

Кнутов А.В.
Синятуллина Л.Х.
Чаплинский А.В.

МЕЖВЕДОМСТВЕННОЕ
ИНФОРМАЦИОННОЕ
ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ
ПРИ ПРЕДОСТАВЛЕНИИ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ
(МУНИЦИПАЛЬНЫХ) УСЛУГ:
ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

Аннотация

Статья посвящена вопросам организации межведомственного информационного взаимодействия при предоставлении государственных (муниципальных) услуг. В ней представлен анализ положений Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», посвященных данному вопросу; раскрыты проблемы, возникающие при реализации указанных положений; приведены результаты исследования, посвященного выяснению масштабов необходимого межведомственного взаимодействия. На основе проведенного анализа авторами сформулированы предложения по изменению стратегии организации межведомственного информационного взаимодействия.

Ключевые слова: государственные (муниципальные) услуги; принцип «одного окна»; межведомственное информационное взаимодействие; государственные (муниципальные) информационные ресурсы.

Одной из особенностей государственных и муниципальных услуг является тесная взаимосвязь различных услуг между собой. На практике это проявляется в том, что зачастую для получения одной государственной (муниципальной) услуги заявитель вынужден представлять документы, являющиеся результатом других государственных (муниципальных) услуг.

В целях упрощения для заявителей процесса предоставления таких услуг нормативными правовыми актами, принимаемыми в рамках реализации административной реформы, предусмотрено создание системы предоставления услуг по принципу «одного окна», в соответствии с которым предоставление услуги осуществляется после однократного обращения заявителя, а взаимодействие органов публичной власти – без участия заявителя. Одной из неотъемлемых частей данной системы является межведомственное информационное взаимодействие.

Становление института межведомственного информационного взаимодействия

Первой вехой в процессе создания межведомственного информационного взаимодействия стало принятие Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Закон). Норма п. 2 ч. 1 ст. 7 Закона налагает на органы, предоставляющие государственные и муниципальные услуги, запрет требовать от заявителя предоставления документов и информации, которые находятся в распоряжении других органов и подведомственных им организаций, участвующих в предоставлении государственных (муниципальных) услуг, за исключением документов, указанных в ч. 6 ст. 7 Закона.

Следует отметить, что данные положения были уточнены Федеральным законом от 1 июля 2011 г. № 169-ФЗ. До указанных правок положения Закона, запрещающие ведомствам требовать от заявителей документы и информацию, находящиеся в распоряжении иных органов и организаций (п. 2 ст. 7 Закона), были практически невыполнимы.

Во-первых, Закон не предусматривал каких-либо исключений из данной обязанности. В принципе, заявитель мог не предоставлять для получения услуги даже документ, удостоверяющий личность, так как необходимые сведения имеются в органе власти, выдавшем такой документ.

Во-вторых, межведомственное информационное взаимодействие¹ распространялось на случаи, когда требуемый документ или сведения находились в распоряжении организаций (при этом не уточнялось, о каких организациях идет речь). Исходя из буквального толкования Закона, органам запрещалось требовать с 1 июля 2011 г. документы, находящиеся в любых организациях (например, в банках, страховых организациях, медицинских и учебных заведениях, включая негосударственные).

Очевидно, в таком виде Закон не мог быть исполнен даже без учета реалий уровня автоматизации государственных и муниципальных инфор-

мационных ресурсов. Положения п. 2 ст. 7 Закона в таком виде носили декларативный характер. Непродуманность последствий введения данной нормы, отсутствие четких границ ее применения были, очевидно, вызваны недооценкой реальных объемов тех документов и сведений, которые с 1 июля 2011 г. должны были бы запрашиваться межведомственно. Кроме того, данная норма оставалась не имплементированной в действующее законодательство, хотя большое количество иных федеральных законов предусматривали прямо противоречащие ст. 7 Закона положения.

В целях решения указанных проблем был принят Федеральный закон от 1 июля 2011 г. № 169-ФЗ, существенно уточняющий положения Закона и изменяющий также 70 иных законов. Срок реализации положений о межведомственном информационном взаимодействии был перенесен для федеральных органов исполнительной власти на 1 октября 2011 г., а для региональных органов и ОМСУ – на 1 июля 2012 г.

Федеральный закон от 1 июля 2011 г. № 169-ФЗ существенно уточнил положения, касающиеся межведомственного информационного взаимодействия:

- 1) круг оснований для начала межведомственного информационного взаимодействия пополнен перечнем исключений (так называемыми документами «личного хранения» (ч. 6 ст. 7 Закона));
- 2) субъекты межведомственного информационного взаимодействия ограничены органами власти и подведомственными им организациями, если таковые организации участвуют в предоставлении государственных и муниципальных услуг;
- 3) введен понятийный аппарат, касающийся межведомственного информационного взаимодействия;
- 4) установлены основные принципы и общий порядок межведомственного информационного взаимодействия, продекларированы встречные обязанности органов власти и подведомственных организаций безвозмездно предоставлять по межведомственным запросам документы и информацию, необходимые для предоставления государственных и муниципальных услуг;
- 5) урегулированы вопросы защиты персональных данных и иной информации ограниченного доступа при межведомственном информационном взаимодействии.

