

## **ЭКСПЕРТНОЕ МНЕНИЕ**

**о проекте постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении порядка направления электронных дубликатов документов и информации, заверяемых усиленной квалифицированной электронной подписью уполномоченного должного лица многофункционального центра предоставления государственных и муниципальных услуг в федеральные органы исполнительной власти, органы государственных внебюджетных фондов, исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и гражданам, а также перечня документов и информации, в отношении которых создаются и направляются электронные дубликаты документов и информации, заверяемые усиленной квалифицированной электронной подписью уполномоченного должного лица многофункционального центра предоставления государственных и муниципальных услуг»**

В соответствии с пунктом 7.2 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»<sup>1</sup> МФЦ осуществляют создание заверенных усиленной квалифицированной подписью уполномоченного должностного лица МФЦ электронных дубликатов документов и информации (преобразование в электронную форму документов и информации на бумажном носителе с сохранением их содержания и (при наличии) реквизитов), необходимых для предоставления государственных и муниципальных услуг и представленных гражданами на бумажных носителях, в порядке, установленном правилами организации деятельности МФЦ, а также направление указанных электронных дубликатов в органы, предоставляющие государственные услуги, органы, предоставляющие муниципальные услуги, и указанным гражданам с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг и (или) региональных порталов государственных и муниципальных услуг.

Данный пункт был внесен в качестве изменений в указанный нормативный правовой акт Федеральным законом от 30.12.2020 № 509-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>2</sup>.

Перечень заверяемых документов и информации и порядок создания и направления их электронных дубликатов в органы, предоставляющие государственные услуги, органы, предоставляющие муниципальные услуги, должен быть установлен Постановлением Правительства Российской Федерации, проект которого выложен на официальном сайте.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Российская газета. №168. 2010.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 30.12.2020 № 509-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. №2. 2021.

Проведенный анализ содержания проекта и федерального законодательства, которым предусмотрено принятие данного нормативного правового акта, позволяет сделать вывод об излишне широких полномочиях должностного уполномоченного лица МФЦ.

В частности, не оспаривается факт того, что для целей оказания государственных и муниципальных услуг на практике сотрудник МФЦ уже имеет полномочия по заверению бумажных документов своей подписью с указанием фамилии, инициалов и даты заверения<sup>3</sup>.

При этом из смысла административных регламентов, регулирующих деятельность МФЦ, под действием «заверение» понимается подтверждение того, что копия сделана лично должностным лицом МФЦ и ее содержание соответствует предоставленному заявителем документу. При этом целью совершения такого действия является предоставление необходимых документов органу власти для оказания государственных и муниципальных услуг заявителю. Однако те полномочия, которые предоставляются настоящим проектом постановления и российским законодательством в целом гораздо шире указанной целевой установки. Буквальное толкование пункта 7.2 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и анализируемого проекта постановления позволяет сделать вывод, что с момента принятия проекта постановления сотрудник МФЦ сможет:

1) заверять электронный образ документа и информации на бумажном носителе (далее – электронный образ документа) для целей оказания государственных и муниципальных услуг;

2) предоставлять по запросу заявителя заверенный электронный дубликат документа для неустановленных целей;

3) хранить в течение трех лет электронный дубликат документа.

Предоставление уполномоченному должностному лицу МФЦ последних двух функций влечет за собой возможность наступления определенных правовых рисков, которые требуют отдельной оценки.

---

<sup>3</sup> Например, Постановление Правительства Москвы от 15 ноября 2011 г. № 546-ПП «О предоставлении государственных и муниципальных услуг в городе Москве» [Электронный ресурс] // URL: <https://www.mos.ru/dsmir/documents/normativno-pravovye-dokumenty/view/55708220/> (дата обращения 9.06.2021); Административный регламент предоставления муниципальной услуги по предоставлению сведений, документов, материалов, содержащихся в государственной информационной системе обеспечения градостроительной деятельности (Приложение к постановлению от 24.08.2020 № 155-пк) [Электронный ресурс] // URL: <https://docs.cntd.ru/document/570908100?marker=1I12GPA&section=text> (дата обращения 9.06.2021); Приказ Министерства социальной политики и труда Удмуртской Республики от 26 апреля 2021 г. № 118 «Об утверждении Административного регламента Министерства социальной политики и труда Удмуртской Республики по предоставлению органами местного самоуправления государственной услуги "Выдача разрешения на изменение имени и (или) фамилии ребенка» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/udmurtia/1463436/#ixzz6xIQ79OtQ> (дата обращения 9.06.2021) и пр.

## **1. Риски принятия проекта постановления, связанных с неопределенностью правовой природы действий уполномоченного должностного лица МФЦ, описанных в данном проекте, и юридической значимостью получаемых в результате их реализации электронных документов**

В соответствии с п. 1 проекта постановления электронные дубликаты документов заверяются усиленной квалифицированной электронной подписью уполномоченного должностного лица МФЦ, при этом согласно п. 2 проекта постановления указанные электронные дубликаты должны храниться в течение трех лет в автоматизированной информационной системе МФЦ (далее - АИС МФЦ).

