

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МНОГОФУНКЦИОНАЛЬНЫХ ЦЕНТРОВ

Королева Т. П.

*ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарёва»,
Россия, г. Саранск (430005, г. Саранск, ул. Полежаева, д. 44, каб. 207),
e-mail: king_tanya@list.ru*

В статье рассмотрено правовое регулирование деятельности многофункциональных центров. Проанализированы документы на федеральном и региональном уровне. Выявлены проблемы их функционирования, рассмотрены перспективные задачи, стоящие перед многофункциональными центрами.

Ключевые слова: многофункциональный центр, предоставление государственных и муниципальных услуг, «единое окно».

LEGAL REGULATION OF ACTIVITY OF THE MULTIPURPOSE CENTER

Koroleva T. P.

*Ogarev Mordovia State University, Ministry of Education and Science of the Russian Federation, Saransk, Russia, (430005, Saransk, ul. Polezhaeva, 44, kab. 207),
e-mail: king_tanya@list.ru*

In article legal regulation of activity of the multipurpose centers is considered. Documents at federal and regional level are analysed. Problems of their functioning are revealed, the perspective tasks which are standing before multipurpose centers are considered.

Keywords: multipurpose center, providing the state and municipal services, «uniform window».

Одной из наиболее успешных и перспективных форм обслуживания населения становится предоставление услуг на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, создаваемых в каждом субъекте Российской Федерации.

В соответствии с п. 5 ст. 2 Федерального закона от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг – российская организация независимо от организационно-правовой формы (в том числе являющаяся автономным учреждением), отвечающая требованиям, установленным комментируемым законом, и уполномоченная на организацию предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе в электронной форме, по принципу «одного окна».

Распоряжением Правительства РФ от 25.10.2005 г. № 1789-р была одобрена Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах и план мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах. Недостаточный уровень эффективности деятельности органов государственной власти актуализирует, в том числе, и задачу повышения качества предоставления государственных услуг. Целями административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах стали:

- повышение качества и доступности государственных услуг;

- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;

- повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Правительством РФ был определен порядок стимулирования деятельности по внедрению стандартов государственных услуг, административных регламентов, проведению федеральными органами исполнительной власти и субъектами Российской Федерации других мероприятий административной реформы посредством предоставления финансирования на конкурсной основе. Пилотное внедрение административных регламентов на конкретных объектах – многофункциональных центрах – стало одним из направлений поддержки реализации административной реформы в 2007 г.

Под эгидой Правительственной комиссии по проведению административной реформы и при методическом сопровождении Минэкономразвития РФ в 2006 г. впервые был проведен конкурс проектов федеральных органов исполнительной власти и высших органов государственной власти субъектов РФ, направленных на реализацию положений Концепции административной реформы. Стимулирование участия в конкурсе осуществлялось на основе Постановления Правительства от 29.05.2006 г. № 336, которое предусматривало выделение средств федерального бюджета, при условии софинансирования мероприятий административной реформы из региональных бюджетов, для оказания поддержки в проведении административной реформы в 2006 г. победителям конкурсного отбора. В последующие годы реализации административной реформы также проводились конкурсы, в частности, порядок их проведения определялся Постановлением Правительства РФ от 03.03.2007 г. № 140 «Об оказании поддержки проведения федеральными органами исполнительной власти и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации административной реформы в 2007 году» и Постановлением Правительства РФ от 19.02.2008 г. № 97 «Об оказании в 2008 году поддержки федеральными органами исполнительной власти и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации в проведении административной реформы».

По итогам конкурсного отбора программ и планов мероприятий по проведению административной реформы и проектов реализации административной реформы высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ в 2007 г. были отобраны 16 субъектов, на территории которых в пилотном режиме создавались многофункциональные центры.

В соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 09.08.2008 г. № 157-р одним из приоритетных направлений, необходимых для достижения запланированных целей, являлось создание многофункциональных центров на территориях субъектов РФ в 2009-2010 годах. В 2009-2010 годах в рамках административной реформы создание многофункциональных центров на территориях субъектов РФ носило более структурированный характер. К концу 2010 г. функционировало 166 многофункциональных центров в 48 субъектах Российской Федерации, в каждом предоставлялось от 100 до 200 наиболее востребованных государственных и муниципальных услуг. В марте 2012 г. на территории РФ было 655 офисов многофункциональных центров в 62 субъектах РФ.