Проблемы межведомственного информационного взаимодействия

Однако даже после принятия Федерального закона от 1 июля 2011 г. № 169-ФЗ нельзя сказать, что все проблемы решены.

1. Нормативные проблемы.

Несмотря на изменение большого количества федеральных законов, коллизии Закона и иных законодательных актов не сняты полностью. Как минимум, не урегулированы противоречия в налоговом² и жилищном зако-

нодательстве³, законодательстве, регулирующем страховое дело⁴, таможенную деятельность⁵.

Порядок предоставления государственных услуг, описанный в соответствующих отраслевых федеральных законах, в ряде случаев прямо предписывает заявителям лично представлять документы, которые в соответствии с Законом должны быть запрошены межведомственно. Ряд положений законодательных актов позволяют органам, предоставляющим государственные (муниципальные) услуги, отказывать или приостанавливать оказание услуги, если заявитель представил неполный комплект документов, в рамках которого могут требоваться в том числе документы, находящиеся в распоряжении иных органов власти и подведомственных им организаций.

Кроме того, в настоящее время сохраняются коллизии Закона с подзаконными нормативными правовыми актами. Их правка начата только некоторыми ведомствами в инициативном порядке. В качестве примеров можно привести Административный регламент МВД России исполнения государственной функции по регистрации автотранспортных средств и прицепов к ним, утвержденный Приказом МВД России от 24 ноября 2008 г. № 1001, а также Административный регламент Роспечати предоставления государственной услуги по выдаче справок, подтверждающих право на получение льгот, предусмотренных законодательством Российской Федерации для периодических печатных изданий, книжной продукции и полиграфических материалов, утвержденный приказом Минкомсвязи России от 21 марта 2011 г. № 39. В регламент МВД России были внесены изменения, исключающие обязанность заявителя представлять выписку из Единого государственного реестра юридических лиц (далее – ЕГРЮЛ) и Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей (далее – ЕГРИП). Обязанность по запросу данного документа в ФНС России возложена на территориальные органы ГИБДД МВД России. Регламент Роспечати предусматривает возможность для заявителя с 1 июля 2011 г. не предоставлять копию свидетельства о регистрации СМИ, сведения о котором могут быть запрошены у Роскомнадзора.

Но в большинстве случаев масштабное изменение подзаконных нормативных правовых актов в связи с положениями Закона еще не начиналось. Только по самым предварительным подсчетам сейчас действует не менее 80 актов Правительства Российской Федерации, нуждающихся в изменениях.

Особо стоит отметить, что из-за несогласованности различных ведомств акты, прямо противоречащие положениям Закона, продолжают приниматься уже после принятия Закона. Примером может служить Постановление Правительства РФ от 23 июня 2011 г. № 498 «О некоторых вопросах осуществления частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности»⁶. Утвержденное данным актом Положение о лицензировании частной охранной деятельности предусматривает в пп. 9–13 обязанность заявителя представлять документы и сведения, которые находятся в распоряжении иных органов власти: выписку из ЕГРЮЛ, удостоверение частного охранника, разрешение на использование радиочастот.

Данная практика должна быть прекращена. В противном случае процесс приведения нормативной базы в соответствие с требованиями Закона может растянуться на неопределенное время.

2. Проблемы определения границ организации межведомственного информационного взаимодействия.

Сведения, находящиеся в распоряжении органов власти или подведомственных им организаций.

Одной из основных проблем является неясность норм Закона в части сведений, которые запрещается требовать от заявителя при предоставлении государственных или муниципальных услуг.

Норма п. 2 ч. 1 ст. 7 Закона запрещает требовать находящиеся в распоряжении органов власти или подведомственных им организаций не только документы, но и сведения. До каких пределов необходимо распространять действие указанной нормы? Является ли нарушением данного положения указание в заявлении паспортных данных, реквизитов иных документов (например, выданных лицензий, разрешений, дипломов)?

В конечном счете, сведения о Ф.И.О. гражданина, месте и дате его рождения имеются в распоряжении ФМС России. Если исходить из буквального толкования данной нормы, непрерывный процесс предоставления государственных и муниципальных услуг оказывается под угрозой. Даже для того, чтобы реализовать межведомственное информационное взаимодействие в части документов, органам власти необходимо узнать от заявителей, каким органом власти и когда выдан интересующий документ. Без запроса данных сведений у заявителя в ряде случаев организовать межведомственное информационное взаимодействие будет невозможно в силу объективной неизвестности адресата межведомственного взаимодействия⁷.

Поэтому, скорее всего, практика по указанному вопросу приведет к запрету запрашивать только документированные сведения, находящиеся в распоряжении органов власти или подведомственных им организациях, выдаваемые в форме справок и писем органов власти (подведомственных им организаций). Запрос же у заявителя сведений в устной форме или в рамках заявления будет признан легитимным.

Документы, являющиеся результатом необходимых и обязательных услуг.