**В данном случае остро встает вопрос о корректности использования термина «электронный дубликат документа».**

В соответствии с ГОСТ Р 7.0.8-2013 термин «дубликат документа» означает создание уполномоченным лицом повторного экземпляра подлинника документа<sup>4</sup>, и, следовательно, имеющего юридическую силу подлинника. Указанный подход нашел свое отражение и в отраслевом законодательстве. Так, например, согласно ч. 2 ст. 12 Федерального закона от 2.10.2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» в случае утраты подлинника исполнительного документа основанием для исполнения является его дубликат, выдаваемый в установленном порядке судом, другим органом или должностным лицом, принявшим соответствующий акт. Еще один пример: в соответствии с ч. 4 ст. 60 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» порядок выдачи дубликатов документов об образовании, квалификации или обучении устанавливается Министерством образования и науки Российской Федерации.

**Отдельно стоит отметить, что понятие «дубликат информации» в российском законодательстве не используется и юридического смысла не имеет.**

Таким образом, встает вопрос: какова юридическая сила электронного документа, полученного в результате его преобразования? Их равная юридическая сила не установлена в Федеральном законе от 30.12.2020 № 509-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

По сути, в соответствии с введенными нормами, создаются электронные копии документов и информации, имеющие служебное назначение для оптимизации предоставления государственных и муниципальных услуг за счет расширения возможности электронного взаимодействия органов и организаций, предоставляющих такие услуги.

Так, вызывает сомнение квалификация действий уполномоченного должностного лица МФЦ. В соответствии с ГОСТ Р 51141-98

---

<sup>4</sup> ГОСТ Р 7.0.8-2013. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения // СПС «Консультант Плюс».

«Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения» (утв. постановлением Госстандарта России от 27.02.1998 № 28) заверенная копия документа — это копия документа, на которой в соответствии с установленным порядком проставляют необходимые реквизиты, придающие ей юридическую силу (п. 2.1.30).

В правовых исследованиях последних десяти лет ведется дискуссия о разнице терминов «юридическая сила» и «юридическая значимость». В таблице 1 приведены принципиальные различия данных понятий.

Таблица 1 – Разница между юридической силой и юридической значимостью документов

<b>Юридическая сила</b>	<b>Юридическая значимость</b>
Юридическая сила связывает документ с событиями или действиями, которые наступают, как правило, после издания документа <sup>5</sup> .	Юридическая значимость связывает документ с произошедшими событиями / совершенными действиями <sup>6</sup> .
Юридическая сила рассматривается как возможность использовать электронный документ по назначению и в качестве прямых доказательств в судебных спорах и разбирательствах. <sup>7</sup>	Юридическая значимость электронного документа проистекает из содержания электронного документа и обеспечивается, в частности, за счет использования реквизитов документов, электронной подписи, совокупности доверенных сервисов и организационно-правовых механизмов <sup>8</sup>
Документ по сути является юридическим фактом, влечет юридические последствия, и его несомненно можно назвать юридическим документом <sup>9</sup> .	Документ лишь подтверждает какие-либо обстоятельства деловой деятельности или личного характера <sup>10</sup> .
Свойство официального документа вызывать правовые последствия <sup>11</sup> .	Свойство документа выступать в качестве подтверждения деловой деятельности либо событий личного характера <sup>12</sup> .

Источник: составлено авторами.

Схожие подходы к вопросам заверения документов с обеспечением их юридической значимости и их длительного хранения не для целей оказания государственных услуг, а для личных целей содержатся и в практике зарубежных стран. Можно выделить два подхода к вопросам реализации

<sup>5</sup> Кушнир О.Н., Мартюшев И.А. Документная коммуникация в контексте лингвистической экспертизы // Юрислингвистика. 2016. №5.

<sup>6</sup> Там же.

<sup>7</sup> Волчинская Е.К. Электронный документооборот: проблемы хранения // Информационное право. 2017. № 1. С. 4.

<sup>8</sup> Там же.

<sup>9</sup> Смирнова Д.Г. Юридические документы: юридическая сила или юридическое значение? // Российское право: образование, практика, наука. 2015. №1

<sup>10</sup> Там же.

<sup>11</sup> ГОСТ Р 7.0.8-2013 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения» [Электронный ресурс] // URL: <https://www.directum.ru/blog-post/967> (дата обращения: 9.06.2021),

<sup>12</sup> Там же.

действия по заверению, хранению и выдачи юридически значимого документа:

1) совершение указанных действий в случаях, установленных законом, специальными государственными архивами (США, Венгрия, Дания и пр.);

2) совершение данных действий нотариусом по запросу обратившегося к нему лица (Венгрия, Белоруссия, Сингапур и пр.).

