

УДК 342.5

МНОГОФУНКЦИОНАЛЬНЫЕ ЦЕНТРЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ КАК «ФРОНТ-ОФИС» ГОСУДАРСТВА ДЛЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С ГРАЖДАНАМИ РОССИИ

В.Н. Зайковский

Тверской филиал Российской Академии Народного Хозяйства и Государственной Службы при Президенте Российской Федерации

В статье исследуются некоторые проблемы процесса становления в России организационного механизма предоставления государственных и муниципальных услуг.

***Ключевые слова:** административная реформа, функции государственного управления, государственные и муниципальные услуги, многофункциональные центры предоставления государственных услуг, технология «одного окна»*

Одной из целей проводимой в России реформы отечественной системы государственного управления является, как известно, «повышение качества и доступности государственных услуг». При этом в числе способов её достижения действующее законодательство¹ предусматривает создание сети многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (далее - МФЦ или Центры)².

Однако новизна названной проблемы для отечественной науки публичного управления и несовершенство правовых основ деятельности по её решению создают некоторые затруднения с практической реализацией указанной выше цели.

В этой связи представляется целесообразным уточнение некоторых вопросов, не получивших пока должного отражения ни в теории, ни в соответствующих нормативных правовых актах.

¹ Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах // Собрание законодательства РФ. - 2005. - . № 46. - Ст. 4720; Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 - 2013 годы // Собрание законодательства РФ. - 2011. - №26. - Ст. 3826; Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: указ Президента РФ № 601 от 7.05.2012 г. // Российская газета. - 2012. - 9 мая.

² К 2015 году в России планируется создать такие Центры в каждом муниципальном районе и городском округе, а на уровне поселений (городских и сельских) ещё должны быть организованы так называемые «пункты удалённого доступа» к услугам МФЦ.

В частности:

1) что представляют собой государственные (муниципальные) услуги, которые оказываются с помощью МФЦ, как они соотносятся с государственными функциями и иными смежными категориями?

2) каковы роль и возможности МФЦ по предоставлению государственных (муниципальных) услуг?

3) в чём суть «технологии одного окна», используемой в ходе предоставления государственных и муниципальных услуг на базе МФЦ?

4) какие нормативные правовые акты образуют правовую основу организации и деятельности МФЦ, а также их взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления при предоставлении госуслуг?

5) каковы гарантии соблюдения Центрами требований о работе с информацией ограниченного доступа, а также особенности их ответственности в случае нарушения соответствующих требований законодательства и т.д.?

Необходимость получения ответа на первый из поставленных выше вопросов обусловлена тем, что легальное определение государственных услуг, содержащееся в так называемом «Законе об услугах»³, регламентирующем порядок их предоставления, не совсем удачно. Оно громоздко, не отличается особой чёткостью и, как результат, не позволяет уяснить в должной мере природу характеризуемого им понятия. К тому же, использованная законодателем дефиниция вообще не связывает госуслуги с конституционными правами граждан и не содержит каких-либо требований к результатам и качеству деятельности по их оказанию. Кроме того, в законе ничего не говорится о том, зачем граждане обращаются в органы власти и что хотят получить в итоге взаимодействия с властными структурами.

Наконец, названный нормативный акт, характеризуя *государственную услугу* как *деятельность* уполномоченных субъектов по реализации их функций, осуществляемую в пределах имеющихся полномочий по запросам заявителей, фактически отождествляет государственную услугу с процессом её оказания, что вызывает вполне законные возражения.

Во-первых, использованный законодателем при определении государственной услуги «деятельностный» подход противоречит требова-

³ Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: фед. закон № 210-ФЗ от 27.07.2010 г.// Собрание законодательства РФ. - 2010.- № 31.- Ст. 4179.

ниям обязательных для России стандартов ИСО в сфере оказания услуг. В соответствующем документе⁴, адаптирующем данные стандарты для нашей страны, в отличие от названного выше закона, *услуга* понимается как *«результат непосредственного взаимодействия исполнителя и потребителя, а также собственной деятельности исполнителя по удовлетворению потребности потребителя»*. Сама же «деятельность исполнителя услуги, необходимая для обеспечения выполнения услуги» характеризуется здесь как *«предоставление услуги»*. Иными словами, *услуга - это итог деятельности по её оказанию, а не сама эта деятельность*.

По всей видимости, причиной сложившейся ситуации является то, что в русском языке термин «услуга» понимается двояко: и как действие, приносящее пользу, и как «определённые удобства», предоставляемые их потребителю, т.е. как результат деятельности по их оказанию⁵.

Во-вторых, определение госуслуги, содержащееся в указанном федеральном законе, противоречит положениям некоторых иных концептуальных актов. Так, указ Президента РФ № 314 от 9.03.2004 г., учредивший действующую в настоящее время в России систему федеральных органов исполнительной власти, а также упомянутая ранее Концепция административной реформы напрямую связывают оказание государственных услуг с удовлетворением важнейших конституционных прав граждан. Благодаря этому, они фактически характеризуют интересующее нас понятие как некое «благо», получаемое гражданами в результате взаимодействия с государством, т.е. как результат такого взаимодействия. И именно такой подход соответствует ключевой идее административной реформы - переходу к результативному государственному управлению (управлению, ориентированному на результат) и необходимости его оценки с точки зрения критериев социальной эффективности.