Другой проблемой определения круга документов, передаваемых на межведомственное информационное взаимодействие, является проблема документов, являющихся результатом предоставления необходимых и обязательных услуг, а также иных «предварительных услуг», о которых будет сказано ниже.

Такие документы часто выдаются подведомственными организациями, т.е. сведения о них имеются в указанных организациях, и, следуя букве закона, их нельзя требовать от заявителя при предоставлении основной услуги. Следовательно, в отношении данных документов должно быть налажено межведомственное информационное взаимодействие.

Перечень необходимых и обязательных услуг утвержден Постановлением Правительства РФ от 6 мая 2011 г. № 352. Существует мнение, что проблема результатов необходимых и обязательных услуг в рамках межведомственного информационного взаимодействия отсутствует из-за того, что п. 3 ч. 1 ст. 7 якобы позволяет требовать от заявителей представления для оказания основной услуги результатов необходимых и обязательных услуг. Ведь, согласно данному пункту, следует направлять заявителей за получением таких услуг, если они включены в перечень Правительства РФ.

Между тем мы полагаем, что данное толкование имеет крайне расширительный характер и противоречит п. 2 ч. 1 ст. 7 Закона, который не указывает на исключение при межведомственном взаимодействии документов, являющихся результатом предоставления необходимых и обязательных услуг.

Кроме того, актом Правительства РФ к необходимым и обязательным услугам относятся только услуги, оказываемые организациями, но не органами власти. Между тем очевидно, что ряд услуг, оказываемых органами государственной власти и ОМСУ, имеют те же признаки, что и необходимые и обязательные услуги. Для целей настоящей статьи предлагаем обозначить их вкуче с необходимыми и обязательными услугами как *предварительные* услуги. Такие услуги также имеют своим результатом выдачу того или иного индивидуально определенного документа (заключение о соответствии требованиям, ходатайство, согласование, разрешение, письмо органа). В целом к признакам предварительных услуг следует отнести следующие характерные черты:

1. Обращение за результатом предварительной услуги неразрывно связано с получением результата основной услуги и вызвано такой необходимостью.
2. В ходе оказания предварительной услуги проводятся исследования и проверки, в связи с которыми заявитель или его продукция признаются соответствующими определенным требованиям или претендующими (заслуживающими) на получение определенного блага или права.

Чтобы более точно объяснить понятие предварительной услуги, необходимо выделить и ряд его негативных признаков:

1. Результатом предварительной услуги в любом случае не является результат услуги по подтверждению уже имеющегося статуса или состояния.
2. Наличие у заявителя результата предварительной услуги не является предметом государственного или муниципального контроля.
3. Обязанность по обращению за результатом предварительной услуги не может быть самодостаточной, а должна быть установлена законом исключительно для целей получения результата основной услуги.
4. Результат такой услуги не должен быть вызван коммерческими отношениями между государством и заявителем, в которых агенты государства выступают в качестве субъектов частного права.

Проблема межведомственного информационного запроса результата предварительных услуг, по мнению авторов, состоит в следующем.

Во-первых, документы – результаты предварительных услуг и так уже есть в наличии у заявителя, так как он в любом случае обязан обратиться за таковой услугой для получения результата основной услуги.

Во-вторых, предварительные услуги могут оказываться не только подведомственными организациями, но и частными аккредитованными организациями, в отношении которых межведомственное информационное взаимодействие не применяется. Вариативная организация межведомственного информационного взаимодействия в зависимости от того, кто оказал такую услугу, является слишком сложной управленческой процедурой.

В-третьих, предварительные услуги, как правило, оказываются сетью аккредитованных организаций, в связи с чем организация межведомственного информационного взаимодействия столь большого числа организаций является затруднительной.

Для справки необходимо указать, что, по оценкам авторов статьи, среди всех документов, которые должны запрашиваться межведомственно при предоставлении федеральных государственных услуг (305 документов), треть документов (103 документа) являются результатом предварительных услуг (различные заключения, ходатайства, акты проверок, согласования органов, письма-заявки, задания на проведение работ и т.д.). Характер таких документов, их множество не позволят эффективно организовать в отношении них межведомственное информационное взаимодействие в ближайшее время.

Документы «личного хранения».

Существенной проблемой определения круга документов, подлежащих переводу на межведомственное информационное взаимодействие, является проблема так называемых документов «личного хранения», перечень которых утвержден ч. 6 ст. 7 Закона.

Данный перечень, исключая организацию межведомственного взаимодействия, задумывался именно в части неразрывно связанных с личностью документов (паспорт, военный билет, водительское удостоверение). Однако позже данный перечень был дополнен иными документами по признаку их проблемности в части организации по ним межведомственного информационного взаимодействия. Так, к указанному перечню добавились судебные решения, архивные документы, документы, подтверждающие право на льготы, и т.д.

Проблемой данного перечня являются расплывчатые формулировки наименований документов, включенных в перечень. В итоге на практике неизбежны споры о возможности отнесения того или иного документа к числу документов «личного хранения». В начале данный перечень разрабатывался путем простого перечисления конкретных видов документов.