Результаты работы многофункциональных центров демонстрируют сокращение сроков получения государственных и муниципальных услуг, снижение межведомственной волокиты, достижение существенного антикоррупционного эффекта за счет отсутствия непосредственного взаимодействия с предоставляющими услуги государственными и муниципальными служащими, исчезновение спроса на деятельность включенных в коррупционные схемы посредников и, как следствие, повышение комфортности и удовлетворенности граждан взаимодействием с государственными органами. Многофункциональные центры позволяют минимизировать расходы на обеспечение условий качественного, доступного и комфортного получения государственных и муниципальных услуг в соответствии с утвержденными административными регламентами и заключенными соглашениями.

Предоставление государственной или муниципальной услуги по принципу «одного окна» предполагает однократное обращение заявителя с запросом в многофункциональный центр.

Многофункциональный центр представляет интересы заявителей при взаимодействии с органами, предоставляющими государственные и муниципальные услуги, и организациями, участвующими в предоставлении государственных и муниципальных услуг. Многофункциональный центр также представляет интересы органов, предоставляющих государственные услуги, и органов, предоставляющих муниципальные услуги, при взаимодействии с заявителями.

Предоставление государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» должно обеспечивать существенное снижение издержек заявителей при взаимодействии с органами государственной власти и местного самоуправления. Принцип «одного окна» должен реализовываться многофункциональным центром путем организации взаимодействия с органами, предоставляющими государственные услуги, или органами, предоставляющими муниципальные услуги, без участия заявителя в соответствии с нормативными правовыми актами и соглашением о взаимодействии.

В настоящее время деятельность многофункциональных центров регулируется рядом правовых актов. Необходимо отметить, что правовая база деятельности многофункциональных центров стремительно развивается. Одним из первых документов в данной сфере было Постановление Правительства РФ от 03.10.2009 №796 «О некоторых мерах по повышению качества предоставления государственных (муниципальных) услуг на базе многофункциональных центров предоставления государственных (муниципальных) услуг». Им были утверждены Правила организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных (муниципальных) услуг.

Рассмотрим основные из них:

Федеральный закон от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Данный закон стал базовым документом, регулирующим отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг.

Федеральный закон регулирует отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг соответственно федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также местными администрациями и иными органами местного самоуправления, осуществляющими исполнительно-распорядительные полномочия. В частности, закон определяет принципы и процедуру предоставления государственных (муниципальных) услуг, условия и порядок их оплаты, права заявителей и обязанности органов власти; функции, права, обязанности и ответственность многофункционального центра; формирование порталов государственных и муниципальных услуг, обеспечивающих электронный порядок их оказания; введение универсальных электронных карт, для повышения доступности госуслуг.

Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011-2013 годы, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 10.06.2011 г. № 1021-р, которая определяет организацию предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» в многофункциональных центрах как одно из основных направлений. Концепция предусматривает, что развитие многофункциональных центров является необходимым условием для формирования информационного общества, так как многофункциональный центр должен обеспечивать доступ к порталам государственных и муниципальных услуг и тем самым содействовать повышению уровня компьютерной и правовой грамотности населения, преодолению цифрового неравенства между субъектами Российской Федерации. Многофункциональные центры должны стать точкой доступа населения к электронным государственным и муниципальным услугам.

Федеральный закон от 01.07.2011 г. № 169-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» уточняет порядок межведомственного информационного взаимодействия.

Постановление Правительства РФ от 27.09.2011 г. № 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» утверждает:

- Положение о требованиях к заключению соглашений 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;

- перечень государственных услуг, предоставление которых организуется по принципу «одного окна», в том числе на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, федеральными органами исполнительной власти и органами государственных внебюджетных фондов;

- рекомендуемый перечень государственных и муниципальных услуг, предоставление которых может быть организовано по принципу «одного окна», в том числе на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг.

Также данным Постановлением рекомендовано:

- высшим исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации определить многофункциональный центр субъекта Российской Федерации в качестве уполномоченного на заключение соглашений о взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти.

