

ПРАКТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ СОЗДАНИЯ МНОГОФУНКЦИОНАЛЬНЫХ ЦЕНТРОВ В РАМКАХ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛОЖЕНИЙ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ 2006–2010 гг.

© 2011 г. Анна Анатольевна Власова¹, Инна Анатольевна Юрченко²

Краткая аннотация: государственная политика по реформированию процесса предоставления государственных и муниципальных услуг проводится в нескольких городах России, которые призваны на практике реализовать идею наиболее комфортного и эффективного взаимодействия общества и власти в процессе предоставления общественно значимых услуг населению. Новым инструментом такого взаимодействия выступают многофункциональные центры. “Молодой” проект менее чем за два года оправдал ожидания его инициаторов. Однако становление данного института – нового для российской государственной системы еще не завершено и по многим позициям нуждается в усовершенствовании.

Annotation: state policy on the reformation of the process of the assignment of state and municipal services is conducted in several cities of Russia, which are called to in practice realize the idea of most comfortable and effective interaction of society and authority in the process of the assignment of the publicly significant services to population. Multifunctional centers protrude as the new tool of such an interaction. “Young” project less than in two years justified the expectations of its initiators. However, the formation of this institute – new for the Russian political system of the state is not yet completed and on many positions needs improvement.

Ключевые слова: многофункциональный центр по предоставлению государственных и муниципальных услуг; административный регламент; принцип “одного окна”.

Key words: The Polyfunctional Center of rendering of state and municipal services; administrative regulation; “one window” concept.

В настоящее время в России активно проводятся в жизнь положения Концепции административной реформы 2006–2010 гг., одобренной Распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г.³ Приоритетными направлениями Концепции явились: борьба с коррупцией, повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг, ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования, повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.

В рамках осуществления вышеназванных направлений политики государства по всей территории России создаются многофункциональные центры по предоставлению государственных и муниципальных услуг (далее – МФЦ). Задачи, возложенные на МФЦ, – достаточно весомы как по объему, так и по значимости. Именно эти центры призваны устранить многочисленные бюрократические препоны во взаимоотношениях “заявитель-исполнитель”, а также существенно облегчить получение заявителями ряда услуг.

До недавнего времени МФЦ в России представляли собой эксперимент, или “пилотный проект”, призванный на

практике воплотить идеи наиболее комфортного взаимодействия общества и власти. Одновременно решались насущные проблемы любого государства: борьба с коррупцией, открытость сведений, необходимых гражданам для взаимодействия с органами власти, доступность информации, повышение комфортности при обращении граждан во властные структуры и т.д. “Пилотный проект” по созданию МФЦ основывался на Концепции административной реформы, не имел четких стандартов и правил развития, предполагал самостоятельное практическое познание и решение поставленных задач, вследствие чего изначально был предрасположен к столкновению с препятствиями, самостоятельное решение которых оказалось невозможным. Однако позднее МФЦ стал приобретать серьезную базу на законодательном уровне. Технические стандарты, которым должны соответствовать МФЦ, были изложены в постановлении Правительства РФ “Об утверждении Правил организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных (муниципальных) услуг” от 3 октября 2009 г.⁴ (далее – Постановление Правительства РФ от 3 октября 2009 г.). Данное постановление, образно говоря, обрисовало “оболочку” МФЦ, его внешний вид. Тем не менее вопросы наполнения МФЦ содержанием остались на усмотрение субъектов, участвующих в эксперименте по внедрению МФЦ в процесс предоставления государственных и муниципальных услуг. Наконец, российское федеральное законодательство пополнилось новым актом – Федеральным законом “Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг” от 27 июля 2010 г.⁵ (далее – Федеральный закон от 27 июля 2010 г.), призванным решить ряд практических проблем, ставших актуальными за время реализации положений

¹ Главный специалист Управления по координации деятельности оказания услуг многофункциональных центров администрации города Магнитогорска (E-mail: Topsytruvy@yandex.ru; моб. тел.: 8-919-317-08-64).

² Главный специалист отдела нормативно-правового обеспечения и контрольно-организационной работы муниципального автономного учреждения “Многофункциональный центр по предоставлению государственных и муниципальных услуг города Магнитогорска” (E-mail: dinozavrik01@mail.ru; моб. тел.: 8-906-851-14-29).