В свою очередь, «оказание государственной услуги» в контексте данных актов рассматривается как вид государственной деятельности

⁴ Межгосударственный стандарт ГОСТ 30335-95/ГОСТ Р 50646-94 «Услуги населению. Термины и определения» (введён в действие постановлением Госстандарта РФ от 12 марта 1996 г. 164). - М.: М.: ИПК Издательство стандартов, 1996.

⁵ О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ № 314 от 9 марта 2004 г. // Собрание законодательства РФ. - 2004. - № 11. - Ст. 945. Толковый словарь русского языка / под ред. Б.М. Волина и Д.Н. Ушакова. - М., 1940. - С.991; Ожегов, С.И. Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. - М.: АЗЪ, 1994. - С. 828.

(функция федеральных агентств), в рамках которой реализуется исполнительная власть. В целом же деятельность государственных и муниципальных органов исполнительной власти по исполнению государственных (муниципальных) функций и оказанию административно-правовых услуг образует так называемую «административно-процессуальную деятельность». При этом в литературе обычно называют пять основных этапов административного процесса, связанного с оказанием государственной услуги: 1) информирование; 2) инициирование; 3) исполнение (оказание); 4) оценка результата оказания услуги; 5) обжалование (в случае необходимости) результата полученной услуги или порядка её получения.

Реализация первых трёх этапов данного процесса помимо федерального закона № 210-ФЗ от 27.07.2010 г. достаточно подробно урегулирована иными нормативными правовыми актами⁶. Что касается внутренней организации деятельности исполнительных органов государства, задействованных в интересующем нас процессе, его результатов, а также процедуры их обжалования, то правовая основа этих этапов пока в должной мере ещё не сформирована. Прежде всего, речь идёт об отсутствии закона об административном судопроизводстве, принятие которого предусмотрено Планом административной реформы.

В-третьих, нынешнее законодательное определение госуслуги не позволяет чётко разграничить её с функциями органов исполнительной власти, под которыми понимают нормативно установленную и регулярно осуществляемую органом исполнительной власти деятельность по реализации или обеспечению реализации властных полномочий.

Очевидно, что и исполнение государственных функций, и оказание государственных услуг предполагают некое взаимодействие органов государства с обществом и отдельными гражданами, однако основания и характер возникающих при этом отношений, а также их результат различны⁷. Негативным последствием отсутствия чётких критериев

⁶ Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: федеральный закон № 8-ФЗ от 9.02.2009 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2009. - № 7. - Ст. 776; О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федеральный закон № 59-ФЗ от 02.05.2006 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2006. - №19. - Ст. 2060.

⁷ Бурутин А.Г., Сухарев А.Н. Стратегические решения в развитии системы государственного планирования в России // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Экономика и управление. - 2012. - № 15. - С. 34-48; 10. Бурутин А.Г., Сухарев А.Н. Стратегические аналитические решения – основа эффективного государственного планирования // Информационные войны. - 2012. - № 4. - С. 29-36.

для различения названных терминов явилось, к примеру, то, что в некоторых федеральных службах при разработке административных регламентов осуществления контрольной функции возникало мнение о необходимости её передачи в федеральные агентства, поскольку она была идентифицирована ими как услуга⁸.

В пользу необходимости такого разграничения свидетельствуют не только выводы специалистов, но и положения некоторых нормативных правовых актов. Так, в постановлении Правительства РФ № 373 от 16 мая 2011 г.⁹, устанавливающим порядок разработки административных регламентов федеральных органов исполнительной власти, проведено чёткое разделение данных актов на две группы - регламенты осуществления государственных функций и регламенты предоставления государственных услуг, из чего можно сделать вывод об отличии регламентируемых ими действий. Помимо этого, здесь же предъявляются разные требования к структуре названных разновидностей административных регламентов.

Обобщая имеющиеся в литературе мнения относительно соотношения интересующих нас понятий, можно сделать вывод, что *базовыми признаками государственной услуги*, отличающимися её от государственной функции, являются:

а) *адресность государственной услуги*. Имеется в виду наличие нуждающегося в ней конкретного лица, которое обратилось в соответствующий орган государства с целью удовлетворения каких-то своих потребностей и интересов;

б) *её связь с правами и обязанностями граждан*. В большинстве случаев госуслуга является способом реализации гражданином (организацией) принадлежащих ему прав и свобод, либо возложенных на него обязанностей. Так, обращаясь в соответствующие органы власти с целью получения статуса пенсионера, гражданин реализует право на социальное обеспечение. При этом необходимо иметь в виду, что госуслуга может оказываться как непосредственно органом исполнительной власти, в который обратился гражданин, так и по его поручению другим уполномоченным органом или организацией;

⁸ Барциц, И.Н. Система государственного и муниципального управления: учебный курс: в 2т. Т. 2 / И.Н. Барциц. – М.: Изд-во РАГС, 2011.- С. 129-130.

⁹ О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг: постановление Правительства РФ № 373 от 16 мая 2011 г. //Собрание законодательства РФ. – 2011. - № 22. - Ст. 3169.

