

**Савченко Е.Ю.**

## ПОВЫШЕНИЕ КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ НА БАЗЕ МНОГОФУНКЦИОНАЛЬНЫХ ЦЕНТРОВ – ЮРИДИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

### Аннотация

Одной из основных целей проводимой в Российской Федерации административной реформы является повышения качества и доступности государственных услуг путем формирования сети многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ).

Действующее федеральное законодательство, концептуально закрепив необходимость создания и развития института МФЦ, оставило без правового регулирования круг вопросов, относящихся непосредственно к этому институту (вопросы организации деятельности МФЦ, требования к порядку создания и функционирования, включая вопросы взаимодействия МФЦ и органов власти, чьи услуги предоставляются на базе МФЦ). Практика создания МФЦ показывает, что каждый субъект РФ при организации МФЦ по-разному решает вопросы взаимодействия органов власти, участвующих в предоставлении государственных (муниципальных) услуг, с МФЦ.

В статье рассматривается опыт организации МФЦ в субъектах РФ. Дается анализ организационных моделей участия органов власти в деятельности МФЦ, характеристика каждой модели с точки зрения оптимальности и наличия (отсутствия) проблем правового характера при взаимодействии органов власти с МФЦ, предлагаются правовые инструменты для их разрешения.

**Ключевые слова:** государственные услуги; взаимодействие органов власти; многофункциональные центры, правовые инструменты.

Одной из главных целей проводимой в Российской Федерации административной реформы является обеспечение формирования единой системы качества и доступности государственных и муниципальных услуг.

В качестве базового принципа оказания услуг предусматривается принцип оказания государственных и муниципальных услуг различными ведомствами через систему «единого окна», реализуемую путем создания и функционирования системы многофункциональных центров.

Так, Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р<sup>1</sup> для повышения качества и доступности государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти предусматриваются меры, включающие в себя четкую регламентацию порядка их предоставления, проведение мероприятий, направленных на упрощение процедур, снижение транзакционных и временных издержек, затрачиваемых потребителями на их получение, а также формирование сети многофункциональных центров обслуживания населения.

Действующее законодательство Российской Федерации практически не содержит правового регулирования института МФЦ, за исключением правовой регламентации относительно того, в какой организационно-правовой форме может быть создан МФЦ, которая получила свое закрепление в ст. 30 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 281-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Данной статьей определено, что до дня вступления в силу федерального закона, устанавливающего общие принципы организации предоставления государственных (муниципальных) услуг, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления могут создавать МФЦ в форме государственных и муниципальных учреждений.

Остаются не урегулированными на федеральном уровне вопросы, касающиеся процессов организации деятельности МФЦ, не определены его правовая природа и статус, требования к порядку создания и функционирования, в том числе вопросы взаимодействия МФЦ и органов власти, чьи услуги предоставляются на базе МФЦ.

На уровне Министерства экономического развития РФ был подготовлен ряд документов, связанных с регламентацией деятельности МФЦ, например Примерное положение о многофункциональном центре предоставления государственных и муниципальных услуг<sup>2</sup>, проект постановления правительства «О некоторых мерах по повышению качества государственных и муниципальных услуг на базе создаваемых многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг», однако они не получили статуса правовых актов и носят в настоящее время рекомендательный характер.

Соответственно в настоящее время вопросы функционирования МФЦ регламентированы исключительно статьей 30 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 281-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и концептуально отражены в Кон-

цепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 гг., одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р<sup>3</sup>.

Согласно данному документу, МФЦ должен обеспечивать предоставление комплекса государственных услуг федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления в режиме «единого окна». При этом взаимодействие, необходимое для оказания услуг (включая необходимые согласования, получение выписок, справок и т.п.), должно происходить без участия заявителя.

Таким образом, федеральное законодательство, концептуально закрепив необходимость создания и развития института МФЦ, оставило без правового регулирования круг вопросов, относящихся непосредственно к этому институту. В частности, в настоящее время законодательно не урегулированы вопросы межведомственного и межуровневого взаимодействия при предоставлении государственных и муниципальных услуг на базе МФЦ.