Таким образом, анализ существующих точек зрения по данному вопросу и зарубежного опыта позволяет сделать вывод, что, говоря о юридической силе и юридической значимости документа, нужно принимать во внимание, кроме наличия соответствующего его удостоверения, еще два фактора, а именно:

1) документ должен базироваться на действующем законодательстве, которое придает бесспорность, обязательность документа для того круга лиц, которые будут основывать на нем свои действия;

2) юридическая сила и значимость документа зависят от особых функций, прав, обязанностей заверяющего. Особый правовой статус государственных архивов и нотариусов позволяют в рамках своих полномочий гарантировать наличие данных факторов.

В таблице 2 проведен факторный анализ проекта постановления в соответствии с обозначенными критериями.

Таблица 2 – Оценка соответствия проекта постановления факторам юридической силы и юридической значимости

Фактор	Соответствие
Электронный образ документа основывается на действующем законодательстве	Действующее российское законодательство об электронной подписи не позволяет осуществлять хранение электронных образов документов и их заверение для предоставления заявителю на срок более, чем срок действия электронной подписи.
Юридическая сила зависит от правового статуса должностного лица	Действующее законодательство не закрепляет специального правового статуса уполномоченного должностного лица МФЦ, предполагающего высокую степень правовой ответственности за совершаемое заверение и хранение.

Источник: составлено авторами.

**Таким образом, в проекте постановления понятие «дубликат» используется не совсем корректно и в некоторой степени приравнивается к удостоверению равнозначности электронного документа документу на бумажном носителе. Последнее является нотариальным действием в силу повышенных правовых рисков при изготовлении электронного образа ряда документов.**

Не оспаривая необходимость заверения документов при оказании конкретной государственной или муниципальной услуги, считаем, что широкое толкование полномочий должностного лица МФЦ как в пункте 7.2 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об организации предоставления

государственных и муниципальных услуг», так и в анализируемом проекте постановления может повлечь серьезные правовые риски, в том числе связанные с юридической значимостью выдаваемых и хранимых электронных дубликатов документов и с возможными правовыми последствиями использования таких документов.

### ***Выводы.***

Считаем, что нельзя уполномоченное должностное лицо МФЦ наделять функциями, схожими по своей правовой природе с действиями, совершаемыми нотариусами или государственными архивами (в части хранения документов) в связи с наличием правовых рисков, связанных с отсутствием возможности обеспечения юридической значимости документов при их хранении и заверении для выдачи заявителю не для целей получения им государственных и муниципальных услуг, а для неопределенных целей. Предлагается внести изменения в пункт 7.2 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», дополнив после слов «а также направление указанных электронных дубликатов» словами «исключительно для целей получения государственных и муниципальных услуг». Также необходимо в данном пункте указанного закона заменить слово «дубликат» на «копия»

До уточнения положений пункта 7.2 части 1 статьи 16 Федерального закона 27.02.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Закон № 210-ФЗ) в части корректного указания юридической силы документа, созданного сотрудником МФЦ (электронная копия) необходимо в рамках постановления Правительства Российской Федерации ограничить хождение таких псевдо дубликатов документов, в том числе документов удостоверяющих личность, только сферой государственных и муниципальных услуг.

Создаваемые сотрудниками МФЦ электронные документы, в том числе, электронные копии документов, удостоверяющих личность, не могут использоваться гражданами и юридическими лицами в иных правоотношениях, хотя бы потому, что лицо, их создающее, не имеет необходимого установленного законодательно правового статуса.

Следовательно, в пунктах 1, 2, 6-7 проекта постановления необходимо явным образом ограничить сферу применения таких производных электронных документов, как гражданами, так и органами и организациями, участвующими в предоставлении государственных и муниципальных услуг.

## **2. Риски, связанные с неопределенным функционалом (порядком действия) уполномоченного должностного лица МФЦ в части заверения электронных дубликатов документов, позволяющих такому лицу убедиться в подлинности заверяемых документов**

В проекте постановления не установлен порядок проведения процедуры заверения самого документа: описание такого порядка ограничивается указанием на два этапа реализации данного действия:

- 1) создание электронного образа документа;
- 2) непосредственное заверение усиленной квалифицированной электронной подписью. Данные этапы не сопровождаются проведением правовой экспертизы.

Если мы обратимся к административным регламентам деятельности сотрудников МФЦ, то обнаружим, что в обязанности лиц, являющимися субъектами приема государственных или муниципальных услуг, не входит проверка подлинности документов. Данные субъекты уполномочены исключительно на сбор необходимых подтверждающих данных для оказания конкретной государственной или муниципальной услуги.

Из анализа оснований отказа в предоставлении государственной услуги<sup>13</sup>, основной причиной отказа может стать исключительно *формальные* критерии, при этом о правовой экспертизе представленных материалов речь не идет.