³ См.: Собрание законодательства РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

⁴ См.: Росс. газ. 2009. 14 окт.

⁵ См.: Росс. газ. 2010. 30 июля.

административной реформы. Однако нельзя сказать, что появление Закона одновременно уничтожило все пробелы в правовом регулировании деятельности МФЦ.

Правовой основой предоставления всего комплекса государственных (муниципальных) услуг выступают административные регламенты, которые предельно конкретно и прозрачно демонстрируют всю процедуру получения заявителем (государственной) муниципальной услуги. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. дает следующее определение административному регламенту: “Административный регламент – это нормативный правовой акт, устанавливающий порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги” (ст. 2). Административный регламент должен содержать исчерпывающий перечень документов и справок, которые необходимо предоставить заявителю для получения той или иной услуги, а также жесткие сроки рассмотрения заявлений.

Тем не менее ни Закон, ни Концепция не определяют место административного регламента в иерархии нормативных актов. Правоприменителю остается непонятным, какова степень свободы правотворчества в распоряжении составителя регламента (если таковая вообще предусмотрена). В частности, возникает вопрос: имеет ли право автор регламента самостоятельно определять сроки предоставления (государственной) муниципальной услуги с учетом прохождения всех административных процедур, что на практике зачастую приводит к противоречию с федеральными законами? Так, одна из основополагающих функций МФЦ – взаимодействие с органами государственной власти, органами местного самоуправления и организациями, участвующими в предоставлении государственных (муниципальных) услуг⁶.

Данное положение, по сути, имеет антикоррупционную направленность, реализует на практике идею Национального плана противодействия коррупции от 31 июля 2008 г.⁷ Во-первых, создание МФЦ полностью исключает личное общение заявителя с чиновником, ответственным за предоставление той или иной услуги. Во-вторых, с заявителя снимается обязанность по сбору всевозможных справок и документов. В свою очередь, данная обязанность возникает у МФЦ. Однако на практике возникают ситуации, когда предоставление той или иной услуги требует сбора большого количества информации либо выполнения ряда административных процедур, которые по объективным причинам не могут быть выполнены в сжатые сроки.

Так, согласно ст. 51 Градостроительного кодекса РФ орган местного самоуправления выдает разрешение на строительство или отказывает в выдаче такого разрешения в течение 10 дней со дня получения соответствующего заявления⁸. Но при отсутствии у заявителя необходимых правоустанавливающих документов на земельный участок на специалистах МФЦ лежит обязанность сделать запрос в территориальный орган Управления федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии о предоставлении информации о содержании правоустанавливающих документов. В соответствии с ч. 2 ст. 7 Федерального закона “О государственной регистрации прав на недвижимое имущество”

и сделок с ним от 21 июля 1997 г.⁹ орган, осуществляющий государственную регистрацию прав, должен в течение пяти рабочих дней предоставить запрошенную информацию заявителю. Таким образом, изначально сжатый 10-дневный срок оказания услуги по выдаче разрешения на строительство при обращении с запросом в территориальный орган Управления федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии сокращается до пяти дней. Что уж говорить о тех услугах, для предоставления которых требуются изготовление кадастрового паспорта земельного участка (20 дней), утверждение схемы расположения земельного участка на кадастровой карте соответствующей территории (40 дней), подготовка градостроительного плана земельного участка (17 дней). Выполнение указанных административных процедур в рамках предоставления той или иной услуги приводит к тому, что срок предоставления услуги возрастает до 100 и более дней! Налицо противоречие нормам федерального законодательства, но оно вряд ли является следствием бумажной волокиты, злоупотребления властью, халатности или административных препон. В этом случае МФЦ исполняет одну из важнейших функций, возложенных на него законом, – содействие заявителю. Однако при этом МФЦ вынужден нарушать закон.

Законодатель не установил возможности расширять в административном регламенте сроки, установленные для предоставления (государственной) муниципальной услуги, поставив тем самым МФЦ перед дилеммой: исполнять положения Концепции и нормы ст. 30 Федерального закона от 25 декабря 2008 г., нарушая при этом установленные Законом сроки предоставления той или иной услуги, либо действовать строго в рамках федеральных законов, регулирующих процедуру предоставления муниципальной (государственной) услуги.