Отдельные государственные и муниципальные услуги являются так называемыми «сложными» услугами, т.е. услугами, в предоставлении которых участвует несколько органов власти. При этом нередко органы власти, предоставляющие эти услуги, имеют разный уровень подчиненности (федеральный, региональный, местный). К таким услугам в большинстве своем относятся услуги в сфере земельных и имущественных отношений.

В результате для получения одной услуги получатель вынужден самостоятельно обращаться в несколько органов власти, подавать в каждый из этих органов определенный пакет документов (нередко дублирующий) и т.п. Все это приводит к значительным временным и финансовым затратам заявителей. При общении заявителя с чиновниками разных ведомств и уровней на практике получается эффект «множества стандартов взаимодействия» в одном государстве. Этот фактор способствует формированию целого ряда административных барьеров, которые крайне сложно устранить, не выстроив единого алгоритма взаимодействия потребителя государственных услуг и государства на базе МФЦ.

Складывающаяся практика создания МФЦ показывает, что каждый субъект РФ при организации МФЦ по-разному решает вопросы взаимодействия государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, участвующих в предоставлении государственных и муниципальных услуг, с МФЦ.

В процессе создания МФЦ, в том числе в процессе правовой регламентации соответствующих отношений, возникает вопрос – кем по сути является МФЦ: представляет ли он интересы органов власти в отношениях перед заявителем или же, наоборот, представляет интересы заявителя перед органами власти?

Анализ действующего законодательства, а также существующих в субъектах РФ способов организации МФЦ, действующих на территории РФ, позволяет выделить следующие три *организационные модели участия органов власти в деятельности МФЦ*:

*Первая модель*: МФЦ – территориальное объединение представителей органов власти.

*Вторая модель:* МФЦ – представитель органов власти.

*Третья модель:* МФЦ – представитель интересов заявителя.

Рассмотрим их более подробно.

В рамках первой модели предусматривается простое размещение представителей органов власти в здании (помещении) МФЦ на основании договоров предоставления удаленных рабочих мест либо аренды.

МФЦ не осуществляет прием документов от заявителей, передачу их на рассмотрение в уполномоченные органы власти и не выдает результат предоставления услуг заявителю. Все эти действия выполняют сотрудники уполномоченных органов власти, которые непосредственно размещаются в здании (помещении) МФЦ.

При данной модели создания МФЦ вопросы взаимодействия органов власти с МФЦ сводятся к заключению договоров оказания услуг по предоставлению удаленного рабочего места или аренды. В соответствии с данными договорами МФЦ предоставляет органу власти удаленные рабочие места (площадь), оборудованные мебелью, компьютерной и иной офисной техникой, телефоном.

Соответственно, данная модель организации не влечет за собой каких-либо проблем правового характера при взаимодействии органов государственной власти с МФЦ.

В рамках второй модели МФЦ представляет интересы органов власти – участников МФЦ в отношениях с заявителями, обращающимися в МФЦ за получением интересующих их услуг.

Здесь МФЦ осуществляет:

- прием документов от заявителей;
- передачу их на рассмотрение в уполномоченные органы власти;
- получение результата предоставления услуги от уполномоченного органа власти;
- выдачу полученного результата заявителю.

Для реализации этой модели создания МФЦ возникает необходимость передачи полномочий по осуществлению отдельных административных действий в рамках предоставления государственных и муниципальных услуг от уполномоченных органов власти к МФЦ.

Как показывает анализ федерального законодательства, институт делегирования полномочий от органов власти юридическим лицам в настоящий момент не имеет должного правового регулирования, которое бы позволяло однозначно установить порядок осуществления МФЦ функций и услуг органов власти либо отдельных административных действий в рамках указанных функций и услуг.

Статьей 26.8. Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусматривается передача осуществления части своих полномочий между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации путем заключения соглашений. Порядок заключения и вступления в силу указанных соглашений определен Постановлением Правительства Россий-

ской Федерации от 8 декабря 2008 г. № 924 «О порядке заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий». Однако следует отметить, что данный механизм касается делегирования полномочий (части полномочий) между органами власти федерального и регионального уровней.

