

**ПРЕДЛОЖЕНИЯ к проекту постановления Правительства Российской Федерации
«О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 27 сентября
2011 г. № 797»**

1. Общая позиция

Проект в целом может быть поддержан только при условии, что перевод отдельных услуг в электронную или проактивную форму не будет означать прекращения:

- личного обращения граждан;
- приема заявлений и документов в МФЦ;
- подачи документов на бумажном носителе;
- получения бумажной расписки о приеме заявления;
- получения результата услуги на бумажном носителе;
- помощи гражданину со стороны работника МФЦ;
- возможности обращения через представителя;
- доступа к услугам граждан, не имеющих технической возможности пользоваться электронными сервисами.

Предлагаемые ниже изменения не препятствуют цифровизации и не требуют отказа от электронных услуг. Их целью является недопущение ситуации, при которой гражданин вынужден пользоваться цифровой системой вопреки своему волеизъявлению либо из-за отсутствия альтернативного канала.

I. Правки в текст проекта постановления

Поправка 1. Уточнить содержание подпункта «д» пункта 2 постановления № 797

Текущая редакция в проекте

разработать и утвердить планы мероприятий, необходимых для перевода очных обращений граждан за предоставлением государственных услуг, предоставляемых федеральными органами исполнительной власти и органами государственных внебюджетных фондов или в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, публично-правовыми компаниями, в многофункциональные центры ... и определить перечень государственных услуг (при наличии) с указанием сроков реализации, которые будут предоставляться в упреждающем (проактивном) режиме и (или) исключительно в электронном виде, информирование по которым осуществляется в многофункциональных центрах...

Предлагаемая редакция

Изложить подпункт «д» пункта 2 постановления № 797 в следующей редакции:

«д) разработать и утвердить планы мероприятий, необходимых для перевода очных обращений граждан за предоставлением государственных услуг, предоставляемых федеральными органами исполнительной власти и органами государственных внебюджетных фондов или в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, публично-правовыми компаниями, в многофункциональные центры, с обеспечением приема заявлений и документов, в том числе на

бумажном носителе, оказания заявителям необходимого содействия и выдачи документов по результатам предоставления государственных услуг в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»;

определить перечень государственных услуг (при наличии) с указанием сроков реализации, которые будут предоставляться в упреждающем (проактивном) режиме и (или) в электронной форме, включая случаи, когда такая форма прямо предусмотрена федеральным законом, информирование о которых осуществляется в многофункциональных центрах;

установление предоставления государственной услуги в электронной форме не должно ограничивать право заявителя на личное обращение, обращение через представителя, подачу документов на бумажном носителе и получение результата предоставления государственной услуги на бумажном носителе, за исключением случаев, когда соответствующая обязательная электронная форма прямо установлена федеральным законом».

Обоснование

Предлагаемая редакция:

- устраняет двусмысленность слова «исключительно»;
- связывает планы мероприятий с Федеральным законом № 210-ФЗ;
- прямо сохраняет функции МФЦ по приему документов;
- не препятствует случаям, когда обязательная электронная форма установлена именно федеральным законом;
- не позволяет установить такой режим только ведомственной методикой или планом мероприятий.

Федеральный закон № 210-ФЗ предусматривает функции МФЦ по приему документов, созданию электронных дубликатов документов, представленных на бумаге, и выдаче бумажных документов, подтверждающих содержание электронных документов. Поэтому поправка устраняет возможное противоречивое толкование проекта.

Поправка 2. Сохранить за МФЦ не только информирование, но и полноценное содействие

Проблема

В проекте используется формула:

информирование по которым осуществляется в многофункциональных центрах.

Эта формулировка может привести к тому, что МФЦ будет только разъяснять порядок электронного обращения, но не принимать заявление и не помогать гражданину совершить юридически значимые действия.

Предлагаемая поправка

В пункте 1 изменений после слов:

«информирование по которым осуществляется в многофункциональных центрах»

дополнить словами:

«а также прием заявлений и документов, оказание организационно-технического содействия заявителям, направление документов в орган, предоставляющий государственную услугу, и выдача результата предоставления государственной услуги в случаях и порядке, установленных законодательством Российской Федерации».

Итоговая формула

Пункт следует изложить таким образом:

«...информирование, прием заявлений и документов, оказание организационно-технического содействия заявителям, направление документов в орган, предоставляющий государственную услугу, и выдача результата предоставления государственной услуги по которым осуществляются в многофункциональных центрах».