Федеральный закон от 27 июля 2010 г. в ст. 15 установил правило, согласно которому “предоставление государственной или муниципальной услуги осуществляется после *однократного обращения* заявителя с соответствующим запросом”. Практически данный постулат на сегодняшний день не всегда может быть осуществлен. Существует ряд услуг, предоставление которых является многоэтапным. Большинство этих этапов невозможно без участия заявителя. Например, рассмотрим услугу “Предоставление земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта”. Для наглядности можно кратко изобразить этапы данной услуги в схеме.

Первое обращение: заявитель → МФЦ → администрация города (принятие решения) → заявитель (получение акта выбора для согласования с эксплуатирующими организациями).

Второе обращение: заявитель → администрация города (принятие решения) → заявитель (получение постановления об утверждении акта выбора для подготовки схемы расположения земельного участка и постановки земельного участка на кадастровый учет). Заявитель самостоятельно обращается в специализированную организацию для подготовки схемы расположения земельного участка, после чего осуществляет постановку земельного участка на кадастровый учет.

Третье обращение: заявитель → администрация города (принятие решения) → заявитель (получение постановления о предоставлении земельного участка, подписание договора аренды (купли-продажи) земельного участка). Заявитель обращается в МФЦ для получения конечного результата услуги и подписания договора.

⁶ См.: ст. 30 Федерального закона “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” от 25 декабря 2008 г. (далее – Федеральный закон от 25 декабря 2008 г.) // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6236.

⁷ См.: Росс. газ. 2008. 5 авг.

⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (Ч. 1). Ст. 16.

⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3594.

Если Закон подразумевает, что заявитель обращается в МФЦ только один раз, то следовательно, все необходимые процедуры в последующем за него совершает либо орган, предоставляющий услугу, либо МФЦ. Так как Закон не возлагает на администрацию муниципального образования данной обязанности, она безоговорочно возникает у МФЦ.

Согласно схеме МФЦ должен обеспечить за заявителя согласование акта выбора с эксплуатирующими организациями. Если МФЦ возложит на себя данную обязанность, тогда заявитель должен будет оформить нотариальную доверенность на сотрудника МФЦ, что потребует от него материальных затрат.

Соответственно, нельзя однозначно утверждать, что второе обращение заявителя в МФЦ для получения акта выбора и его последующего согласования можно устранить и обеспечить данный процесс усилиями специалистов МФЦ.

Второе обращение заявителя в МФЦ предусматривает необходимость утверждения схемы расположения земельного участка на кадастровой карте (плане) соответствующей территории для последующей постановки земельного участка на кадастровый учет. Утверждение схемы расположения земельного участка производится специализированной землеустроительной организацией, работающей на коммерческой основе. Выбор организации должен оставаться на усмотрении заявителя. Данную процедуру возможно исполнить без участия заявителя при наличии соответствующего волеизъявления с его стороны и оформления нотариальной доверенности. Постановка земельного участка на кадастровый учет также осуществляется только при наличии у сотрудника МФЦ нотариально оформленной доверенности от заявителя. Но при нежелании заявителя оформлять доверенность и тратить на это дополнительные средства второе обращение заявителя в МФЦ все же неизбежно.

Что касается третьего обращения в МФЦ, то его необходимость не оспаривается, так как получение результата услуги, а тем более подписание договора возможно только обратившимся лицом.

Таким образом, отметим, что ч. 1 ст. 15 Закона от 27 июля 2010 г. не учитывает специфики некоторых видов многоэтапных муниципальных услуг и нуждается в корректировке.

Другим немаловажным вопросом, который нашел свое отражение в п. 1 Правил организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных (муниципальных) услуг, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 3 октября 2009 г., является обязательная организационно-правовая форма МФЦ – государственное или муниципальное (в том числе автономное) учреждение. До недавнего времени этот вопрос был актуальным и неразрешимым, так как большинство МФЦ в России создавались как структурные подразделения исполнительного органа государственной или муниципальной власти, что сводило на нет усилия по исключению прямых и обязательных контактов “заявитель – чиновник”, по устранению бюрократических барьеров, по борьбе с коррупцией и т.д.