Правоприменительная практика субъектов РФ показывает, что одним из основных инструментов правового регулирования отношений по делегированию полномочий органов власти МФЦ по осуществлению отдельных административных действий, их взаимодействия является заключение соглашений, регламентирующих вопросы организации предоставления государственных и муниципальных услуг на базе МФЦ.

Вместе с тем при анализе указанных соглашений возникает ряд вопросов, связанных с легитимностью регулирования отношений по делегированию полномочий государственных органов МФЦ в рамках данных документов.

В законодательстве нет прямых запретов к заключению подобных соглашений. Однако нет и прозрачного механизма их делегирования от государственных органов субъектам частного права – МФЦ.

Соответственно, внедрение в практику такого инструмента регулирования вопросов передачи полномочий государственных органов МФЦ как субъекту частного права должно осуществляться после принятия на федеральном уровне соответствующих норм, предусматривающих передачу государственными органами, органами местного самоуправления, организациями, услуги которых будут предоставляться на базе МФЦ, прав на исполнение функций по приему (выдаче) документов заявителей, а также прав на информирование (консультирование) физических и юридических лиц по вопросам предоставления государственных и муниципальных услуг путем заключения с МФЦ и организатором МФЦ соглашений.

И, наконец, при третьей организационной модели МФЦ представляет интересы заявителя в отношениях с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, услуги которых предоставляются на базе МФЦ.

В данном случае отношения, складывающиеся между заявителем и МФЦ, будут носить характер представительства.

Правовыми основаниями возникновения отношений представительства являются:

- закон;
- договор поручения;
- доверенность.

Представительство МФЦ интересов заявителя в отношениях с уполномоченными на оказание услуг органами власти *в силу закона* предполагает наличие на федеральном, региональном и муниципальном уровнях правовых актов, которые бы закрепляли такую возможность (институт) при пред-

ставлении документов в уполномоченные на оказание услуг органы власти и получении от них результата оказания соответствующей услуги.

На федеральном уровне в отношении федеральных государственных услуг данный вопрос мог бы стать предметом правового регулирования федерального закона, определяющего весь спектр вопросов, связанных с созданием и организацией деятельности МФЦ на территории Российской Федерации (например, федеральный закон, устанавливающий общие принципы организации предоставления государственных (муниципальных) услуг).

Аналогичным образом может быть решен вопрос относительно государственных и муниципальных услуг, предоставляемых исполнительными органами государственной власти субъекта РФ, муниципального образования.

Вместе с тем использование представительства, основанного на законе, требует обеспечения принятия указанных правовых актов одновременно на всех уровнях организации публичной власти, что является затруднительным и невозможным в ближайшее время с практической точки зрения.

Правовые основания для МФЦ представлять интересы заявителя от его имени при предоставлении документов в уполномоченные на оказание услуг органы власти могут возникнуть при заключении между заявителем и МФЦ *договора поручения*<sup>4</sup>.

Спецификой договора поручения является обязанность доверителя выдавать поверенному доверенность на совершение юридических действий, предусмотренных договором поручения.

Использование договора поручения применительно к отношениям, складывающимся между заявителем и МФЦ, осложняется необходимостью оформления с каждым заявителем как минимум двух юридических документов:

- договора поручения;
- доверенности.

Учитывая вышеизложенное, использование договора поручительства в МФЦ представляется нецелесообразным.

В сложившейся в настоящее время ситуации, при законодательной неурегулированности вопросов предоставления государственных и муниципальных услуг на базе МФЦ, преимущественным по отношению к иным правовым основаниям для представительства является *оформление доверенности* от заявителя МФЦ<sup>5</sup>.

Доверенность на представление интересов заявителя МФЦ требует письменной формы, а в случаях, указанных в законе, – нотариального удостоверения или удостоверения организациями и лицами, которые определены статьей 185 ГК РФ.