в) наличие индивидуализированного взаимодействия в ходе предоставления госуслуги между её поставщиком и потребителем. Иными словами, в отличие от государственной функции, государственная услуга носит адресный характер и оказывается конкретному гражданину (физическому лицу) или организации (юридическому лицу). Как следствие, получение госуслуги предполагает необходимость личного (устного или письменного) контакта органа, оказывающего услугу, с её получателем; г) государственная услуга *оказывается в пределах полномочий* соответствующего *государственного органа* и в рамках частных административно-правовых отношений.

Некоторые авторы при характеристике отличий государственных услуг и государственных функций в качестве основного критерия для этого называют инициатора взаимодействия¹⁰. Соответственно, если таковым является орган власти (например, осуществление контрольной проверки, установление каких-то общих правил поведения), то названное взаимодействие является государственной функцией. Если инициатор взаимодействия -гражданин или негосударственная организация (например, при получении паспорта, лицензии на определённый вид предпринимательской деятельности, дубликата утерянного документа; при запросе какой-либо информации у государственных органов и пр.), то такое взаимодействие является государственной услугой.

При некоторой неочевидности данного критерия и его частичным совпадением с уже названными выше сущностными признаками госуслуги с ним всё же можно согласиться. Дело в том, что хотя в ряде случаев оказание услуги вообще-то «провоцируется» государством (например, установление правила о необходимости обмена паспорта при достижении гражданином определённого возраста, требование о необходимости регистрации по месту жительства и т.д.), однако и в этих случаях имеется конкретное лицо, которое будет вынуждено обратиться в соответствующий властный орган для удовлетворения возникших у него (пусть и по инициативе государства) индивидуальных потребностей.

Говоря о государственных услугах, необходимо иметь в виду, что их перечень в России довольно обширен, в связи с чем возможна их классификация. Определённый интерес в этой связи представляет разработанный экспертами Европейского Союза для России специальный

¹⁰ Административная реформа в России: Науч.-практ. пособие / Под ред. Т.Я. Хабриевой, С.Е. Нарышкина. - М.: Инфра-М, 2006. – С. 306.

Программный документ¹¹, в котором предлагается различать пять *разновидностей государственных услуг* в зависимости от их природы и назначения.

1. *Государственные административно-правовые услуги*, которые связаны с установлением, изменением или прекращением определённых «частных» (т.е. индивидуализированных) административно-правовых отношений. Результатом оказания таких услуг является получение заявителем тех или иных официальных документов, которые подтверждают его определённый общественно-правовой статус (наличие гражданства, соответствующего уровня образования, семейное положение, наличие права собственности на определённое имущество, получение лицензии на предпринимательскую деятельность и т.п.).

2. *Государственные материальные услуги*, связанные с предоставлением государством определённых материальных благ заявителю, удовлетворением его материально-бытовых и интеллектуальных потребностей, обеспечением нормальной жизнедеятельности потребителя данных услуг. Руководствуясь требованиями действующих в России Государственных стандартов предоставления услуг населению¹², в качестве примеров государственных и муниципальных материальных услуг можно назвать: медицинские услуги, предоставляемые населению государственными и муниципальными медицинскими учреждениями; образовательные услуги, предоставляемые населению государственными и муниципальными образовательными учреждениями; коммунальные услуги, предоставляемые населению государственными и муниципальными эксплуатирующими организациями; субсидия (выплата, компенсация, пособие) физическому или юридическому лицу в денежной форме (безвозмездная, целевая, софинансирование); субсидия физическому или юридическому лицу в материальной форме.

Особенностью данного вида государственных услуг (применительно к России) является то, что в ходе проводимых в настоящее время экономических реформ происходит постепенная замена оказывающих их субъектов. Речь идёт о неуклонном вытеснении из этой сферы естественных государственных монополий негосударственными коммерческими организациями. Например, в настоящее время практически пол-

¹¹ Программный документ. Препятствия для реализации программ развития электронного правительства в Российской Федерации. Проблемы и решения. - М., 2011. С. 6-11.

¹² Государственные стандарты ГОСТ 30335-95/ГОСТ Р 50646-94 «Услуги населению. Термины и определения», ГОСТ Р 52143-2003 «Социальное обслуживание населения. Основные виды социальных услуг», ГОСТ Р 52142-2003 «Социальное обслуживание населения. Качество социальных услуг. Общие положения» // СПС «Гарант».

ностью переведены на «рыночные рельсы» транспортные услуги, продолжается реформа сферы ЖКХ с целью её демонополизации, развития конкуренции и перехода на стопроцентную оплату коммунальных услуг населением, наблюдается тенденция развития платного образования и медицины и пр.

3. *Государственные информационные услуги*, связанные с предоставлением государственными органами соответствующей информации по запросам заявителей. Речь идёт о предусмотренном законодательством использовании в интересах заявителей возможностей государственных информационных систем (Информационная система обеспечения градостроительной деятельности, Реестр прав собственности, государственные архивы и др.).

4. *Государственные консалтинговые (консультационные) услуги*. В качестве их примера можно назвать: ответы органов власти на письменные обращения заявителей (в соответствии с Федеральным законом от 2.05.2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»), в том числе официальное нормативное толкование тех или иных норм права по запросу заявителя; услуги государственных юрисконсультов.