- федеральным органам исполнительной власти и органам государственных внебюджетных фондов организовать предоставление государственных услуг в соответствии с примерным перечнем приоритетных государственных услуг, утвержденным данным постановлением;

- органам государственной власти субъектов Российской Федерации: утвердить перечни государственных услуг, предоставление которых организуется в многофункциональных центрах; принять меры по обеспечению организации предоставления в многофункциональных центрах государственных услуг, включенных в указанные перечни;

- органам местного самоуправления: утвердить перечни муниципальных услуг, предоставление которых организуется в многофункциональных центрах; принять меры по обеспечению организации предоставления в многофункциональных центрах муниципальных услуг, включенных в указанные перечни.

Постановлением Правительства РФ от 27.09.2011 г. № 797 рекомендовано Министерству экономического развития РФ утвердить примерную форму вышеупомянутого соглашения. В нем, в частности, следует указать вид госуслуг, их перечень, порядок участия многофункционального центра в их предоставлении, права и обязанности сторон, особенности межведомственного информационного взаимодействия между ними.

Важное значение имеют Постановление Правительства РФ от 16.08.2012 № 840 «О порядке подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации» и Приказ Министерства экономического развития РФ от 18.01.2012 г. № 13 «Об утверждении примерной формы соглашения 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».

Федеральный закон от 28.07.2012 г. № 133-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения ограничений для предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» конкретизирует запрос и получение документов в рамках межведомственного взаимодействия, в т.ч. при участии многофункциональных центров.

С 1 января 2013 г. вступило в силу Постановление Правительства РФ от 22.12.2012 г. № 1376 «Об утверждении правил организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг».

Утверждены новые правила организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг. Многофункциональный центр предоставляет госуслуги по принципу «одного окна», для чего необходимо заключить соглашение о взаимодействии с федеральными, региональными или местными органами власти, органами государственных внебюджетных фондов. В центре заявители могут получить, в частности, бесплатный доступ к Единому portalу госуслуг, оплатить услуги. Кроме того, в центре могут предоставляться нотариальные, копировально-множительные, банковские услуги, а также безвозмездные услуги доступа к справочным правовым системам.

Для выполнения своих функций многофункциональный центр направляет межведомственные запросы о предоставлении документов и информации в иные госорганы и организации. Автоматизированная информационная система (АИС) центра подключается к единой системе межведомственного электронного взаимодействия на безвозмездной основе. Определено, что с 1 января 2014 г. АИС будет обеспечивать идентификацию граждан в окнах обслуживания. С ее помощью можно будет подписать документ квалифицированной электронной подписью с использованием универсальной электронной карты.

В помещении центра должно быть не менее 1 окна (иного специально оборудованного рабочего места), предназначенного для информирования заявителей о порядке предоставления госуслуг (прежде предусматривалось наличие не менее 2 окон). В секторе приема заявителей предусматривается не менее 1 окна на каждые 5 тыс. жителей, проживающих в муниципальном образовании (ранее количество окон для приема и выдачи документов в центре составляло не менее 6, а для населенных пунктов с численностью свыше 50 тыс. человек – не менее 20).

Чтобы повысить территориальную доступность услуг, предоставляемых по принципу «одного окна», центр вправе привлекать иные организации. Установлены требования к последним.

Уполномоченный многофункциональный центр может быть наделен органом государственной власти субъекта Федерации функциями по внедрению универсальных электронных карт на территории региона.

Приказ Министерства связи и массовых коммуникаций РФ от 19 августа 2013 г. № 215 «Об утверждении Порядка конкурсного отбора на право получения субсидий субъектами Российской Федерации и методики оценки заявок субъектов Российской Федерации по проектам, направленным на становление информационного общества в субъектах Российской Федерации».

Согласно данному документу регионы вправе получить субсидии на поддержку проектов, направленных на становление информационного общества. Они предоставляются в рамках госпрограммы «Информационное общество (2011-2020 годы)». Средства выделяются по результатам конкурса. Утвержден новый порядок отбора. Скорректированы приоритетные направления проектов. Необходимо повысить качество предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу "одного окна" в многофункциональных центрах. Это возможно посредством внедрения автоматизированной информационной системы. Следует обеспечить возможность получать услуги в электронной форме.