Исходя из анализа законодательства, в случае выдачи заявителем доверенности МФЦ на представление документов для получения государственных и муниципальных услуг и на получение результата их исполнения, нотариального заверения указанной доверенности не потребуется.

Заявитель, оформив доверенность на имя МФЦ, может передать ее лично либо направить в адрес МФЦ по почте вместе с пакетом документов, необходимых для получения государственной или муниципальной услуги.

Юридическое лицо может быть представителем, если это не противоречит его уставным целям и видам деятельности. В этой связи представляется целесообразным внесение в Устав МФЦ соответствующих изменений о возможности представления интересов заявителей в уполномоченных на предоставление услуг органах власти при предоставлении документов для получения услуг и при получении результатов их исполнения в случае оформления доверителем соответствующей доверенности.

В целях реализации данного механизма на практике должна быть разработана примерная форма доверенности, где доверителем выступает заявитель (гражданин или юридическое лицо), который доверяет МФЦ представлять документы для получения государственных (муниципальных) услуг в уполномоченных органах власти, а также принимать результат их исполнения.

Таким образом, оформление доверенности между заявителем и МФЦ на представление документов в уполномоченные на предоставление услуг органы власти и получение результатов исполнения услуг является, на наш взгляд, наиболее целесообразным при юридическом оформлении отношений, складывающихся между заявителем и МФЦ в модели, где МФЦ представляет интересы заявителя в отношениях с уполномоченными на предоставление услуг органами власти.

При выборе способа организации деятельности МФЦ необходимо учитывать тот факт, что делегирование заявителем МФЦ своих полномочий по представлению документов для получения услуг и результата их оказания возможно только в том случае, когда административный регламент или иной правовой акт, регламентирующий порядок предоставления услуги, не предусматривает личного обращения заявителя в уполномоченные на оказание услуг органы власти.

Анализ принятых и действующих в настоящее время административных регламентов и иных нормативных правовых актов, определяющих процедуру предоставления государственных и муниципальных услуг, позволяет выделить ряд государственных услуг, которые прямо предусматривают личный характер обращения заявителя за получением услуги и/или результата ее оказания:

- выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации<sup>6</sup>;
- выдача и замена гражданам Российской Федерации документов, удостоверяющих их личность в Российской Федерации<sup>7</sup>;
- выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации<sup>8</sup>;
- государственная регистрация актов гражданского состояния, в том числе<sup>9</sup>: государственная регистрация заключения и расторжения брака, установления отцовства.

В тех случаях когда административными регламентами, иными нормативными актами не предусмотрено жестких требований к личному представлению документов или получению результата по услуге, возможно осуществление МФЦ от имени заявителя действий по представлению документов и получению результата услуги в рамках института представительства.

В отношении услуг, для получения которых административными регламентами, иными правовыми актами прямо предусмотрены императивные требования к личному характеру представления документов или получению результата по услуге, осуществление МФЦ от имени заявителя действий по представлению документов и получению результата услуги возможно исключительно после внесения соответствующих изменений в указанные правовые акты.

Таким образом, рассматриваемая организационная модель МФЦ, когда МФЦ представляет интересы заявителя в отношениях с уполномоченными на предоставление услуг органами власти:

- обуславливает необходимость оформления доверенности между заявителем и МФЦ при каждом обращении за получением интересующей заявителя услуги;
- исключает возможность предоставления в таком МФЦ тех услуг, в отношении которых административными регламентами, иными правовыми актами прямо предусмотрены императивные требования к личному характеру представления документов или получению результата по государственной услуге.

Подытоживая рассмотрение правовых аспектов, связанных с участием органов власти в деятельности МФЦ, следует сказать, что на сегодняшний день назрела острая необходимость в скорейшей разработке и принятии прежде всего на федеральном уровне, а затем и на уровне субъектов РФ пакета нормативных правовых актов, регламентирующих основные принципы создания и деятельности МФЦ, порядка организации предоставления государственных и муниципальных услуг на базе МФЦ, включая вопросы взаимодействия МФЦ и соответствующих органов власти.