Обоснование

Это не расширяет предмет постановления за его пределы. Постановление № 797 непосредственно регулирует взаимодействие МФЦ с государственными органами. Поэтому уточнение функций МФЦ относится к предмету проекта.

Поправка также соответствует статьям 15 и 16 Федерального закона № 210-ФЗ.

Поправка 3. Установить право выбора формы обращения

Предлагаемая поправка

Дополнить пункт 1 изменений новым абзацем следующего содержания:

«Предоставление государственной услуги в электронной форме является способом взаимодействия с заявителем и не влечет обязанности заявителя использовать электронную форму обращения, если обязанность использования такой формы прямо не установлена федеральным законом».

Дополнительный абзац

«При отсутствии установленной федеральным законом обязанности использования электронной формы заявитель вправе выбрать форму обращения: лично, через представителя, на бумажном носителе либо в электронной форме».

Обоснование

Такая формулировка не запрещает электронное предоставление услуг, но препятствует подмене права на услугу обязанностью пользоваться определенным цифровым сервисом.

Она также позволяет разработчикам сохранить проектную цель — развитие цифрового взаимодействия — без лишения гражданина альтернативного канала.

Поправка 4. Закрепить обязательность приема бумажных документов в МФЦ

Предлагаемая поправка

Дополнить пункт 1 изменений абзацами следующего содержания:

«При обращении заявителя в многофункциональный центр на бумажном носителе многофункциональный центр обеспечивает прием заявления и документов, необходимых для предоставления государственной услуги, если иное прямо не установлено федеральным законом».

«Отказ в приеме заявления или документов исключительно по причине их представления на бумажном носителе не допускается».

«При наличии документов, представленных на бумажном носителе, многофункциональный центр осуществляет их преобразование в электронную форму в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ, с сохранением содержания и реквизитов таких документов».

Обоснование

Поправка прямо реализует действующие функции МФЦ и не требует изменения федерального законодательства.

Федеральный закон № 210-ФЗ уже предусматривает создание МФЦ электронных дубликатов документов, представленных гражданином на бумажном носителе. Поэтому предложенная норма не создает новую модель, а исключает ее ограничительное толкование.

Поправка 5. Предусмотреть обязательную бумажную расписку

Предлагаемая поправка

Дополнить пункт 1 изменений следующим абзацем:

«При приеме заявления и документов многофункциональный центр выдает заявителю расписку на бумажном носителе, содержащую дату приема, регистрационный номер обращения, перечень принятых документов, сведения о многофункциональном центре и срок предоставления государственной услуги».

Дополнительная гарантия

«По желанию заявителя расписка также может быть направлена в электронной форме. Направление расписки в электронной форме не заменяет ее выдачу на бумажном носителе, если заявитель выбрал бумажную форму взаимодействия».

Обоснование

Бумажная расписка необходима для подтверждения:

- факта обращения;
- даты подачи документов;
- состава переданных документов;
- соблюдения срока обращения;
- возможности последующего обжалования.

Это особенно важно при технических сбоях, спорах о непредставлении документа или пропуске срока.

Поправка 6. Установить право на бумажный результат

Предлагаемая поправка

Дополнить пункт 1 изменений следующим абзацем:

«По выбору заявителя результат предоставления государственной услуги выдается в форме документа на бумажном носителе либо направляется в форме электронного документа, если иной порядок или форма результата прямо не установлены федеральным законом».

Дополнительный абзац

«Выдача результата предоставления государственной услуги на бумажном носителе осуществляется без взимания платы, если федеральным законом не предусмотрена плата за предоставление соответствующей государственной услуги».

Еще один абзац

«Отсутствие у заявителя доступа к Единому portalу государственных и муниципальных услуг, учетной записи в Единой системе идентификации и аутентификации, электронной подписи, смартфона, компьютера или электронной почты не является основанием для отказа в предоставлении государственной услуги либо выдаче результата на бумажном носителе, если иное прямо не установлено федеральным законом».

Обоснование

Эта поправка согласуется с подпунктом 6.1 части 1 статьи 16 Федерального закона № 210-ФЗ, предусматривающим выдачу заявителям документов на бумажном носителе, подтверждающих содержание электронных документов.

Она также исключает ситуацию, при которой цифровой документ фактически становится единственным доказательством реализации права гражданина.