Однако при подготовке проекта Закона было принято решение обобщить указанные документы в группы. После принятия Закона стало ясно, что толкование обобщенных групп позволяет отнести к документам «личного хранения» те из них, которые на стадии разработки законопроекта не

предполагались для исключения из межведомственного взаимодействия. Например, могут быть истолкованы чрезмерно широко следующие группы документов:

- документы воинского учета;
- документы на транспортное средство;
- удостоверения и документы, подтверждающие право гражданина на получение социальной поддержки.

В итоге был нарушен основной принцип права – принцип правовой определенности. Различные толкования и разночтения при прочтении данного списка практически неизбежны в ходе правоприменительной деятельности.

Документы, формируемые заявителем, на которых он в силу требований законодательства должен проставить определенные отметки в иных органах власти.

В ряде услуг от заявителя требуется представить документ, обязанность по представлению которого возложена на заявителя, однако порядок предоставления услуги предусматривает на таком документе наличие обязательной отметки (согласования) иного органа власти. Примерами могут служить: отметка о гражданстве на свидетельстве о рождении; согласования различных инстанций при вводе объекта в эксплуатацию на соответствующей форме; согласованная с тем или иным органом определенная схема, первоначально формируемая заявителем.

С одной стороны, законодательством не допускается требовать от заявителя предоставления сведений, находящихся в распоряжении органов власти, но, с другой – в таких случаях невозможно наладить информационное взаимодействие, поскольку орган, предоставляющий государственную услугу, не может вместо заявителя пройти необходимые согласования. В этом смысле такие услуги отчасти являются предварительными услугами, о которых говорилось выше. Очевидно, все-таки такие документы должен и далее предоставлять заявитель. Однако формальное противоречие с Законом остается.

Межведомственное информационное взаимодействия при запросе документов у межведомственных консультационных органов.

В некоторых случаях для предоставления государственной или муниципальной услуги необходимы документы, выдаваемые межведомственными консультационными органами (например, межведомственными комиссиями). Примером может служить Государственная комиссия по радиочастотам при Минкомсвязи России, решения которой требуются для получения ряда разрешительных документов, выдаваемых Роскомнадзором.

С одной стороны, такие субъекты не поименованы в ст. 7 Закона как субъекты, обязанные участвовать в межведомственном информационном взаимодействии. С другой стороны, работа любого межведомственного органа обеспечивается аппаратом, созданным в конкретном органе власти. Полагаем, что межведомственное взаимодействие в таких случаях необходимо налаживать через аппараты межведомственных органов, созданных на базе органов власти.

Документы, находящиеся в распоряжении органов власти, предоставленные ранее самим заявителем при получении предыдущих государственных или муниципальных услуг.

В ряде государственных услуг и муниципальных услуг востребованы документы, которые заявитель направлял в органы власти ранее при получении каких-либо иных услуг. Строго говоря, такие документы также находятся в распоряжении органов власти и не могут быть в соответствии Законом запрошены у заявителя.

Например, проектная документация, формируемая заявителем самостоятельно, направляется в орган, уполномоченный в сфере строительства, при получении разрешения на строительство. С этого момента такой документ находится в распоряжении органов власти, заявитель вправе не представлять его при получении иных последующих государственных услуг или муниципальных услуг, а орган, хранящий проектную документацию, обязан представлять ее по запросам иных органов.

3. Практические проблемы внедрения.

Наконец, серьезным препятствием для организации эффективного межведомственного взаимодействия является низкий уровень автоматизации процессов обработки и хранения информации во многих государственных органах и ОМСУ, а также человеческий фактор, проявляющийся в неготовности государственных и муниципальных служащих, предоставляющих услуги, отказаться от традиционного «бумажного» удостоверения подлинности предоставляемых сведений.

Статистика необходимого межведомственного информационного взаимодействия на федеральном уровне

После того как были рассмотрены основные проблемы межведомственного информационного взаимодействия, целесообразно указать количественные показатели необходимого межведомственного информационного взаимодействия.

Центром анализа деятельности органов исполнительной власти ИГМУ НИУ ВШЭ было проведено исследование, направленное на выявление необходимых случаев межведомственного взаимодействия при предоставлении федеральных государственных услуг.

За основу были взяты федеральные государственные услуги, указанные в Перечне государственных услуг и государственных функций федеральных органов исполнительной власти, для которых должны быть разработаны административные регламенты и информация о которых должна быть размещена в Федеральном реестре государственных услуг⁸ (в редакции от 30 мая 2011 г.).

Всего указанный перечень содержит 644 услуги. К этому перечню авторы статьи добавили 18 услуг, не попавших в него. Таким образом, были проанализированы 662 услуги с точки зрения необходимости организации межведомственного информационного взаимодействия при их предоставлении.

Анализ производился на основании изучения нормативных правовых актов, регулирующих предоставление указанных услуг, в частности устанавливающих требования к необходимому для получения результата государственной услуги комплексу документов.

По результатам исследования получены следующие основные результаты.