5. *Дополнительные (сопутствующие) услуги*. О них говорится в п.4 (п.п. «в»)) «Правил организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг», и к их числу относятся нотариальные услуги, услуги банка, копировально-множительные услуги, услуги местной, внутризоновой сети связи общего пользования, а также безвозмездные услуги доступа к справочным правовым системам, а также иные услуги, необходимые для получения государственных (муниципальных) услуг на базе МФЦ¹³.

Таким образом, можно констатировать, что с использованием возможностей МФЦ в основном оказываются только названные выше *государственные административно-правовые услуги*, связанные с установлением или подтверждением определённого юридического статуса их потребителя.

Если говорить более конкретно, то перечень оказываемых в России публичных (государственных и муниципальных) услуг устанавливается специальными реестрами, которые принимаются на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. При этом на каждую включённую в них услугу заводится специальный паспорт, содержащий

¹³ Об утверждении правил организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг: постановление Правительства РФ № 1376 от 22.12.2012 г. // Собрание законодательства РФ.-2012.- № 53 (ч. 2). - Ст. 7932.

определённый набор систематизированных данных о соответствующей услуге.

Федеральный закон № 210-ФЗ (ст. 14) предусматривает, что получаемая гражданами (организациями) государственная (муниципальная) услуга должна соответствовать определённому стандарту. При этом *стандарт государственной (муниципальной) услуги* - это обязательные для исполнения требования по оказанию услуги, включающие характеристики процесса, формы, содержания и результата оказания услуги в интересах её потребителя.

Основой механизма предоставления государственных и муниципальных услуг, исходя из задач административной реформы, должны стать уже упомянутые *многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг*. В соответствии со ст. 2 «Закона об услугах», МФЦ представляет собой организацию, созданную в организационно-правовой форме государственного или муниципального учреждения (в том числе автономного учреждения), отвечающую установленным законом требованиям и уполномоченную на организацию предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе в электронной форме, по принципу «одного окна».

По оценкам специалистов, на сегодняшний день подавляющее число действующих МФЦ являются государственными учреждениями, созданными министерствами экономического (либо социального) развития субъектов РФ¹⁴.

Характеризуя природу названных Центров, следует заметить, что некоторые авторы¹⁵ по аналогии с коммерческими организациями называют МФЦ «фронт-офисами» государства, предназначенными для взаимодействия со структурами гражданского общества¹⁶.

¹⁴ Мальцев, И. МФЦ: новые возможности и новые сложности / И. Мальцев // Эж-ЮРИСТ.- 2011. - № 40. - С.7.

¹⁵ Об утверждении правил организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг: постановление Правительства РФ № 1376 от 22.12.2012 г. //Собрание законодательства РФ.-2012.- № 53 (ч. 2). - Ст. 7932; 15. Мальцев, И. МФЦ: новые возможности и новые сложности / И. Мальцев // Эж-ЮРИСТ.- 2011. - № 40. - С.7.

¹⁶ *Фронт-офис* (от англ. front office - «передний» отдел, контора) – это та часть организации, в которой происходит непосредственное взаимодействие её сотрудников с клиентами. Именно здесь клиенты ищут и выбирают товары, делают заказы, расплачиваются и оформляют возврат. Как следствие, удобство и оперативность работы фронт-офиса имеет ключевое значение для формирования и поддержания положительного имиджа организации в глазах потребителей её услуг.

Как отмечено нами ранее, *основными целями* создания и функционирования интересующих нас Центров являются:

- повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг для населения за счёт упрощения используемых при этом административных процедур, сокращения сроков их получения, создания комфортных условий для получателей услуг и т.д.;

- повышение эффективности деятельности государственных и муниципальных органов исполнительной власти;

- оптимизация межведомственного и межуровневого взаимодействия в системе государственного и муниципального управления и пр.

В свою очередь, названные цели предопределяет перечень *функций, реализуемых МФЦ*, к числу которых ФЗ № 210 от 27.07.2010 г. (ст. 16) относит:

1) приём запросов заявителей о предоставлении государственных или муниципальных услуг;

2) представление интересов заявителей при взаимодействии с органами и организациями, предоставляющими государственные (муниципальные) услуги либо участвующими в их предоставлении, в том числе с использованием информационно-технологической и коммуникационной инфраструктуры;

3) представление интересов органов, оказывающих государственные и муниципальные услуги, при их взаимодействии с заявителями;

4) информирование заявителей о порядке предоставления государственных и муниципальных услуг в МФЦ, о ходе выполнения направляемых запросов, по иным вопросам, связанным с предоставлением государственных и муниципальных услуг, а также консультирование заявителей о порядке предоставления государственных и муниципальных услуг;

5) взаимодействие с органами и организациями, участвующими в предоставлении услуг, в том числе посредством направления межведомственных запросов с использованием информационно-технологической и коммуникационной инфраструктуры;

6) выдача заявителям соответствующих документов по результатам оказания услуг;

7) составление и выдачу заявителям документов на бумажном носителе, подтверждающих содержание электронных документов, направленных в МФЦ по результатам предоставления государственных и муниципальных услуг органами, предоставляющими государственные и муниципальные услуги;

8) приём и обработка информации из государственных и муниципальных информационных систем и выдача заявителям на основании

такой информации документов, в том числе с использованием информационно-технологической и коммуникационной инфраструктуры, если это предусмотрено соглашением о взаимодействии и иное не предусмотрено федеральным законом;

9) иные функции, установленные нормативными правовыми актами и соглашениями о взаимодействии.

Реализуя данные функции, интересующие нас центры вправе запрашивать и получать необходимые для предоставления услуги документы и информацию в органах и организациях, предоставляющих государственные (муниципальные) услуги (участвующих в их предоставлении), в том числе с использованием информационно-технологической и коммуникационной инфраструктуры.

В то же время, сотрудники МФЦ не вправе требовать от заявителя:

1) предоставления документов и информации или осуществления действий, предоставление или осуществление которых не предусмотрено нормативными правовыми актами, регулирующими отношения, возникающие в связи с предоставлением государственной или муниципальной услуги;

2) предоставления документов и информации, которые находятся в распоряжении органов, предоставляющих государственные и муниципальные услуги, а также иных государственных органов, органов местного самоуправления и организаций в соответствии с федеральными, региональными и муниципальными нормативными правовыми актами;

3) осуществления действий, в том числе согласований, необходимых для получения государственных и муниципальных услуг и связанных с обращением в иные государственные органы, органы местного самоуправления, организации, за исключением получения услуг, включенных в специальные перечни, установленные законом (ч.3 ст. 16 ФЗ № 210 от 27.07.2010 г.).

Юридической основой взаимодействия МФЦ с различными властными структурами в процессе предоставления государственных и муниципальных услуг являются специальные Соглашения о взаимодействии. Действуя в рамках таких Соглашений, МФЦ обязан:

1) предоставлять на основании поступивших запросов и обращений уполномоченных органов и лиц необходимые сведения по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности многофункционального центра, в том числе с использованием имеющейся информационно-технологической и коммуникационной инфраструктуры;

2) обеспечивать защиту информации, доступ к которой ограничен в соответствии с федеральным законодательством, а также соблюдать режим обработки и использования персональных данных;

3) при приеме запросов о предоставлении соответствующих услуг и выдаче документов устанавливать личность заявителя на основании паспорта гражданина России и иных документов, удостоверяющих личность заявителя, в соответствии с законодательством РФ, а также проверять соответствие копий представляемых документов (за исключением нотариально заверенных) их оригиналам;

4) соблюдать требования соглашений о взаимодействии;

5) осуществлять взаимодействие с органами, предоставляющими государственные и муниципальные услуги, а также с организациями, участвующими в их предоставлении, в том числе с использованием информационно-технологической и коммуникационной инфраструктуры, в соответствии с соглашениями о взаимодействии, нормативными правовыми актами и регламентом деятельности многофункционального центра.

Важной особенностью процесса оказания услуг на базе МФЦ является использование при этом так называемой *«технологии (или режима) одного окна»*. Данная технология широко известна в мире и активно применяется в странах, вставших на путь построения так называемого «сервисного государства». В таком государстве взаимодействие органов власти и населения осуществляется на качественно новом уровне, характеризующемся высокой степенью доверия, информационной открытостью и прозрачностью административных процедур, созданием для населения условий для получения услуг, которые можно сопоставить с условиями, характерными для бизнес-сообщества.

Смысл данной технологии разъясняется в ст. 15 (ч.1) ФЗ № 210-ФЗ от 27.07.2010 года, где говорится, что предоставление государственной или муниципальной услуги в режиме «одного окна» предполагает однократное обращение заявителя с соответствующим запросом, а взаимодействие с органами, предоставляющими соответствующие услуги, осуществляется самим МФЦ без участия заявителя в соответствии с нормативными правовыми актами и соглашением о взаимодействии. Как видим, данная технология призвана избавить граждан от многократных, утомительных и затратных по времени действий по сбору всевозможных документов, имеющих в распоряжении соответствующих органов власти и необходимых для получения услуг. Она исключает необходимость платы посредникам, помогающим ускорить процесс получения необходимых справок и согласований, а также обеспечивает прозрачное и контролируемое заинтересованными лицами прохождение

документов по всем звеньям задействованной в процессе оказания услуги «административной цепочки».

От получателя услуги здесь требуется только подать заявление и минимально необходимый набор исходных документов, а затем получить ожидаемый результат в установленный срок. Остальная работа, в том числе осуществление межведомственных взаимодействий и согласований, проводится сотрудниками МФЦ и соответствующих органов власти (как государственных, так и муниципальных).

Обобщая сказанное, можно согласиться с Е.М. Бледновой, которая определяет *технологию (режим) «одного окна»* как особый административный механизм, «сервисно-ориентированную управленческую схему», которая позволяет гражданам обращаться за получением необходимой услуги в одну организацию, проходя собеседование с одним специалистом, заполняя при этом одну форму заявления и предоставляя один минимальный набор необходимых документов¹⁷.