Как справедливо отмечают эксперты, в условиях отсутствия сформированной единой цифровой среды доверия, национальной системы управления данными органами государственной власти формируются правовые основы для предоставления государственных услуг на основе реестровой модели. Имеется также практика по предоставлению отдельных государственных услуг в проактивной форме, реализации «суперсервисов». Фактически речь идет о новых специфических видах государственных услуг<sup>14</sup>.

Задачей МФЦ при оказании государственных и муниципальных услуг в соответствии с Федеральным законом от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»<sup>15</sup> является взаимодействие с заявителем в рамках определенного функционального порядка.

Так, согласно статье 16 данного закона, МФЦ осуществляет прием и заполнение запросов о предоставлении государственных или муниципальных услуг. Указанный в статье 16 функционал подразумевает осуществление в соответствии с утвержденными на региональном уровне регламентами бюрократических процедур для реализации государственных или муниципальных услуг. Возвращаясь к вопросу заверения документов,

<sup>13</sup> Например, Административные регламенты оказания государственных услуг по Наро-Фоминскому району Московской области: <http://nfred.ru/municipalitet/municipalnye-uslugi/> (дата обращения 10.06.2021)

<sup>14</sup> Кабытов П.П., Стародубова О.Е. Влияние цифровизации на реализацию полномочий органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2020. № 11. С. 113 - 126.

<sup>15</sup> Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Российская газета. № 168. 2010.

отметим, что в нормативных правовых актах федерального уровня не содержится регулирование процедур проведения правовой экспертизы документа, предъявляемого гражданином.

Приказом Минэкономразвития России от 27.12.2016 № 844 «Об утверждении Методических рекомендаций по обеспечению деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг в части функционирования информационных систем многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, средств безопасности, каналов связи для обеспечения электронного взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления при предоставлении государственных и муниципальных услуг»<sup>16</sup> установлено, что в системе МФЦ рекомендуется реализовать возможность выдачи:

- экземпляров электронных документов на бумажном носителе, соответствующих требованиям к содержанию и форме такого документа в случаях, если нормативными правовыми актами Российской Федерации установлены требования к содержанию и форме документа, являющегося результатом оказания государственных и муниципальных услуг;

- выписок из информационных систем органов, предоставляющих государственные услуги и органов, предоставляющих муниципальные услуги, соответствующих требованиям к содержанию и формату таких выписок, установленным федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами и принимаемыми в соответствии с ними правовыми актами, а также требованиям, которые предусмотрены соглашениями о взаимодействии.

Однако, данный документ также не содержит порядка реализации заверения надлежащим образом электронных образов документов.

Таким образом, для реализации тех полномочий, которые предполагается возложить на МФЦ Постановлением Правительства Российской Федерации, необходимо предъявления к сотрудникам качественно иных квалификационных требований. В некоторых МФЦ регионов Российской Федерации введены ставки юристов, при этом в их функциональные обязанности входят лишь вопросы правового обеспечения работы самого МФЦ, в частности, вопросы:

---

<sup>16</sup> Приказ Минэкономразвития России от 27.12.2016 № 844 «Об утверждении Методических рекомендаций по обеспечению деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг в части функционирования информационных систем многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, средств безопасности, каналов связи для обеспечения электронного взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления при предоставлении государственных и муниципальных услуг» [Электронный ресурс] // URL: <https://online11.consultant.ru/cgi/online.cgi?req=doc&cacheid=F7002E498D86E5A1E7937332AE1D54F6&mode=multiref&div=LAW&opt=1&SORTTYPE=0&BASENODE=1&ts=2203316234221268058&base=LAW&n=211000&dst=100010&rnd=4632BADE96E1F4A5E5A2C8F8F99F23AF#222efj40if8> (дата обращения 09.06.2021).



1) регулирования договорных отношений, претензионной работы по требованиям третьих лиц к директору МФЦ;

2) представления работодателя в судах, выступая в качестве представителя истца, ответчика, заявителя, готовит иски, заявления, жалобы, ходатайства и иные документы и материалы для разрешения дела в суде;

3) подготовки заявок, заявлений и других документов для получения лицензий, разрешений и других документов, необходимых для осуществления деятельности работодателя; письменное и устное консультирование работников работодателя по различным правовым вопросам, оказывает правовую помощь в составлении юридических документов<sup>17</sup>.

Из анализа функциональных обязанностей можно сделать вывод, деятельность штатного юриста МФЦ направлена на обеспечение работы центра как структурной единицы.

Что же касается функционала сотрудников, непосредственно осуществляющих взаимодействие с заявителями (операторов), то можно отметить основное направление деятельности – соблюдение стандартизированных процедур оказания государственных и муниципальных услуг<sup>18</sup>. Данные функции выполняются таким сотрудником единолично по заявлению обратившегося лица (т.е. функционал не разделен между операторами МФЦ в соответствии с квалификационными требованиями).

Анализ действующих должностных обязанностей позволяет говорить о том, что на сегодняшний день осуществление длительного хранения документа с обеспечением его юридической значимости, выдачи электронного дубликата документа не может быть реализовано в силу широкого спектра услуг, которые оказываются в режиме «одного окна».

### ***Выводы.***

Анализ действующего федерального законодательства, законодательства субъектов Российской Федерации и подзаконных нормативных правовых актов показывает, что на сегодняшний день МФЦ, реализуя практически полный перечень государственных и муниципальных услуг в силу обстоятельств, связанных с квалификационными требованиями к сотрудникам и своей правовой сущности, не смогут в полной мере реализовать обязанности по заверению и выдаче электронных дубликатов документов.

---

<sup>17</sup> См. там же .

<sup>18</sup> Вакансии МФЦ: как устроиться на работу [Электронный ресурс] // URL: <https://mfcgos.ru/instrukcii/vakansii-v-mfc> (дата обращения: 10.06.2021).

### **3. Риски, связанные с минимальными квалификационными требованиями к сотрудникам МФЦ, а также с отсутствием специальной ответственности у таких лиц**

Обозначим риски, связанные с минимальными квалификационными требованиями к сотрудникам МФЦ, а также с отсутствием специальной ответственности у таких лиц.

Говоря о сотрудниках МФЦ, следует отметить минимальные требования, которые предъявляются к данной категории служащих. Например, к ведущему специалисту, т. е. лицу, непосредственно выполняющему трудовые функции напрямую с заявителем, предъявляются следующие требования: любое высшее профессиональное образование, подтверждаемое присвоением квалификации (степени) «бакалавр»; высшее профессиональное образование, подтверждаемое присвоением квалификации «дипломированный специалист»; среднее профессиональное образование. Также на данную должность может быть назначено лицо с высшим профессиональным образованием и стажем работы не менее 2-х лет, либо со средним специальным образованием и стажем работы не менее 4-х лет<sup>19</sup>. Соответственно, если нет отдельного требования к квалифицированному юридическому образованию, значит такой специалист не сможет отказать услугу по заверению с учетом необходимости проведения правовой экспертизы предоставляемого заявителем документа.

В идеале, как утверждают эксперты, в МФЦ «требуется сотрудник, имеющий квалификацию в различных областях знаний»<sup>20</sup>. Обеспечить все МФЦ подобными должностными лицами будет очень проблематично, т. к. высокая квалификация сотрудников потребует значительное увеличение заработной платы. Кроме того, указанное не может быть в полной мере обеспечено МФЦ в силу широты спектра оказываемых государственных и муниципальных услуг, при этом возникает вопрос: действительно ли МФЦ необходим специалист, обладающий указанным квалификационным статусом? Представляется, что нет и данное обстоятельство выходит за рамки сущности работы МФЦ, заложенной законодателем.

Следует согласиться с мнением представителей профессионального сообщества, что МФЦ выступает лишь посредником, который обеспечивает доступность государственных и муниципальных услуг или появляется как минимум третье лицо - провайдер, оказывающий интернет-доступ к portalу<sup>21</sup>.

Следующим фактором, существенно влияющим на статус сотрудника МФЦ, являются вопросы юридической ответственности. Согласно ч. 5 ст. 16 Закона о предоставлении государственных услуг МФЦ его работники, иные организации, привлекаемые для реализации функций МФЦ, несут

<sup>19</sup> Вакансии МФЦ: как устроиться на работу [Электронный ресурс] // URL: <https://mfcgos.ru/instrukcii/vakansii-v-mfc> (дата обращения: 10.06.2021).

<sup>20</sup> Лубенникова С.А. Правовое регулирование деятельности многофункциональных центров // Lex russica. 2017. № 2. С. 106 - 114.

<sup>21</sup> Романовская О.В., Романовский Г.Б. Цифровые технологии и децентрализация государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 8. С. 36 - 40.

ответственность за полноту и своевременность предоставления сведений, запросов, документов, необходимых для оказания государственных услуг; за полноту и соответствие комплексному запросу передаваемому органу, предоставляющему государственную или муниципальную услугу, заявлений, составленных на основании комплексного запроса; за своевременную передачу органу, предоставляющему государственную или муниципальную услугу, запросов о предоставлении государственных или муниципальных услуг, заявлений; за соблюдение требований по работе с персональными данными. Кроме этого, сотрудники могут нести дисциплинарную ответственность в рамках своих должностных обязанностей.

Сотрудники МФЦ не несут полную имущественную ответственность за вред, причиненный по его вине имуществу гражданина или юридического лица в результате совершения того или иного действия с нарушением закона, а также полную имущественную ответственность за реальный ущерб, причиненный неправомерным отказом в совершении действия, и разглашением сведений о совершенных действиях. Материальный вред, причиненный физическим или юридическим лицам в результате ненадлежащего исполнения либо неисполнения привлеченными организациями и ее работниками обязанностей МФЦ, возмещается заявителям МФЦ в соответствии с законодательством Российской Федерации<sup>22</sup>. Страхование ответственности сотрудника МФЦ отсутствует. При этом едва ли можно говорить о том, что МФЦ несет репутационные риски.

**Поэтому считаем, что в случае возникновения спорных ситуаций, конфликтов интересов может быть создан прецедент, когда лицо совершившее юридически значимое действие с нарушениями просто не сможет нести ответственность в силу своего статуса.**

### ***Выводы.***

Подводя итог, отметим, что правовой статус субъектов, осуществляющих юридически значимые действия, порождает высокую степень ответственности. В связи с этим стоит отметить, что действия сотрудников МФЦ лишь попадают под дисциплинарные взыскания в рамках служебных проступков, что несопоставимо с теми полномочиями, которые предоставляет им российское законодательство в части выдачи электронных дубликатов и их хранения.

Кроме того, минимальные квалификационные требования к сотрудникам МФЦ могут привести к возникновению спорных ситуаций и ошибок ввиду отсутствия в обязанностях сотрудника МФЦ необходимости проведения правовой экспертизы, требующей соответствующей квалификации и образования.

---

<sup>22</sup> Пешкова (Белогорцева) Х.В., Баранов И.В., Беляев М.А., Бондарева Э.С., Воробьев Н.И., Воробьева Л.В., Ротко С.В., Чернущ Н.Ю., Тимошенко Д.А. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. 2020.

#### **4. Риски, связанные с отсутствием оценки возможных социально-экономических последствий наделения сотрудников МФЦ подобными полномочиями**

В Пояснительной записке к проекту постановления указывается, что «реализация положений, предусмотренных проектом постановления, не повлечет негативных социально-экономических, финансовых и иных последствий, в том числе для субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности». С данным утверждением авторов проекта постановления можно было бы согласиться, если бы не расширение полномочий должностных лиц МФЦ по хранению юридически значимых документов и предоставлению их по запросу заявителя в течение трех лет. Эксперты неоднократно указывали на то, что целью создания МФЦ было «обеспечение комфортности получения государственных услуг»<sup>23</sup>. В настоящее время в центрах работают «технические специалисты», а для реализации иных юридических функций такие специалисты должны иметь соответствующее образование и правовой статус. Такой серьезный шаг, безусловно, требует проведения оценки социально-экономических эффектов принятия проекта постановления.

В данной части заключения была сделана попытка спрогнозировать правовые риски и обозначить некоторые возможные социально-экономические эффекты от принятия проекта постановления в действующей редакции в части расширения полномочий сотрудников МФЦ по заверению электронных образов документов для предоставления их гражданам и хранению в течение трех лет.

В перечне документов, в отношении которых создаются и направляются электронные дубликаты документов и информации, заверяемые усиленной квалифицированной электронной подписью уполномоченного должного лица МФЦ, имеются документы, удостоверяющие личность, а именно:

- 1) документ, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации, в том числе военнослужащих;
- 2) документ, удостоверяющий личность иностранного гражданина, лица без гражданства;
- 3) вид на жительство и (или) удостоверение беженца.

Если сравнивать действия уполномоченного сотрудника МФЦ по заверению и выдаче по запросу заявителя указанных документов со схожими нотариальными действиями, то в отношении удостоверения равнозначности электронного документа документу на бумажном носителе в абз. 2 ст. 103.8 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате (утв. ВС РФ 11.02.1993 № 4462-1) существует исключение: «не допускается удостоверение равнозначности электронного документа документу на бумажном носителе в отношении сделок, заключенных в простой письменной форме, а также

---

<sup>23</sup> ФПА выступила против наделения МФЦ правом оказывать юридические услуги [Электронный ресурс] // URL: <https://advstreet.ru/news/fpa-vystupila-protiv-nadeleniya-mfts-pravom-okazyvat-yuridicheskie-uslugi/> (дата обращения: 11.06.2021).

документов, удостоверяющих личность». Стоит также указать на возможную причину того, почему нотариус не может удостоверить равнозначность электронного документа документу на бумажном носителе в отношении документов, удостоверяющих личность. Такой запрет, на наш взгляд, связан с возможным использованием электронного образа документов в мошеннических целях в случае, если такая копия попадет в руки лицам, совершающим преступления. Уполномоченный сотрудник МФЦ не может гарантировать дальнейшее правомерное использование документа, удостоверяющего личность, заверенного усиленной квалифицированной подписью такого лица.

Отдельного обсуждения заслуживает моделируемая ситуация, в рамках которых в МФЦ может обратиться лицо с заведомо поддельным документом для его заверения и использования такой копии в преступных целях.