Поправка 7. Исключить зависимость бумажной альтернативы от «технической возможности»

Если в иных связанных проектах или административных регламентах используется формула:

«при наличии технической возможности»,

предлагается заменить ее следующим текстом:

«в порядке, обеспечивающем возможность получения документа на бумажном носителе независимо от наличия у заявителя технических средств доступа к информационной системе».

Для случаев технического сбоя

Добавить:

«Отсутствие технической возможности в момент обращения не является основанием для отказа в приеме заявления, предоставлении государственной услуги или выдаче результата. В таком случае применяется резервный порядок приема и выдачи документов на бумажном носителе».

Обоснование

Фраза «при наличии технической возможности» без резервного механизма превращает право гражданина в условное право. Государственный орган должен отвечать за организацию предоставления услуги, а не возлагать технические риски на заявителя.

Поправка 8. Установить резервный бумажный порядок при сбое электронных систем

Предлагаемая редакция

Дополнить пункт 1 изменений следующим пунктом:

«В случае недоступности Единого портала государственных и муниципальных услуг, информационной системы органа, предоставляющего государственную услугу, системы межведомственного электронного взаимодействия либо иных информационных систем, используемых для предоставления государственной услуги, многофункциональный центр обязан обеспечить прием обращения на бумажном носителе, выдать заявителю расписку и направить документы в уполномоченный орган после восстановления технической возможности».

Дополнительная гарантия

«Датой обращения в таком случае признается дата приема заявления и документов многофункциональным центром».

Обоснование

Без этой нормы гражданин несет риск:

- пропуска срока;
 - отказа в выплате;
 - невозможности подтвердить своевременность обращения;
 - повторного сбора документов;
 - негативных последствий из-за сбоя, который находится вне его контроля.
-

Поправка 9. Запретить отказ в услуге из-за отсутствия цифровых средств

Предлагаемая редакция

Дополнить пункт 1 изменений следующим абзацем:

«Не допускается отказ в приеме заявления, предоставлении государственной услуги или выдаче результата предоставления государственной услуги по мотивам отсутствия у заявителя доступа к информационно-телекоммуникационной сети “Интернет”, технического устройства, учетной записи в Единой системе идентификации и аутентификации, электронной подписи либо навыков работы с информационными системами, за исключением случаев, когда обязательная электронная форма прямо установлена федеральным законом».

Для обязательной электронной формы

Добавить:

«В случае установления федеральным законом обязательной электронной формы обращения многофункциональный центр обеспечивает заявителю бесплатное организационно-техническое содействие, включая предоставление рабочего места, помощь в заполнении формы, сканирование документов, их направление в уполномоченный орган и выдачу подтверждения о направлении обращения».

Обоснование

Эта конструкция учитывает возможные замечания разработчиков: она не отменяет федеральные требования об электронной форме, но гарантирует, что гражданин не будет обязан самостоятельно обладать необходимыми техническими средствами.

Поправка 10. Сохранить обращение через представителя

Предлагаемая редакция

Дополнить пункт 1 изменений следующим абзацем:

«Предоставление государственной услуги в электронной форме не ограничивает право заявителя обратиться через представителя в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации».

«Многофункциональный центр обеспечивает прием документов, представленных представителем заявителя, а также информирование представителя о ходе предоставления государственной услуги в пределах предоставленных полномочий».

Обоснование

Для инвалидов, пожилых граждан, несовершеннолетних и лиц, не владеющих навыками работы с цифровыми системами, обращение через представителя является важным способом реализации права на государственную услугу.

II. Правки, касающиеся планов мероприятий

Поправка 11. Установить обязательное содержание планов мероприятий

Предлагаемая редакция

Дополнить подпункт «д» пункта 2 постановления № 797 после слов «планы мероприятий» словами:

«с обязательным указанием».

Далее дополнить подпункт следующими абзацами:

«сведений о сохранении приема заявлений и документов на бумажном носителе, возможности обращения через представителя, порядке выдачи бумажного результата предоставления государственной услуги, порядке действий при технических сбоях и порядке оказания организационно-технического содействия заявителям».

Полная формула

«Планы мероприятий должны содержать сведения о порядке приема заявлений и документов на бумажном носителе, порядке обращения через представителя, порядке создания электронных дубликатов документов, порядке выдачи результата на бумажном носителе, порядке подтверждения даты обращения и резервном порядке при недоступности информационных систем».