В соответствии со ст. 18 Федерального закона № 210-ФЗ, предоставление государственных и муниципальных услуг в МФЦ осуществляется на основании *соглашений о взаимодействии*, которые заключаются ими с соответствующими органами и организациями, задействованными в процессе оказания государственных и муниципальных услуг. При этом такое соглашение должно содержать:

- 1) наименование сторон соглашения о взаимодействии;
- 2) предмет соглашения о взаимодействии;
- 3) перечень государственных и муниципальных услуг, предоставляемых в многофункциональном центре;
- 4) права и обязанности органа, предоставляющего государственные (муниципальные) услуги;
- 5) права и обязанности многофункционального центра;
- 6) порядок информационного обмена, в том числе с использованием информационно-технологической и коммуникационной инфраструктуры;
- 7) ответственность сторон за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на них обязанностей;
- 8) срок действия соглашения о взаимодействии;
- 9) материально-техническое и финансовое обеспечение предоставления государственных и муниципальных услуг в многофункциональном центре;
- 10) иные функции многофункционального центра.

¹⁷ Мальцев, И. МФЦ: новые возможности и новые сложности / И. Мальцев // ЭЖ-ЮРИСТ.- 2011. - № 40. - С.7.

Однако, сформулировав требования к данным соглашениям, закон почему-то не возложил в прямой постановке на государственные и муниципальные органы власти, являющиеся обладателями информации, необходимой для оказания услуг, обязанность заключать данные соглашения с МФЦ.

Так, в ст. 17 ФЗ № 210 от 27.07.2010 г. речь идёт только о том, что органы, предоставляющие государственные и муниципальные услуги, при предоставлении их в многофункциональных центрах обеспечивают:

1) предоставление государственных и муниципальных услуг в МФЦ при условии их соответствия требованиям закона;

2) доступ многофункциональных центров к информационным системам, содержащим необходимые для предоставления государственных и муниципальных услуг сведения, если иное не предусмотрено федеральным законом, в том числе с использованием информационно-технологической и коммуникационной инфраструктуры;

3) предоставление на основании запросов многофункциональных центров необходимых сведений по вопросам, относящимся к предоставлению государственных и муниципальных услуг, в том числе на основании межведомственных запросов с использованием информационно-технологической и коммуникационной инфраструктуры;

4) осуществление иных обязанностей, указанных в соглашении о взаимодействии.

В этой связи возникает вопрос: как обеспечить доступ Центров к государственным и муниципальным информационным ресурсам в случае, если властные структуры откажут им в этом? Такая возможность в принципе предусмотрена утверждённым Постановлением Правительства РФ № 797 от 27 сентября 2011 г. «Положением» (п. 8)¹⁸.

Кроме того, пока нет ясности относительно статуса сторон таких соглашений: равноправны ли они, либо властные структуры имеют приоритет над МФЦ?

Предоставление государственных и муниципальных услуг на базе МФЦ неразрывно связано с получением, обработкой и использованием всевозможной информации. Весьма важной проблемой, возникаю-

¹⁸ 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 РФ № 797 от 27.09.2011 г. // Российская газета. - 2011. - 5 октября.

щей в этой связи и не нашедшей пока должного разрешения в действующем законодательстве, является вопрос гарантий соблюдения названными Центрами установленного законом режима работы с информацией ограниченного доступа. Имеются в виду сведения, составляющие государственную, коммерческую, налоговую, банковскую, врачебную или иную охраняемую законом тайну, а также персональные данные. Как известно, действующее законодательство¹⁹ устанавливает некоторые ограничения на доступ к указанным видам информации.

На первый взгляд, в качестве гарантий должной защиты указанных сведений в МФЦ могут быть рассмотрены требования ст.16 (п. 2, ч. 4) Федерального закона № 210-ФЗ. В ней говорится, что при реализации своих функций МФЦ обязан обеспечивать защиту информации, доступ к которой ограничен в соответствии с федеральным законом, а также соблюдать режим обработки и использования персональных данных. Однако оценка характера данного требования позволяет согласиться с И. Мальцевым, который правильно идентифицирует названную норму как регулятивную по своей природе, которая ничего не говорит об ответственности за нарушение правил работы с информацией ограниченного доступа²⁰.

Иными словами, в законе следовало бы предусмотреть меры ответственности за несоблюдение названных требований, причём не только Центрами в целом, но и их конкретными сотрудниками, непосредственно работающими с информацией ограниченного доступа. Что касается сведений, составляющих гостайну, то ещё необходимо установить обязанность МФЦ оформлять допуск к таким данным непосредственно работающих с ними сотрудников.

Определённый интерес представляет также проблема обжалования лицами, получающими услуги через МФЦ, их результатов. Дело в том, что при подаче таких жалоб руководству МФЦ заявитель не обладает теми правами, которыми его наделяет ст. 5 Федерального закона № 59-ФЗ от 02.05.2006 «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», поскольку МФЦ не являются органами государственной власти и местного самоуправления. Проблемой здесь является и то, что в условиях выполнения многофункциональными центрами роли посредника в отношениях заявителя и властных структур получателю услуг (физическому или юридическому лицу) практически не-

¹⁹ Об информации, информационных технологиях и о защите информации: федеральный закон № 149-ФЗ от 27.07.2006 // Собрание законодательства РФ. - 2006. - № 31 (часть I). - Ст. 3448.

²⁰ Мальцев, И. МФЦ: новые возможности и новые сложности / И. Мальцев // ЭЖ-ЮРИСТ.- 2011. - № 40. - С.7.

возможно установить действительного виновника поставки некачественных услуг.

Современное состояние правовых основ организации и практической деятельности МФЦ не обеспечивает также надёжного ограждения получателей услуг от коррупционных проявлений. Как известно, соответствующий федеральный закон²¹ определяет коррупцию как злоупотребление служебным положением, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера и т.д.