Вопрос организационно-правовой формы для МФЦ актуален применительно к вопросу о сроках предоставления информации для оказания услуги. Как уже было отмечено ранее, подготовка информации и документов, необходимых для предоставления определенной услуги, требует длительного времени, что зачастую увеличивает срок предоставления самой услуги. Подготовка информации и документов происходит вследствие взаимодействия МФЦ с органами власти и организациями по вопросам предоставления ин-

формации. Принятый Федеральный закон от 27 июля 2010 г. содержит положение, в соответствии с которым МФЦ вправе запрашивать и получать документы и информацию, необходимые для предоставления государственных и муниципальных услуг, от органов, предоставляющих государственные и муниципальные услуги, а также от организаций, участвующих в предоставлении вышеуказанных услуг (ч. 2 ст. 16). Однако Закон не содержит специальных требований к порядку информационного обмена, указывая на то, что такой порядок должен быть предусмотрен в соглашениях о взаимодействии. На наш взгляд, представляется целесообразным включение в текст Федерального закона ряда норм, регламентирующих процедуру обмена информацией, а именно: максимальный срок предоставления запрашиваемой информации, возможные формы, в которых информация может быть предоставлена, а также ответственность за несвоевременное, неточное предоставление информации или непредоставление таковой. Установление единых требований на федеральном уровне позволит минимизировать сроки предоставления государственных и муниципальных услуг, стимулировать органы и организации, участвующие в предоставлении услуг, к своевременному и полному предоставлению необходимой информации.

Отсутствие императивных норм, регулирующих процесс предоставления информации, не позволит кардинально повысить эффективность деятельности органов государственной власти. Органы и организации, участвующие в предоставлении услуги, не всегда готовы установить в соглашении кратчайший срок, необходимый для предоставления информации, не говоря о том, что согласия между МФЦ и вышеуказанными субъектами в этом вопросе вообще может быть не достигнуто. Это, безусловно, приведет к значительным временным задержкам при межведомственном обмене информацией, а значит, к снижению качества предоставления услуги в целом. МФЦ не имеет властных полномочий над органами государственной и муниципальной власти и организациями, участвующими в предоставлении услуги, соответственно, не имеет возможности принудить их к предоставлению информации. Установленные в вышеуказанном Федеральном законе меры ответственности за непредоставление информации, а также за предоставление неточной и неполной информации помогут стимулировать органы и организации, участвующие в предоставлении услуг, к добросовестному исполнению обязанности по предоставлению МФЦ необходимой информации.

В заключение, анализируя вышеизложенное, считаем, что эксперимент, проводимый на территории РФ в рамках административной реформы, – в целом явление, несомненно, положительное. Однако для достижения важнейших общегосударственных целей, обозначенных Концепцией административной реформы, необходимо вывести проект МФЦ на высококачественный уровень работы. Потенциал МФЦ, безусловно, очень высок. Положительный эффект от существования МФЦ как элемента борьбы с коррупцией, как звена в системе взаимодействия общества и власти сложно недооценить. Тем не менее МФЦ в силу своей “молодости” пока не обеспечивает решения всех возложенных на него задач. Выявленные на данном этапе недостатки в правовом регулировании МФЦ сказываются на его работе.

Поэтому необходимо усовершенствовать законодательную базу, обеспечивающую функционирование и направление деятельности МФЦ, в частности доработать законодательную основу МФЦ по следующим направлениям:

1. Решить вопрос о содействии заявителю в получении информации по услугам, срок которых недостаточен для

направления запроса и получения по нему информации. Возможно ли продление законно установленного срока предоставления услуги, если это продление обусловлено содействием заявителю? Правомочно ли устанавливать нормы о продлении законно установленных сроков в административных регламентах, которые являются нормативно-правовыми актами местного уровня?

2. Урегулировать вопрос о предоставлении многоэтапных услуг, при которых принцип “однократного” обраче-

ния в МФЦ не будет выполняться вследствие специфики самой услуги или волеизъявления заявителя.

3. В Законе следует отразить не только требования к содержанию соглашения о взаимодействии по вопросу получения информации, но также и императивные нормы к субъектам соглашения о сроках, порядке предоставления информации и ответственности за ее непредоставление или неполное (неточное) предоставление.