Всего на федеральном уровне предоставляются 364 государственные услуги (55% от общего количества), для оказания которых необходимы документы, находящиеся в распоряжении федеральных органов исполнительной власти или подведомственных им организаций. В отношении данных документов межведомственное информационное взаимодействие должно быть организовано до 1 октября 2011 г.

Еще для 7 услуг необходимы документы, находящиеся в распоряжении органов власти субъектов РФ и ОМСУ; при этом для их оказания федеральные документы не нужны. Всего же региональные и местные документы необходимы при предоставлении 82 федеральных услуг. В отношении данных документов межведомственное информационное взаимодействие должно быть внедрено до 1 июля 2012 г.

Предоставление документа об оплате оказываемой государственной услуги необходимо в 237 услугах (36%). В отношении данных документов межведомственное информационное взаимодействие должно быть организовано до 1 января 2013 г.

В 280 услугах необходимы документы, попавшие в перечень документов «личного хранения» (ч. 6 ст. 7 Закона), не считая паспорта гражданина РФ, необходимого при предоставлении абсолютного большинства услуг.

Необходимо отметить, что суждение об отнесении рассматриваемой услуги к числу требующих межведомственного взаимодействия делалось в том случае, если хотя бы в одном сценарии предоставления такой услуги необходим документ межведомственного характера. Эти сценарии могут быть предопределены нормативно. Например, для какой-либо специальной категории заявителей требуется представить документ межведомственного характера (например, заявитель – юридическое лицо обязано предоставить выписку из ЕГРЮЛ).

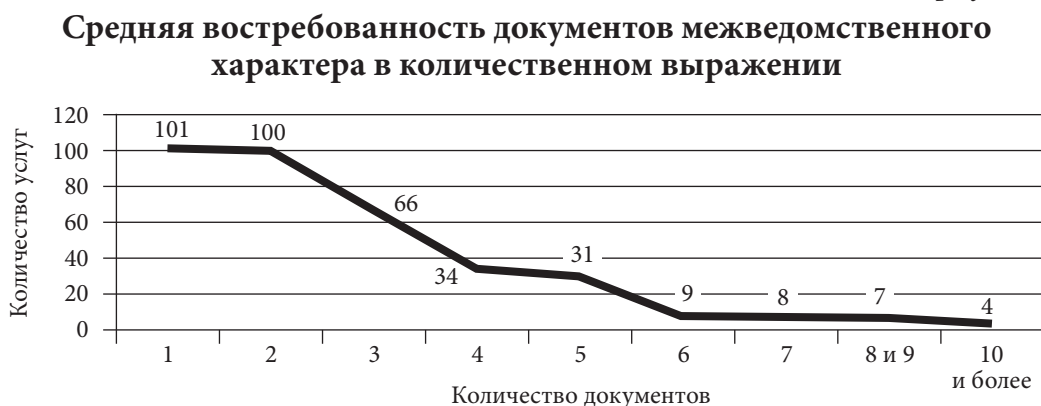
Также сценарии предоставления государственной услуги, требующие предоставления документа межведомственного характера, могут быть продиктованы и различными фактическими обстоятельствами. Например, в абсолютном большинстве государственных услуг по лицензированию требуется представить документ, подтверждающий право пользования зданием или помещением. Такими документами могут быть документы, сведения о которых имеются в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним (далее – ЕГРП). Однако для подтверждения права пользования недвижимостью могут представляться документы, которые либо вообще отсутствуют в распоряжении органов власти или подведомственных им организаций (например, договор аренды на срок менее 1 года), либо правоустанавливающие документы на недвижимое имущество, права на которое зарегистрированы до вступления в силу Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»⁹.

Несмотря на довольно редкие основания возникновения межведомственного информационного взаимодействия в подобных услугах, они все же отнесены к требующим межведомственного взаимодействия.

Всего документы межведомственного характера, необходимые лишь в определенных сценариях предоставления государственной услуги, востребованы в 218 услугах.

На графике 1 проиллюстрировано, что среднее количество требуемых документов межведомственного характера в одной услуге невелико. В большинстве услуг требуется лишь один документ межведомственного характера.

График 1



Проведенное исследование позволило составить реестр документов, подлежащих предоставлению в рамках межведомственного информационного взаимодействия (далее – Реестр документов). Таких документов для федеральных услуг было выявлено 305 единиц.

Формулировки наименований документов заимствованы из нормативных актов, устанавливающих требования к пакету документов, необходимых для предоставления услуги.

К сожалению, не всегда возможно установить сколько-нибудь определенный характер запрашиваемого документа и круг возможных ведомств, уполномоченных выдавать такой документ. Например, в рамках услуги по предоставлению первоочередного права приобретения имущества, не включенного в состав приватизируемого имущества, необходим документ, подтверждающий отсутствие ограничений на приватизацию. Расплывчатость указанной формулировки практически не позволяет установить круг ведомств и случаи необходимого межведомственного взаимодействия в целях его получения. Следует сказать, что таких неопределенных документов экспертами ИГМУ обнаружено 21, что составляет почти 7% от общего числа документов.