Обоснование

Без обязательного содержания планов каждый федеральный орган сможет самостоятельно решать, сохранять ли бумажный канал. Это приведет к неодинаковой практике и правовой неопределенности.

Поправка 12. Запретить включение услуги в перечень «исключительно электронных» без обоснования

Предлагаемая редакция

Дополнить подпункт «д» пункта 2 постановления № 797 следующим абзацем:

«Включение государственной услуги в перечень услуг, предоставляемых исключительно в электронной форме, допускается только при наличии прямого указания федерального закона либо при условии сохранения приема заявлений и документов через многофункциональные центры с оказанием заявителю необходимого организационно-технического содействия».

Дополнительный абзац

«Планы мероприятий должны содержать обоснование необходимости установления электронной формы, сведения о наличии технической инфраструктуры, доступности услуги для инвалидов и граждан, проживающих в удаленных и труднодоступных территориях, а также сведения о сохранении альтернативного способа обращения».

Обоснование

Такая норма позволит разработчикам сохранить электронный формат там, где он объективно необходим, но исключит его автоматическое распространение на все услуги без анализа последствий.

Поправка 13. Установить запрет на сокращение МФЦ до консультационного пункта

Предлагаемая редакция

Дополнить пункт 1 изменений следующим абзацем:

«Реализация планов мероприятий не должна приводить к ограничению функций многофункциональных центров по приему заявлений и документов, созданию электронных дубликатов документов, направлению документов в органы, предоставляющие государственные услуги, информированию заявителей о ходе предоставления услуг и выдаче результатов предоставления услуг».

Обоснование

Поправка непосредственно относится к планам перевода обращений в МФЦ и предотвращает их организационное превращение в справочные пункты.

Поправка 14. Ввести оценку доступности для граждан

Предлагаемая редакция

Дополнить подпункт «д» пункта 2 постановления № 797 следующим абзацем:

«До утверждения плана мероприятий проводится оценка доступности соответствующих государственных услуг для инвалидов, лиц пожилого возраста, граждан, проживающих в сельских, удаленных и труднодоступных территориях, а также граждан, не имеющих доступа к информационно-телекоммуникационной сети “Интернет”».

Обоснование

Такое требование является организационным и относится к порядку разработки планов мероприятий. Оно не требует изменения федерального закона и позволяет заранее выявить риски цифрового исключения.

Поправка 15. Установить общественное информирование о смене порядка обращения

Предлагаемая редакция

Дополнить подпункт «д» пункта 2 постановления № 797 следующим абзацем:

«До начала реализации мероприятий, изменяющих порядок обращения за предоставлением государственной услуги, обеспечивается информирование граждан о порядке обращения, сроках изменения порядка, сохранении или изменении бумажного канала, возможности обращения через многофункциональный центр, порядке получения бумажного результата и способах обжалования».

Обоснование

Гражданин не должен узнать о прекращении приема документов только в момент обращения. Предварительное информирование снижает число отказов, пропусков сроков и конфликтов в МФЦ.

III. Правки по отдельным услугам

Поправка 16. Услуги, связанные с инвалидами

В пункт 2 изменений после подпункта «г» дополнить следующим абзацем:

«При предоставлении государственных услуг, связанных с обеспечением инвалидов техническими средствами реабилитации, протезно-ортопедическими изделиями, собаками-проводниками и регистрацией транспортных средств, используемых инвалидами или перевозящих инвалидов и детей-инвалидов, многофункциональные центры обеспечивают прием документов на бумажном носителе, проверку комплектности документов, выдачу расписки, информирование о ходе предоставления услуги и выдачу результата на бумажном носителе по выбору заявителя».

Дополнительная гарантия

«Ошибки в электронных сведениях, возникшие вследствие технического сбоя либо некорректного преобразования документов, не могут влечь отказ в предоставлении государственной услуги без предварительного предоставления заявителю возможности ознакомиться с такими сведениями и представить исправления».

Обоснование

Эти услуги непосредственно связаны с реализацией социальных прав и требуют повышенной защиты от цифровых ошибок.

Поправка 17. Семейная выплата

В пункт 3 изменений после подпункта «б» дополнить следующим абзацем:

«Предоставление ежегодной семейной выплаты гражданам Российской Федерации, имеющим двух и более детей, осуществляется с сохранением возможности подачи заявления через многофункциональный центр на бумажном носителе либо при содействии работника многофункционального центра в электронной форме».