В первую очередь правовое регулирование вышеназванных вопросов должно получить свое закрепление в проекте федерального закона, устанавливающего общие принципы организации предоставления государственных (муниципальных) услуг на территории Российской Федерации.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Гражданский кодекс Российской Федерации /Собрание законодательства РФ. 05.12.1994. – № 32. – Ст. 3301.
2. Федеральный закон от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» /«Собрание законодательства РФ». – 24.11.1997. – № 47. – Ст. 5340.
3. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» / Собрание законодательства РФ. – 18.10.1999. – № 42. – Ст. 5005.
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2008 г. № 924 «О порядке заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий» / Собрание законодательства РФ». – 15.12.2008. – № 50. – Ст. 5953.
5. Постановление Правительства РФ от 1 ноября 2002 г. № 794 «Об утверждении Положения о выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство» / Собрание законодательства РФ. – 11.11.2002. – № 45. – Ст. 4520.
6. Постановление Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2002 г. № 789 «Об утверждении Положения о выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание» / Собрание законодательства РФ. – 11.11.2002 – № 45. – Ст. 4516.
7. Приказ МВД РФ от 28 декабря 2006 г. № 1105 «Об утверждении административного регламента Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по выдаче, замене и по исполнению государственной функции по учету паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации» // Российская газета. – 17.02.2007. – № 35.
8. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р /Собрание законодательства РФ. – 24.11.2008. – № 47. – Ст. 5489.
9. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р / Собрание законодательства РФ. – 14.11.2005. – № 46. – Ст.4720.
10. Брагинский М. «Договор поручения и стороны в нем» // Вестник ВАС РФ. – 2001.- №4.
11. Гайдук Э.. Договор поручения: права и обязанности доверителя // Современное право. – 2002. – № 11.
12. Крылов С. Соотношение договора поручения и доверенности // Российская юстиция. – 1999. – № 9.
13. Парфенов Д. К вопросу о доверительном характере договора поручения // Право и политика. – 2007. – № 8.

14. Хабриева Т., Ноздрачев А., Тихомиров Ю. Административная реформа: решения и проблемы // Журнал российского права. – Февраль 2006. – № 2.
15. Шаров А. Об основных элементах административной реформы // Журнал российского права. – апрель 2005. – № 4.

## ПРИМЕЧАНИЯ

- <sup>1</sup> См. «Собрание законодательства РФ» 24.11.2008 г. № 47, ст. 5489.
- <sup>2</sup> См. [www//ar.gov.ru](http://ar.gov.ru)
- <sup>3</sup> См. «Собрание законодательства РФ» 14.11.2005 г. № 46, ст. 4720.
- <sup>4</sup> См. гл. 49 ГК РФ.
- <sup>5</sup> Основания и порядок выдачи доверенности установлены статьями 185 – 189 ГК РФ.
- <sup>6</sup> Согласно пункту 4 Положения Постановления Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2002 г. № 789 «Об утверждении Положения о выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание», заявление о выдаче разрешения на временное проживание подает лично иностранный гражданин (лицо без гражданства).
- <sup>7</sup> В соответствии с абзацем третьим пункта 56 раздела 111 административного регламента Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по выдаче, замене и исполнению государственной функции по учету паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации, утвержденного Приказом МВД РФ от 28 декабря 2006 г. № 1105, выдача оформленных паспортов осуществляется непосредственно заявителями при их личном обращении.
- <sup>8</sup> Согласно Постановлению Правительства РФ от 1 ноября 2002 г. № 794 «Об утверждении Положения о выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство», вид на жительство выдается иностранному гражданину (лицу без гражданства) территориальным органом Федеральной миграционной службы по месту проживания на основании письменного заявления, поданного в территориальный орган Федеральной миграционной службы лично дееспособным иностранным гражданином (лицом без гражданства) не позднее чем за 6 месяцев до истечения срока его временного проживания в Российской Федерации.
- <sup>9</sup> См. Федеральный закон от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния».