика Крым	82
Республика Башкортостан	83
Камчатский край	84
Чеченская Республика	85

Приложение № 3

Оценка доли граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме
(по данным Росстата за 2016 г.)

№ п/п	Субъект Российской Федерации	Доля граждан, %
1	Республика Татарстан	79,7
2	Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	74,1
3	Чувашская Республика	69,0
4	Калужская область	68,7
5	Тюменская область	67,3
6	г. Москва	65,3
7	Воронежская область	64,2
8	Владимирская область	62,5
9	Амурская область	62,0
10	Тульская область	61,5
11	Республика Башкортостан	61,2
12	Республика Мордовия	60,7
13	Республика Северная Осетия-Алания	60,2
14	Ставропольский край	60,1
15	Ярославская область	59,8
16	Вологодская область	59,8
17	Приморский край	59,8
18	Ростовская область	56,6
19	Республика Алтай	56,3
20	Челябинская область	55,4
21	Омская область	54,7
22	Республика Ингушетия	54,0
23	Ульяновская область	53,9
24	Курская область	53,8
25	Чеченская Республика	53,5
26	Тамбовская область	52,8
27	Краснодарский край	52,4
28	Иркутская область	51,8
29	Оренбургская область	51,3
30	Белгородская область	51,1
31	Новосибирская область	50,6
32	Камчатский край	50,0
33	Калининградская область	49,5
34	Нижегородская область	49,3
35	г. Санкт-Петербург	49,0
36	Томская область	48,2
37	Рязанская область	48,1
38	Пензенская область	47,7
39	Смоленская область	46,6
40	Волгоградская область	45,0
41	Новгородская область	44,6

42	Кировская область	44,1
43	Ивановская область	44,1
44	Московская область	44,0
45	Липецкая область	43,8
46	Брянская область	43,6
47	Удмуртская Республика	43,3
48	Самарская область	43,0
49	Сахалинская область	42,9
50	Свердловская область	42,5
51	Республика Марий Эл	40,8
52	Ямало-Ненецкий автономный округ	40,4
53	Пермский край	39,2
54	Ленинградская область	39,1
55	Республика Хакасия	38,5
56	Орловская область	38,3
57	Республика Саха (Якутия)	38,3
58	Кабардино-Балкарская Республика	38,1
59	Республика Калмыкия	37,6
60	Республика Коми	36,9
61	Хабаровский край	36,4
62	Забайкальский край	35,1
63	Республика Адыгея	34,7
64	Астраханская область	32,9
65	Кемеровская область	32,5
66	Курганская область	32,5
67	Красноярский край	31,8
68	Мурманская область	31,5
69	Алтайский край	31,1
70	Псковская область	31,0
71	Республика Бурятия	30,6
72	Республика Карелия	30,6
73	Архангельская область	30,5
74	г.Севастополь	30,3
75	Республика Тыва	30,1
76	Тверская область	26,4
77	Костромская область	26,0
78	Саратовская область	26,0
79	Республика Крым	23,0
80	Республика Дагестан	22,3
81	Чукотский автономный округ	20,8
82	Магаданская область	20,4
83	Ненецкий автономный округ	19,4
84	Карачаево-Черкесская Республика	19,3
85	Еврейская автономная область	16,0

Приложение № 4

Доля граждан, зарегистрированных на Едином портале государственных и муниципальных услуг (в Единой системе идентификации и аутентификации)
(по данным Минкомсвязи России по состоянию на 27 марта 2017 года)

№ п/п	Субъект Российской Федерации	Доля граждан, зарегистрированных в ЕСИА, %
1	Республика Тыва	67,8
2	Тульская область	63,2
3	Курская область	61,0
4	Ямало-Ненецкий автономный округ	59,5
5	Тамбовская область	56,6
6	Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	56,2
7	Удмуртская Республика	55,5
8	Ростовская область	51,3
9	Сахалинская область	50,5
10	Тюменская область	49,5
11	Республика Бурятия	49,1
12	Вологодская область	48,9
13	Ульяновская область	48,6
14	Приморский край	47,5
15	Мурманская область	47,0
16	Белгородская область	42,4
17	Калининградская область	42,0
18	Магаданская область	41,0
19	Республика Татарстан	40,3
20	Республика Мордовия	39,9
21	Хабаровский край	39,6
22	Кировская область	39,6
23	Самарская область	39,5
24	Еврейская автономная область	39,2
25	Республика Карелия	39,2
26	Республика Коми	39,1
27	Республика Хакасия	38,9
28	Свердловская область	38,2
29	Костромская область	38,2
30	Амурская область	37,9
31	Чувашская Республика	37,9
32	Новосибирская область	37,4
33	Архангельская область	37,3
34	Республика Саха (Якутия)	36,8
35	Камчатский край	36,8
36	Московская область	36,8
37	Республика Алтай	36,8
38	Рязанская область	36,5
39	Омская область	36,1
40	Челябинская область	35,8