Еще одной проблемой объектов межведомственного взаимодействия является множественность органов, уполномоченных выдавать тот или иной документ. Например, документы в сфере строительства (разрешение на строительство, разрешение на ввод объектов в эксплуатацию) выдаются различными федеральными ведомствами. Кроме того, указанные документы выдаются также органами власти субъектов РФ и ОМСУ.

При этом документы, имеющие своим источником множество федеральных ведомств, занимают самую большую нишу документов в Реестре – их обнаружено 30 (почти 10% от общего числа документов).

Таблица 1

**Количество документов, подлежащих предоставлению
в рамках межведомственного информационного
взаимодействия с иными ведомствами**

Наименование ФОИВ*	Кол-во документов	Наименование ФОИВ	Кол-во документов
Много ФОИВ	30	Минфин России	5
Росприроднадзор	18	Росрыболовство	5
МВД России	16	Рособрнадзор	4
ФТС России	16	Роскосмос	4
Минкультуры России	14	Минсельхоз России	3
Роснедра	13	МЧС России	3
Ростехнадзор	11	ФСБ России	3
Минобороны России	10	Росжелдор	3
ФНС России	10	ЦБ РФ	3
Росздравнадзор	10	ФСС	2
Роскомнадзор	10	Росстат	2
Минюст России	9	ФСКН	2
ФМС России	8	Росводресурсы	2
Россельхознадзор	8	Росавиация	2
Росреестр	7	Минрегион России	1
ФСФР России	7	Минкомсвязь России	1
Ространснадзор	7	ФСВТС	1
Минпромторг	7	Росалкогольрегулирование	1
Росстандарт	7	Минэкономразвития России	1
Минздравсоцразвития	6	Минспорттуризм России	1
ПФР	5	Ростуризм	1
МИД России	5	Правительство РФ	1
Роспотребнадзор	5	Роспечать	1
ФСТЭК России	5	Росимущество	1

* *Федеральный орган исполнительной власти*

Рейтинг ведомств по количеству услуг, в рамках которых необходимо организовывать межведомственное информационное взаимодействие, представлен в таблице 2. При этом следует иметь в виду, что ряд услуг имеют излишне детализированный характер (их следовало бы объединить в одну общую услугу). У других ведомств, наоборот, наименования

услуг носят чрезмерно общий характер, и их целесообразно разделить на несколько самостоятельных услуг. Кроме того, в анализируемый Перечень, который формировался Минэкономразвития России на основе информации ведомств, предоставляющих государственные услуги, включены не все услуги.

Таблица 2

**Количество услуг, в рамках которых необходимо
организовывать межведомственное информационное
взаимодействие**

Наименование ФОИВ	Кол-во услуг	Наименование ФОИВ	Кол-во услуг
МВД России	26	Роспотребнадзор	5
Ространснадзор	18	Минрегион России	5
Росавиация	16	Росреестр	5
Росприроднадзор	15	Роспатент	4
Росздравнадзор	14	ФСТЭК России	4
Россельхознадзор	14	МИД России	4
ФМС России	13	Минсельхоз России	4
Ростехнадзор	12	Минфин России	4
Минкультуры России	11	Минэнерго России	4
Минэкономразвития России	11	ПФР	4
Минюст России	11	Росморречфлот	3
Рособоронзаказ	10	Роспечать	3
ФСФР России	10	Росавтодор	3
Минпромторг России	10	ФМБА России	3
ФНС России	10	Росалкогольрегулирование	3
Росимущество	9	Росстандарт	2
ФТС России	9	Рособрнадзор	2
Минздравсоцразвития России	9	ФСТ России	2
ФСБ России	9	МЧС России	2
Росрыболовство	8	Минкомсвязь России	2
Роскомнадзор	8	Рослесхоз	1
Росжелдор	8	Росмолодежь	1
ФАС России	8	Ростуризм	1
ФСС России	7	Роскосмос	1
Минобороны России	6	ФСКН России	1
Роснедра	5	Росводресурсы	1
Россвязь	5	Минтранс России	1

Далее в таблице 3 приведен рейтинг наиболее часто встречающихся документов, в отношении которых необходимо обеспечить межведомственное информационное взаимодействие.