Дополнительный абзац

«По требованию заявителя решение о предоставлении либо об отказе в предоставлении ежегодной семейной выплаты выдается на бумажном носителе с указанием оснований принятого решения и порядка его обжалования».

Обоснование

Семейная выплата должна быть доступна не только семьям, имеющим возможность самостоятельно пользоваться порталом.

Поправка 18. Пенсионные услуги и сведения о лицевых счетах

В пункты 16 и 17 приложения к постановлению № 797 добавить:

«Прием заявлений, уведомлений и документов осуществляется в электронной форме либо на бумажном носителе по выбору заявителя, если иной порядок прямо не установлен федеральным законом».

Для пункта 13 перечня результатов добавить:

«Информирование зарегистрированных лиц о состоянии их индивидуальных лицевых счетов осуществляется в том числе путем выдачи документа на бумажном носителе по требованию заявителя».

Обоснование

Пенсионные сведения являются юридически и социально значимыми. Гражданину необходим документ, который можно сохранить, предъявить и использовать без постоянного доступа к личному кабинету.

Поправка 19. Компенсация проезда для жителей Крайнего Севера

Для пункта 17 дополнить формулировку следующим положением:

«Подача заявления и документов на предоставление компенсации расходов на оплату стоимости проезда осуществляется через многофункциональный центр на бумажном носителе либо в электронной форме по выбору заявителя. Многофункциональный центр выдает заявителю бумажную расписку о приеме документов и по требованию — бумажное решение по результатам рассмотрения заявления».

Обоснование

Получатели услуги могут проживать в удаленных территориях и не всегда иметь стабильный доступ к Интернету. Перевод услуги только в цифровой формат может привести к фактическому ограничению права на компенсацию.

IV. Технические и юридико-технические правки

Поправка 20. Уточнить нумерацию пунктов

В проекте имеются формулировки:

«пункты 181 и 19»;
«дополнить пунктом 210».

Предлагается:

1. проверить, имеется ли в виду пункт 18.1;
2. проверить правильность номера нового пункта;
3. привести нумерацию приложения в соответствие с действующей редакцией постановления № 797;
4. указать, изменяется ли нумерация последующих пунктов;
5. в случае изменения нумерации привести приложение в новой редакции либо изложить соответствующие пункты полностью.

Формулировка предложения разработчикам

«Просим устранить техническую неопределенность в нумерации пунктов 18.1 и 21 либо иного пункта, обозначенного в проекте как “181” и “210”, поскольку в текущей редакции невозможно достоверно установить содержание предлагаемых изменений».

Обоснование

Это нейтральное юридико-техническое замечание, которое должно быть принято независимо от позиции по цифровизации.

Поправка 21. Уточнить последствия исключения услуг из перечней

После каждого положения об исключении услуги из перечня добавить переходную норму:

«Исключение государственной услуги из перечня услуг, предоставление которых организуется по принципу “одного окна” в многофункциональных центрах, не влечет прекращения личного приема заявителей, приема документов на бумажном носителе и выдачи документов на бумажном носителе, если иное прямо не установлено федеральным законом».

Обоснование

Исключение услуги из перечня МФЦ не должно автоматически толковаться как запрет личного или бумажного обращения.

Поправка 22. Установить переходный период

Предлагаемая редакция

Дополнить проект пунктом 4 следующего содержания:

«Установить переходный период продолжительностью не менее шести месяцев со дня вступления в силу настоящего постановления, в течение которого прием заявлений и документов по государственным услугам, порядок предоставления которых изменяется настоящим постановлением, осуществляется как в электронной форме, так и на бумажном носителе через многофункциональные центры».

«Заявления и документы, принятые до истечения переходного периода, рассматриваются по правилам, действовавшим на дату их приема, если это не ухудшает положение заявителя».

Обоснование

Переходный период необходим для:

- обучения работников МФЦ;
 - информирования граждан;
 - устранения технических ошибок;
 - недопущения массовых отказов;
 - адаптации административных регламентов.
-

Поправка 23. Сохранить действующий порядок для ранее поданных заявлений

Предлагаемая редакция

Дополнить проект пунктом 5:

«Заявления, поданные до дня вступления в силу настоящего постановления, рассматриваются в соответствии с порядком, действовавшим на день подачи заявления, если применение нового порядка не улучшает положение заявителя».

Обоснование

Это стандартная переходная гарантия, предотвращающая ухудшение положения граждан, уже начавших процедуру получения услуги.