Перечень документов, представленный в приложении к проекту постановления, содержит, в том числе, иные документы (например, документы о государственных и ведомственных наградах, государственных премиях и знаках отличия), которые в настоящее время создаются исключительно на бумажном носителе, имеют защитные элементы (например, водяные знаки), чипы. В дальнейшем электронный паспорт гражданина будет выглядеть как электронная карта. Скан-образ такого документа, подписанный усиленной квалифицированной подписью сотрудника МФЦ, не может иметь юридическую силу дубликата, поскольку не будет отражать всю информацию, содержащуюся в оригинале.

Возможность наступления ситуации, когда такие документы могут быть заведомо поддельными, демонстрирует статистика по преступлениям, предусмотренным ст. 327 Уголовного кодекса РФ («Подделка, изготовление или оборот поддельных документов, государственных наград, штампов, печатей или бланков»)<sup>24</sup>, характеризующаяся стабильностью в совершении данного рода преступления (таблица 3).

Таблица 3 – Судебная статистика по ст. 327 УК РФ за последние 5 лет

Статья	2016	2017	2018	2019	2020
ч. 1 ст. 327 УК РФ	751	730	701	483	291
ч. 2 ст. 327 УК РФ	25	17	14	12	63
ч. 3 ст. 327 УК РФ	10 172	10550	10 342	7 872	7 487
ч. 4 ст. 327 УК РФ	-	-	-	2	6
ч. 5 ст. 327 УК РФ	-	-	-	459	2 163

Источник: составлено авторами на основе данных Агентства правовой информации<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ [Электронный ресурс] // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_10699/eb1160e707f86680589d651351beda77dbbde1f5/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699/eb1160e707f86680589d651351beda77dbbde1f5/) (дата обращения: 10.06.2021).

<sup>25</sup> Статистика по преступлениям [Электронный ресурс] // URL: <http://stat.апи-пресс.пф/stats/ug/t/14/s/17> (дата обращения: 10.06.2021).

Судебная практика содержит примеры приговоров, фабула которых указывает на использовании поддельных паспортов для совершения определенных юридически значимых действий в МФЦ (например, Приговор Замоскворецкого районного суда г. Москвы №1-296/2020 от 24 июля 2020 г.<sup>26</sup>). При приеме запросов специалист МФЦ обязан установить личность заявителя на основании паспорта гражданина Российской Федерации или иных документов, удостоверяющих личность заявителя, в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также проверять соответствие копий представляемых документов их оригиналам. Обязанности по проведению иной правовой экспертизы не предусмотрено<sup>27</sup>. Таким образом, существует риск создания электронного дубликата документа, являющегося поддельным, с целью его запроса из АИС МФЦ и использования для совершения преступлений.

Наиболее очевидным примером рисков сфер, где может быть спрос на заверенные должностным лицом МФЦ электронные образы документов, удостоверяющих личность, является микрофинансовая деятельность. В настоящее время мошеннические схемы в данной области заключаются в том, что преступники пользуются копиями паспортов жертв и оформляют микрозаймы в размере до 15 тысяч рублей<sup>28</sup>. Не каждая микрофинансовая организация (далее – МФО) имеет доступ к ЕСИА, т. к. подключение к данной информационной системе влечет за собой дополнительные затраты для компании<sup>29</sup>. В связи с этим компании используют другие способы идентификации клиента, в том числе по фото/копии паспорта.

Представляется очевидным, что в случае введения подобного заверения, некоторые компании перейдут на необходимость предоставления копии паспорта, заверенной сотрудником МФЦ, т. к. ее можно будет получить с помощью портала государственных услуг (исходя из смысла проекта постановления). На первый взгляд, такой шаг со стороны МФО связан с необходимостью снижения мошеннических рисков, однако это приведет к совершенствованию мошеннических схем. В частности, указанное повлечет за собой сложность оспаривания жертвой подобных сделок, а также доказывания вины преступника и неучастия в процессе получения займа самой жертвы, т. к. использоваться будет уже заверенная сотрудником МФЦ копия паспорта, которая из смысла закона и проекта постановления может получить только заявитель.

Отдельный вопрос, который требует дополнительного изучения и оценки, является непосредственное участие недобросовестных сотрудников

---

<sup>26</sup> Приговор Замоскворецкого районного суда г. Москвы №1-296/2020 от 24 июля 2020 г. [Электронный ресурс] // URL: <https://mos-gorsud.ru/rs/zamoskvoreckij/cases/docs/content/79170a6b-8fa3-4284-b1f9-4067913b45e3> (дата обращения: 10.06.2021).