Таблица 3

Рейтинг востребованности документов

Наименование ФОИВ	Документ	Кол-во услуг, в которых документ востребован
ФНС России	Документы, подтверждающие государственную регистрацию юридического лица, индивидуального предпринимателя	118
Росреестр	Выписка об объекте недвижимости	93
ФНС России	Документы, подтверждающие постановку на учет в налоговом органе, в том числе обособленных подразделений	72
ФНС России	Выписка из ЕГРЮЛ, ЕГРИП	45
ФНС России	Балансовый отчет или иная финансовая отчетность	23
Роспотребнадзор	Санитарно-эпидемиологическое заключение	23
Росстандарт	Свидетельство о проверке средства измерений	20
Росприроднадзор	Положительное заключение государственной экологической экспертизы	16
Росстандарт	Сертификаты соответствия	15
МВД России	Лицензии и разрешения на оружие и патроны к нему	11
МВД России	Справка о наличии (отсутствии) судимости	10
ФНС России	Документ об отсутствии задолженности по уплате налогов	10
Роснедра	Лицензия на пользование недрами	10
Роспатент	Патенты, свидетельства на охраняемые результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации	9
Много ФОИВ	Лицензии, выданные в соответствии с ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», а также иными ФЗ, устанавливающими обязательные требования о наличии лицензии	9
ФНС России	Налоговая декларация с отметкой налогового органа	8
Много ФОИВ	Заключение государственной экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий	8
Росреестр	Договор, иной правоустанавливающий документ на объект недвижимости, зарегистрированный в Росреестре	7
Росреестр	Сведения, внесенные в государственный кадастр недвижимости	7
Росздравнадзор	Лицензии на осуществление медицинской деятельности, выданные Росздравнадзором	7
Ространснадзор	План по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов судна	7
ФСБ России	Документ, подтверждающий допуск к проведению работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну	7
Много ФОИВ	Разрешение на строительство	7
Рособрнадзор	Лицензия образовательного учреждения или иной документ, подтверждающий статус учебного заведения	6
Рособрнадзор	Документы об аккредитации образовательного учреждения, научной организации	6
Роспотребнадзор	Заключения, научные отчеты, протоколы испытаний, результаты анализов, подготавливаемые подведомственными организациями Роспотребнадзора	6

Много ФОИВ	Ходатайства (письма) органов о совершении индивидуально определенного действия	6
Много ФОИВ	Справка о прохождении военной службы	6
Много ФОИВ	Градостроительный план земельного участка	6
Росприрод-надзор	Разрешение СИТЕС	5
ФНС России	Разделительный баланс и/или передаточный акт	5
Минюст России	Документ, подтверждающий полномочия нотариуса	5
Минюст России (Государственная регистрационная палата)	Разрешение на открытие представительства иностранных компаний, выданное аккредитующим органом, и свидетельство о внесении представительства в Сводный государственный реестр	5
Роскомнадзор	Разрешение на использование радиочастот (радиочастотных каналов) для радиоэлектронных средств	5
Роскомнадзор	Свидетельство о регистрации СМИ	5
Ространснадзор	Удостоверение об аттестации на право занимать должность, связанную с обеспечением безопасности движения	5
Много ФОИВ	Выписка из домовой книги или копия поквартирной карточки, копия финансового лицевого счета, справка о составе семьи, адресные листки убытия, выданные подведомственные ФОИВ жилищно-коммунальными организациями	5
Много ФОИВ	Проектная документация	5
Много ФОИВ	Разрешение на ввод объекта капитального строительства в эксплуатацию	5
Правительство РФ	Решение Правительства РФ и координационных органов при Правительстве РФ	5

Документы, встречающиеся 4 и менее раз, в данной таблице не приводятся. Следует отметить только, что документов, востребованных лишь в одной услуге, обнаружено 176, что составляет 58% от общего числа документов.

Отдельно необходимо указать на тот факт, что из общего количества всех документов межведомственного характера 83% документов (253 документа) находятся на руках у заявителя. Следовательно, организация по ним межведомственного взаимодействия не столь важна, поскольку она несущественно упростит процедуру предоставления услуг для заявителей. Однако Закон не знает такого исключения из межведомственного информационного взаимодействия, как нахождение документа одновременно в распоряжении заявителя. Следовательно, по букве Закона в отношении таких документов также необходимо обеспечивать межведомственное информационное взаимодействие.

Следует отметить, что ряд документов, необходимых для предоставления федеральных услуг, выдается как федеральными ведомствами, так и региональными органами власти и ОМСУ. Таких документов обнаружено 11% от общего количества. При этом они чаще всего выдаются именно региональными и муниципальными органами.

Выводы

Становление института межведомственного информационного взаимодействия в России только начинается. Методологические подходы определения круга документов и сведений, подлежащих переводу на межведомственное информационное взаимодействие, могут еще изменяться и уточняться. Реальные объемы и количественные показатели такого взаимодействия могут быть как выше, так и ниже, чем представлено в настоящей статье.

Подход к отнесению документов и сведений, подлежащих переводу на межведомственное информационное взаимодействие, использованный в статье, является позицией ее авторов. Однако, в отсутствие каких-либо решений правоприменительной практики и иных опубликованных подходов, в целом следует признать, что работа федеральных органов исполнительной власти идет именно по пути, обозначенному в настоящей статье. Когда же начнет формироваться судебная практика, возможно, что усмотрение судебных органов по данному вопросу будет иным.

Например, в части документов, находящихся в распоряжении как органов власти, так и заявителей, судебные органы могут прийти к правовой позиции о допустимости истребования таких документов у заявителей. Данное предположение тем более вероятно, что основная масса документов, выданных заявителям (чаще всего в форме свидетельств), именно в таком виде (например, второй экземпляр свидетельства) в органе власти отсутствует. В лучшем случае имеется его копия, а чаще всего просто запись о выдаче документа. При указанных обстоятельствах суды могут прийти к выводу, что такого рода необходимые документы отсутствуют в распоряжении органов власти или их подведомственных организаций, и признать легитимным их дальнейшее истребование у заявителей.