41	Новгородская область	34,6
42	Иркутская область	34,4
43	Калужская область	34,2
44	Воронежская область	34,0
45	г. Санкт-Петербург	33,8
46	Республика Адыгея	33,4
47	Пермский край	33,1
48	Волгоградская область	32,8
49	Оренбургская область	32,7
50	Липецкая область	32,6
51	Алтайский край	32,5
52	Республика Башкортостан	31,8
53	Томская область	31,5
54	г. Москва	31,1
55	Нижегородская область	31,0
56	Курганская область	31,0
57	Ярославская область	30,9
58	Республика Марий Эл	30,8
59	Астраханская область	30,8
60	Пензенская область	30,8
61	Кемеровская область	30,4
62	Смоленская область	30,4
63	Ставропольский край	30,2
64	Саратовская область	30,1
65	Орловская область	30,0
66	Кабардино-Балкарская Республика	29,9
67	Краснодарский край	29,9
68	Чукотский автономный округ	29,7
69	Ленинградская область	28,7
70	Псковская область	28,6
71	Тверская область	27,1
72	Ивановская область	27,1
73	Республика Калмыкия	26,6
74	Владимирская область	26,3
75	Брянская область	26,1
76	Красноярский край	26,0
77	Забайкальский край	23,5
78	Республика Северная Осетия-Алания	23,0
79	Ненецкий автономный округ	21,3
80	Карачаево-Черкесская Республика	20,5
81	г.Севастополь	19,8
82	Республика Дагестан	17,7
83	Республика Крым	11,6
84	Чеченская Республика	10,8
85	Республика Ингушетия	9,7

Приложение № 5

Оценка степени внедрения механизма оценки гражданами качества предоставления государственных услуг через МФЦ с использованием Информационно-аналитической системы мониторинга качества государственных услуг за период с 1 января 2017 г. по 25 апреля 2017 г.

№ п/п	Субъект Российской Федерации	Количество объектов сети МФЦ (МФЦ, ТОСП, ОПО)	Общее количество окон в сети МФЦ	Общее количество оцененных услуг	Среднее количество оцененных услуг на одно окно
1	Московская область	376	1 714	431 353	252
2	Тюменская область	62	352	61 991	176
3	Санкт-Петербург	58	1 061	165 830	156
4	Кабардино-Балкарская Республика	127	379	55 940	148
5	Ямало-Ненецкий автономный округ	19	163	18 701	115
6	Краснодарский край	390	1 323	140 303	106
7	Приморский край	117	433	38 504	89
8	Ярославская область	63	301	25 539	85
9	Томская область	56	269	20 921	78
10	Новосибирская область	102	757	58 273	77
11	Курганская область	35	208	15 873	76
12	Оренбургская область	412	897	62 045	69
13	Владимирская область	128	367	25 208	69
14	Брянская область	168	440	28 586	65
15	Кировская область	154	422	26 211	62
16	Свердловская область	134	916	54 964	60
17	Воронежская область	328	871	51 273	59
18	Республика Тыва	59	153	8 846	58
19	Республика Марий Эл	87	182	10 193	56
20	Камчатский край	32	89	4 859	55
21	Чувашская Республика	247	468	24 303	52
22	Республика Дагестан	493	916	45 415	50
23	Красноярский край	204	731	36 215	50
24	Калужская область	104	304	14 993	49
25	Иркутская область	198	593	29 031	49
26	Ростовская область	434	1 483	71 926	49
27	Пензенская область	269	570	27 536	48
28	Республика Адыгея	51	120	5 480	46
29	Республика Башкортостан	564	1 208	54 388	45
30	Республика Калмыкия	57	130	5 459	42
31	Вологодская область	120	361	13 674	38
32	Калининградская область	41	276	9 804	36
33	Омская область	195	731	25 011	34
34	Ханты-Мансийский автономный округ - Югра	81	424	14 351	34
35	Сахалинская область	28	139	4 558	33

36	Республика Карелия	78	194	6 328	33
37	Самарская область	341	987	30 133	31
38	Волгоградская область	275	840	25 141	30
39	Республика Алтай	47	90	2 652	29
40	Орловская область	92	285	8 382	29
41	Челябинская область	231	924	26 761	29
42	Тульская область	143	396	11 121	28
43	Мурманская область	29	178	4 786	27
44	Нижегородская область	134	754	20 037	27
45	Удмуртская Республика	170	474	12 558	26
46	Ленинградская область	204	649	16 826	26
47	Архангельская область	125	291	7 125	24
48	Ставропольский край	289	680	16 307	24
49	Республика Бурятия	200	551	12 573	23
50	Забайкальский край	124	311	6 677	21
51	Астраханская область	130	296	6 316	21
52	Кемеровская область	190	730	15 081	21
53	Тамбовская область	180	439	8 732	20
54	Липецкая область	149	660	12 868	19
55	Республика Коми	87	235	4 533	19
56	Республика Татарстан	345	1 039	19 729	19
57	Ульяновская область	156	429	7 239	17
58	г. Севастополь	9	80	1 168	15
59	г. Москва	127	4 627	67 462	15
60	Республика Мордовия	90	295	4 254	14
61	Новгородская область	87	225	2 943	13
62	Амурская область	94	266	3 366	13
63	Республика Крым	212	371	4 470	12
64	Республика Саха (Якутия)	416	585	6 648	11
65	Белгородская область	229	613	6 806	11
66	Смоленская область	102	296	3 189	11
67	Магаданская область	13	34	366	11
68	Костромская область	77	221	2 208	10
69	Алтайский край	360	750	6 966	9
70	Хабаровский край	99	329	3 034	9
71	Ненецкий автономный округ	20	29	250	9
72	Республика Северная Осетия-Алания	23	156	1 266	8
73	Карачаево-Черкесская Республика	94	219	1 554	7
74	Рязанская область	179	403	2 223	6
75	Пермский край	266	724	3 441	5
76	Чеченская Республика	173	345	1 514	4
77	Республика Хакасия	36	155	620	4
78	Псковская область	150	254	904	4
79	Курская область	176	462	1 589	3
80	Саратовская область	225	729	1 035	1
81	Еврейская автономная область	32	103	113	1
82	Ивановская область	123	370	232	0,63
83	Чукотский автономный округ	24	33	20	0,61
84	Республика Ингушетия	34	155	35	0,23
85	Тверская область	121	319	6	0,02