Извещение о проведении конкурса размещается организатором на своем сайте не менее чем за 7 календарных дней до вскрытия конвертов с заявками. Участник не допускается к отбору, если им не соблюдены установленные требования. Напомним их. Должна быть раз-

работана соответствующая программа. Необходим акт, предусматривающий выделение средств. Запрашиваемый размер субсидии соответствует уровню софинансирования расходного обязательства региона (но не более 30 млн. рублей). Более подробно расписано содержание заявки. Отдельной главой предусмотрена процедура внесения в нее изменений (отзыва, отклонения).

На уровне субъектов Российской Федерации в рамках их полномочий принимаются собственные нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность многофункциональных центров.

Постановлением Правительства РМ от 27.06.2011 г. № 214 утверждена Республиканская целевая программа «Снижение административных барьеров, оптимизация и повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг» на 2011 – 2013 годы». Перечень мероприятий программы включает 13 мероприятий по организации предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» на базе МФЦ.

Одним из мероприятий является модернизация и развитие сайта МФЦ Республики Мордовия. В результате этого мероприятия в первом полугодии 2012 г. создан Портал многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг Республики Мордовия. В настоящее время Портал находится в разработке. На Портале представлены многофункциональные центры в городском округе Саранск и в Рузаевском муниципальном районе, а именно перечень муниципальных услуг, предоставляемых на базе МФЦ, административные регламенты предоставления муниципальных услуг, а также формы заявлений, которыми могут воспользоваться заявители для получения муниципальных услуг. К сожалению, информации о МФЦ в других муниципальных районах республики на Портале нет. Также в результате данного мероприятия должны быть сформированы страницы МФЦ на официальных сайтах исполнительных органов государственной власти Республики Мордовия, органов местного самоуправления Республики Мордовия. Сегодня станицы МФЦ представлены на официальных сайтах следующих муниципальных районов: Атяшевском, Дубенском, Ичалковском, Ковылкинском, Старошайговском и Чамзинском. Имеются ссылки на муниципальные услуги и функции на сайтах Ельниковского и Лямбирского муниципальных районов.

Одним из основных показателей эффективности информационного сопровождения деятельности многофункциональных центров является уровень информированности граждан и юридических лиц о МФЦ, о порядке, способах и условиях получения государственных и муниципальных услуг. Так, в 13 муниципальных районах республики на официальных сайтах информация о муниципальных услугах и функциях отсутствует.

С 2010 г. функционирует Портал государственных и муниципальных услуг (функций) Республики Мордовия. В настоящее время на нем представлено описание 731 услуги и функций:

- 726 услуг: федеральных – 4; региональных – 184; муниципальных – 538;
- 5 функций: федеральных – 1; региональных – 4.

Пользователь имеет возможность перейти по ссылке на порталы государственных и муниципальных услуг субъектов Российской Федерации.

На Портале государственных и муниципальных услуг Республики Мордовия размещены сведения только о Казенном учреждении городского округа Саранск «Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг». Причем указана только общая информация об учреждении, а сведения об оказываемых услугах и выполняемых функциях не представлены.

Постановлением Правительства РМ от 21 ноября 2011 г. утвержден перечень государственных услуг исполнительных органов Государственной власти Республики Мордовия, предоставление которых осуществляется по принципу «одного окна», в том числе в многофункциональных центрах предоставления государственных и муниципальных услуг. В мае

2013 г. в перечень были внесены изменения Постановлением Правительства РМ от 27.05.2013 № 187. На данный момент времени он насчитывает 28 услуг.

Правительством РМ 25 февраля 2013 г. принято Постановление «О создании государственного автономного учреждения Республики Мордовия «Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг».

С вступлением в силу 1 января 2013 г. Постановления Правительства РФ от 22.12.2012 г. № 1376 «Об утверждении правил организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг» и «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2011 г. № 797» начался новый этап масштабного развертывания сети многофункциональных центров. В регионах России накопился большой положительный опыт деятельности МФЦ. Например, в Ульяновской области первый МФЦ открыт в 2007 г., в 2008 г. планировалось создать сеть из 12 центров, но из-за экономического кризиса был найден менее затратный способ обеспечения граждан доступностью госуслуг, предоставляемых по принципу «одного окна» – передача функции по предоставлению части услуг на аутсорсинг. В августе 2010 г. был заключен агентский договор между ОГАУ «МФЦ Ульяновской области» и ФГУП «Почта России» по организации предоставления услуг на базе отделений почтовой связи.