В целом развитие института межведомственного информационного взаимодействия происходит в настоящее время отчасти стихийно. Иное и невозможно, учитывая, что переход на межведомственное взаимодействие должен произойти сразу в отношении всех документов и сведений, находящихся в распоряжении органов власти и подведомственных им организаций. Авторы же статьи являются сторонниками постепенного перехода. Наиболее удобным и организованным переходом явился бы поэтапный перевод на межведомственное взаимодействие отдельно взятых информационных ресурсов, находящихся в распоряжении органов власти. При этом начинать следовало бы с наиболее массовых и в то же время наиболее подготовленных в технологическом плане ресурсов, таких как ЕГРЮЛ, ЕГРИП, ЕГРП.

Первым этапом должен был бы стать запрет истребовать у заявителей любые документы, отображающие в том или ином виде реестровые записи таких учетов. Вторым этапом должен был бы стать отбор иных подготовленных информационных ресурсов. Параллельно органы власти должны были бы проводить работу по подготовке своих информационных ресурсов к переводу их на межведомственное информационное взаимодействие.

Однако был выбран иной вариант. Декларативный запрет на истребование документов и сведений, находящихся в распоряжении органов вла-

сти и организаций, был установлен без широкого общественного и экспертного обсуждения.

Необходимость данной меры, ее востребованность в общественной жизни не столь очевидны. Учитывая, что, как указывалось выше, 83% всех документов, переводимых на межведомственное взаимодействие, и так находятся в распоряжении заявителей, эффективность данной меры еще более сомнительна. Авторы статьи полагают, что, несмотря на наличие тех или иных документов у органов власти или подведомственных им организаций, заявители будут продолжать предоставлять их самостоятельно.

Во-первых, это будет психологически предпочтительнее для заявителей, а во-вторых, органы, предоставляющие государственные или муниципальные услуги, будут их к этому подталкивать в целях сокращения своих издержек. Таким образом, пользоваться межведомственным информационным взаимодействием в ситуации, когда необходимыми документами располагает как заявитель, так и орган власти, будут наиболее настойчивые заявители в достаточно редких случаях (например, в случае потери оригинала выданного документа или нахождения его в ином городе).

Учитывая при этом неизбежность создания необходимой инфраструктуры межведомственного взаимодействия в целях соблюдения законодательного требования, встает закономерный вопрос об экономической целесообразности данной меры.

В связи с этим представляется оптимальным сосредоточить основные усилия по организации межведомственного информационного взаимодействия на документах, которые отсутствуют в распоряжении заявителей.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».
2. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».
3. Федеральный закон от 1 июля 2011 г. № 169-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 352 «Об утверждении перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг и предоставляются организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг, и определении размера платы за их оказание».
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 23 июня 2011 г. № 498 «О некоторых вопросах осуществления частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности».

6. Приказ МВД России от 24 ноября 2008 г. № 1001 «О порядке регистрации транспортных средств».
7. Приказ Минкомсвязи России от 21 марта 2011 г. № 39 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральным агентством по печати и массовым коммуникациям государственной услуги «Выдача справок, подтверждающих право на получение льгот, предусмотренных законодательством Российской Федерации для периодических печатных изданий, книжной продукции и полиграфических материалов».

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Согласно статье 1 Закона, межведомственное информационное взаимодействие – это осуществляемое в целях предоставления государственных и муниципальных услуг взаимодействие по вопросам обмена документами и информацией, в том числе в электронной форме, между органами, предоставляющими государственные услуги, органами, предоставляющими муниципальные услуги, подведомственными государственным органам или органам местного самоуправления организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, иными государственными органами, органами местного самоуправления, многофункциональными центрами.
- ² См. статьи 64, 64.1, 84, 85, 220 и 284.1 Налогового кодекса Российской Федерации.
- ³ См. статьи 23, 26 и 52 Жилищного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ.
- ⁴ См. статьи 14 и 32 Закона Российской Федерации от 27 ноября 1992 г. № 40151 «Об организации страхового дела в Российской Федерации».
- ⁵ См. статьи 62, 68, 72, 77, 83, 90, 122 и 142 Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации».
- ⁶ После вступления Закона в силу противоречащие ему акты принимаются и на законодательном уровне. Примером может служить вышеупомянутый Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации».
- ⁷ Например, свидетельства о регистрации некоторых актов гражданского состояния могут быть выданы различными органами ЗАГС (рождения – по месту рождения ребенка или по месту жительства родителей (одного из родителей); брака – любым органом ЗАГС по выбору лиц, вступающих в брак).
- ⁸ Перечень размещен на портале Административной реформы (<http://www.ar.gov.ru>).
- ⁹ В соответствии с ч. 6 ст. 7 Закона такие документы отнесены к документам «личного хранения».