Однако в нынешних условиях привлечь сотрудника МФЦ за вымогательство и получение взятки практически невозможно. Дело в том, что действующий уголовный закон²² признаёт должностными лицами тех граждан, которые постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляют функции представителя власти либо выполняют организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях. Поскольку сотрудники МФЦ статусом должностного лица не обладают, то привлечение их к уголовной ответственности за указанные выше действия затруднительно. С учётом названных и иных обстоятельств, в целях снижения вероятности коррупционных рисков необходима дополнительная проработка правового статуса сотрудников МФЦ, особенно в части их ответственности. В настоящее время данный вопрос фактически регулируется лишь Административным²³ и Трудовым²⁴ Кодексами РФ, а также внутренними актами МФЦ, что явно недостаточно.

Риск коррупции существует и в процедуре принятия решения о заключении государственным (муниципальным) властным структурами «соглашений о взаимодействии» с МФЦ при предоставлении публичных услуг. В утверждённом Постановлением Правительства РФ № 797 от 27.09.2011 г. «Положении» (п.8) в этой связи говорится, что в случае несоответствия МФЦ требованиям, установленным Федеральным законом № 210-ФЗ от 27.07.2010 года, сторона, получившая проект

²¹ О противодействии коррупции: федеральный закон № 273-ФЗ от 25.12.2008 г. //Собрание законодательства РФ. - 2008. - № 52 (ч. 1). - Ст. 6228.

²² Уголовный Кодекс Российской Федерации: федеральный закон № 63-ФЗ от 13.07.1996 г. // Собрание законодательства РФ. - 1996. - № 25. - Ст. 2954.

²³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федеральный закон № 195-ФЗ от 30.12.2001 г. // Собрание законодательства РФ. - 2002. - № 1(часть I). - Ст. 1.

²⁴ Трудовой кодекс Российской Федерации: федеральный закон № 197-ФЗ от 30.12.2001 г. // Собрание законодательства РФ. - 2002. - № 1 (ч. I). - Ст. 3.

соглашения о взаимодействии, вправе отказаться от его заключения. Однако в названном законе требования к МФЦ сформулированы в самой общей постановке. По указанной причине руководствоваться ими при оценке пригодности (непригодности) этих Центров к участию в предоставлении услуг невозможно. Кроме того, как орган власти может оценить «пригодность» МФЦ, если территориально они расположены в тысячах километров друг от друга? Иными словами, для повышения объективности при оценке готовности созданных МФЦ к выполнению возложенных на них задач и, соответственно, исключения при этом произвола и коррупционных рисков необходимы: а) разработка чётких требований, которым они должны соответствовать; б) понятные, прозрачные и технологически удобные процедуры оценки их соответствия установленным критериям.

Действующее законодательство пока не даёт ответа и на вопрос и о том, в какой форме задействованные в процессе предоставления публичных услуг властные структуры будут нести ответственность перед МФЦ в случае нарушения ими своих обязательств по упомянутым ранее «соглашениям о взаимодействии» и т.д.

Завершая рассмотрение затронутых выше проблем, следует заметить, что содержащиеся в действующем законодательстве требования, касающиеся создания и деятельности МФЦ, являются нормами общего действия, а поэтому подлежат реализации на всей территории России. Однако при этом необходимо учитывать, что их практическому воплощению в жизнь должна предшествовать ликвидация того весьма существенного (по оценкам специалистов, в десятки раз²⁵) «цифрового неравенства», которое характерно для различных районов страны. Как следствие, создание в нашей стране полноценной и эффективно действующей системы оказания публичных услуг на базе МФЦ возможно лишь при наличии соответствующей информационной инфраструктуры, сформировать которую ещё только предстоит. Без этого конституционный принцип равноправия граждан РФ будет нарушен в части отсутствия у жителей разных регионов страны равных возможностей для получения качественных государственных и муниципальных услуг.

Весьма серьёзными препятствиями на пути практической реализации задачи формирования в России разветвлённой и эффективно функционирующей сети МФЦ является также отсутствие на региональном и муниципальном уровнях достаточных для этого финансовых, ма-

²⁵ Чеботарева, А.А. Эволюция института прав человека в условиях развития информационного общества / А.А. Чеботарева // Государственная власть и местное самоуправление. - 2012. - № 6. - С. 27 - 33.

териальных и кадровых ресурсов. В этой связи заслуживает внимания позитивный опыт некоторых субъектов РФ, которые сделали упор на создание и использование мобильных центров предоставления услуг, курсирующих по территории региона по определённой схеме и оказывающих услуги своему населению по заранее разработанному графику.