Наряду с положительным опытом развития МФЦ также имеется немало проблем одинаковых для большинства регионов и требующих решения.

- Одна из основных проблем состоит в том, что многие МФЦ предоставляют не полный перечень государственных и муниципальных услуг. Особенно часто неохваченными остаются услуги федерального уровня. В первую очередь это обусловлено тем, что МФЦ либо не заключил соглашения о взаимодействии с тем или иным органом власти, либо нет возможности наладить с ним обмен электронными документами. Необходимо отметить, что сегодня многофункциональные центры наделены статусом полноценного участника системы межведомственного электронного взаимодействия.

- Во многих регионах, в том числе и в Республике Мордовия, распространен принцип «одной двери», который выражается в том, что услуги оказывают не сотрудники МФЦ, а представители федеральных структур, располагающиеся в одном помещении МФЦ. Так, в одном кабинете работает сотрудник ФМС, в другом - представитель Росреестра. После того как гражданин вошел в «единую дверь», придется искать нужного ему специалиста. Такой подход дискредитирует саму суть МФЦ. Можно назвать две основные причины сложившейся проблемы: нехватка специалистов и отсутствие четкого информационного взаимодействия между МФЦ и органом власти, услуги которого предоставляются.

- Кадровые проблемы. Ряд госуслуг являются крайне сложными (например, услуги Росреестра и Земельной кадастровой палаты) в плане технологии исполнения (исходный пакет документов, вариативность оказания услуги и т.д.), поэтому часто компетенции универсального специалиста МФЦ недостаточно. Решением данной проблемы представляется в привлечении в МФЦ необходимых специалистов из числа госслужащих и совершенствовании экспертной поддержки сотрудников МФЦ.

- Законодательное регулирование механизмов предоставления госуслуг. Постановление № 1376 предусматривает два варианта расчета окон предоставления госуслуг: для МФЦ (на каждые 5 тыс. жителей) и для привлекаемых организаций (на каждые 2 тыс. жителей). На практике применение этих показателей не всегда целесообразно. С одной стороны, не имеет смысла создавать окна абсолютно в каждом населенном пункте, с другой – следует избегать появления зон, вообще не попадающих в зону охвата. Решение данной проблемы – индивидуальный подход к организации МФЦ на конкретной территории, уравнивание показателей числа окон для МФЦ и привлекаемых организаций.

- Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» определяет, что к 2015 г. 90 % граждан должны иметь доступ к предоставлению госуслуг по принципу «одного окна» и в то же время к 2018 г. 70 % граждан должны использовать механизм получения услуг в электронной

форме. Если заявители начнут активно пользоваться электронными услугами, то встает вопрос о необходимости 90 %-го охвата населения окнами МФЦ и привлекаемых организаций.

К 2015 году в регионах должна быть выстроена система предоставления госуслуг по принципу «одного окна», при которой в каждом городском округе и муниципальном районе субъекта РФ функционирует МФЦ. К этому же сроку необходимо обеспечить предоставление госуслуг в удаленных и малочисленных населенных пунктах с помощью привлечения организаций с развитой филиальной сетью. Однако систему предоставления госуслуг предстоит не только четко выстроить, но и сделать многоуровневой, обеспечив при этом взаимодействие всех участников процесса организации предоставления услуг и включив в эту систему услуги, оказываемые на территории региона федеральными органами власти.

За 2013-2015 годы МФЦ должны стать ключевым элементом в системе предоставления государственных и муниципальных услуг, минимизировав непосредственное взаимодействие граждан с органами власти и органами местного самоуправления. То есть к 2015 г. должен быть полностью реализован принцип «сервисного государства», благодаря чему гражданин мог бы получить все необходимые госуслуги рядом с местом своего проживания.

В число перспективных задач, стоящих перед МФЦ, также входят:

- предоставление многофункциональным центром доступа к электронным услугам, оказание содействия населению в повышении компьютерной грамотности;
- становление МФЦ в качестве полноценного участника системы межведомственного электронного взаимодействия;
- обеспечение на базе МФЦ принципа экстерриториальности при предоставлении услуг, в соответствии с которым граждане смогут получать услуги вне зависимости от места своей регистрации.

Статья публикуется за счет средств гранта РГНФ 13-12-13013.