Список литературы

1. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах // Собрание законодательства РФ. - 2005. - . № 46. – Ст. 4720; Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 - 2013 годы // Собрание законодательства РФ. - 2011. - №26. - Ст. 3826; Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: указ Президента РФ № 601 от 7.05.2012 г. // Российская газета. - 2012. - 9 мая.
2. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: фед. закон № 210-ФЗ от 27.07.2010 г.// Собрание законодательства РФ. - 2010.- № 31.- Ст. 4179.
3. Межгосударственный стандарт ГОСТ 30335-95/ГОСТ Р 50646-94 «Услуги населению. Термины и определения» (введён в действие постановлением Госстандарта РФ от 12 марта 1996 г. № 164). - М.: М.: ИПК Издательство стандартов, 1996.
4. Толковый словарь русского языка / под ред. Б.М. Волина и Д.Н. Ушакова. - М., 1940. - С.991; Ожегов, С.И. Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. - М.: АЗЪ, 1994. - 928 с.
5. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ № 314 от 9 марта 2004 г. // Собрание законодательства РФ. - 2004. - № 11. - Ст. 945.
6. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: федеральный закон № 8-ФЗ от 9.02.2009 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2009. - № 7. - Ст. 776; О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федеральный закон № 59-ФЗ от 02.05.2006 г. //Собрание законодательства Российской Федерации. - 2006. - №19.– Ст. 2060.
7. Барциц, И.Н. Система государственного и муниципального управления: учебный курс: в 2т. Т. 2 / И.Н. Барциц. – М.: Изд-во РАГС, 2011- 488с.
8. О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг: постановление

- Правительства РФ № 373 от 16 мая 2011 г. //Собрание законодательства РФ. – 2011. - № 22. - Ст. 3169.
9. Бурутин А.Г., Сухарев А.Н. Стратегические решения в развитии системы государственного планирования в России // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Экономика и управление. – 2012. – № 15. – С. 34-48.
 10. Бурутин А.Г., Сухарев А.Н. Стратегические аналитические решения – основа эффективного государственного планирования // Информационные войны. – 2012. – № 4. – С. 29-36.
 11. Административная реформа в России: Науч.-практ. пособие / Под ред. Т.Я. Хабриевой, С.Е. Нарышкина. - М.: Инфра-М, 2006. - 352 с.
 12. Программный документ. Препятствия для реализации программ развития электронного правительства в Российской Федерации. Проблемы и решения. - М., 2011.
 13. Государственные стандарты ГОСТ 30335-95/ГОСТ Р 50646-94 «Услуги населению. Термины и определения», ГОСТ Р 52143-2003 «Социальное обслуживание населения. Основные виды социальных услуг», ГОСТ Р 52142-2003 «Социальное обслуживание населения. Качество социальных услуг. Общие положения» // СПС «Гарант».
 14. Об утверждении правил организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг: постановление Правительства РФ № 1376 от 22.12.2012 г. //Собрание законодательства РФ.-2012.- № 53 (ч. 2). - Ст. 7932.
 15. Мальцев, И. МФЦ: новые возможности и новые сложности / И. Мальцев // ЭЖ-ЮРИСТ.- 2011. - № 40. - С.7.
 16. Южаков, В.Н. Эволюция смыслов и правового регулирования государственных услуг в России в 2004-2012 гг. / В.Н. Южаков // Вопросы государственного и муниципального управления . – 2012. - № 2. – С. 5-19.
 17. Бледнова, Е.М. Многофункциональные центры оказания государственных услуг в структуре гарантий реализации права на информацию / Е.М. Бледнова // Конституционное и муниципальное право. - 2011. - № 6. - С. 28 - 30.
 18. 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 РФ № 797 от 27.09.2011 г. // Российская газета. - 2011. - 5 октября.

19. Об информации, информационных технологиях и о защите информации: федеральный закон № 149-ФЗ от 27.07.2006 // Собрание законодательства РФ. - 2006. - № 31 (часть I). - Ст. 3448.
20. О противодействии коррупции: федеральный закон № 273-ФЗ от 25.12.2008 г. // Собрание законодательства РФ. - 2008. - № 52 (ч. 1). - Ст. 6228.
21. Уголовный Кодекс Российской Федерации: федеральный закон № 63-ФЗ от 13.07.1996 г. // Собрание законодательства РФ. - 1996. - № 25. - Ст. 2954.
22. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федеральный закон № 195-ФЗ от 30.12.2001 г. // Собрание законодательства РФ. - 2002. - № 1(часть I). - Ст. 1.
23. Трудовой кодекс Российской Федерации: федеральный закон № 197-ФЗ от 30.12.2001 г. // Собрание законодательства РФ. - 2002. - № 1 (ч. I). - Ст. 3.
24. Чеботарева, А.А. Эволюция института прав человека в условиях развития информационного общества / А.А. Чеботарёва // Государственная власть и местное самоуправление. - 2012. - № 6. - С. 27 –

MULTIFUNCTIONAL CENTERS OF PUBLIC SERVICES AS A "FRONT OFFICE" STATES TO COMMUNICATE WITH CITIZENS OF RUSSIA

V.N. Zaikovskii

Tver branch of the Russian Academy of National Economy and State Service under
the President of the Russian Federation

In this article, we discuss some problems in the process of formation in Russia institutional mechanism for providing state and municipal services.

Keywords: *administrative reform, the function of state management, state-public and municipal services, multi-functional centers providing state-of government services, the technology "single window"*

Об авторе

ЗАЙКОВСКИЙ Виктор Николаевич – кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного управления и менеджмента Тверского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, e-mail: bublek_z@rambler.ru.

Зайковский В.Н. Многофункциональные центры предоставления государственных услуг как «Фронт-офис» государства для взаимодействия с гражданами // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2013. №3. С.125–145.