<sup>27</sup> Сотрудники МФЦ не наделены полномочиями проведения экспертизы документов [Электронный ресурс] // URL: <https://mfc.rk.gov.ru/ru/article/show/754> (дата обращения: 10.06.2021)

<sup>28</sup> Обман по копии: мошенникам удается брать кредиты по чужим документам [Электронный ресурс] // URL: <https://iz.ru/1091561/marta-litvinova/obman-po-kopii-moshennikam-udaetsia-brat-kredity-po-chuzhim-dokumentam> (дата обращения: 10.06.2021)

<sup>29</sup> ЕСИА для МФО, МФК, МКК [Электронный ресурс] // URL: [https://esia.pro/esia\\_mfo](https://esia.pro/esia_mfo) (дата обращения: 10.06.2021)

МФЦ. Предоставление широких полномочий сотрудникам в части заверения электронных образов документов для последующей их выдачи заявителю и длительного хранения без специальной правовой ответственности может повлечь за собой возникновение риска совершения преступлений с использованием электронных образов документов при участии сотрудника МФЦ. В сообщении Министерства внутренних дел Российской Федерации от 1 августа 2019 года указывается, что «сотрудниками полиции на постоянной основе проводятся мероприятия по снижению рисков криминального характера, связанных с деятельностью МФЦ предоставления государственных и муниципальных услуг»,<sup>30</sup> что говорит, в целом, о имеющейся стабильности в данном вопросе. На официальных сайтах органах государственной власти неоднократно появляются сообщения<sup>31</sup> о совершении преступлений со стороны недобросовестных сотрудников МФЦ.

Следующий риск, который необходимо отметить, — это риск кибератак, совершаемых на портале государственных услуг. По мнению Бегларян М.Е. и Мамакаева Х.М., «основной формой киберпреступлений является атака на компьютерную информацию, вычислительные системы, аппаратуру передачи данных, иные составляющие информационной инфраструктуры, совершаемая как в группой лиц, так и отдельными людьми. Такая атака позволяет проникать в систему, перехватывать управление или подавлять средства сетевого информационного обмена, осуществлять иные деструктивные воздействия»<sup>32</sup>. Взлом аккаунта заявителя может повлечь за собой запрос электронного образа документов из АИС МФЦ для совершения дальнейших преступных действий. Статистика преступлений, предусмотренных ст. 272 УК РФ («Неправомерный доступ к компьютерной информации»), показывает ежегодный рост подобных преступлений за последние пять лет составил примерно 35% (таблица 4).

Таблица 4 – Судебная статистика по ст. 272 УК РФ за последние 5 лет

Статья	2016	2017	2018	2019	2020
ч. 1 ст. 272 УК РФ	17	11	7	12	8
ч. 2 ст. 272 УК РФ	20	30	12	16	12
ч. 3 ст. 272 УК РФ	25	33	29	55	64
ч. 4 ст. 272 УК РФ	0	0	2	2	0

Источник: составлено авторами по данным Агентства правовой информации<sup>33</sup>.

<sup>30</sup> Многофункциональные аферы. Сотрудниками полиции пресечен ряд преступлений, связанных с деятельностью МФЦ [Электронный ресурс] // URL: [https://мвд.рф/mvd/structure1/Glavnie\\_upravlenija/Glavnoe\\_upravlenie\\_jekonomicheskoy\\_bezop/Publikacii\\_i\\_vistuplenija/item/19316042/](https://мвд.рф/mvd/structure1/Glavnie_upravlenija/Glavnoe_upravlenie_jekonomicheskoy_bezop/Publikacii_i_vistuplenija/item/19316042/) (дата обращения: 10.06.2021).

<sup>31</sup> Например, Сотрудники МФЦ осуждены [Электронный ресурс] // URL: <https://procrf.ru/news/374211-sotrudniki-mfts-osujdenyi-za.html> (дата обращения: 10.06.2021).

<sup>32</sup> Бегларян М.Е., Мамакаев Х.В. Кибератаки и законодательство РФ // Право и практика. 2017. №2.

<sup>33</sup> Статистика по преступлениям [Электронный ресурс] // URL: <http://stat.апи-пресс.рф/stats/ug/t/14/s/17> (дата обращения: 10.06.2021).

Указанную информацию подтверждает и Министерство внутренних дел Российской Федерации. В 2020 году число преступлений, совершенных с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, возросло на 73,4%, в том числе с использованием сети «Интернет» – на 91,3%, при помощи средств мобильной связи – на 88,3%<sup>34</sup>.

Стоит отметить, что в Методических рекомендациях по осуществлению прокурорского надзора за исполнением законов при расследовании преступлений в сфере компьютерной информации указывается, что «неправомерным считается доступ к конфиденциальной информации или информации, составляющей государственную тайну, лица, не обладающего необходимыми полномочиями (без согласия собственника или его законного представителя), при условии обеспечения специальных средств ее защиты»<sup>35</sup>. Дарбинян С., партнер Центра цифровых прав, считает, что «рост связан с доступностью и популярностью цифровых технологий». По его мнению, «все большее количество людей начинает использовать различные платформы, электронные средства и даже криптовалюты, в связи с чем интерес к киберпространству растет и у преступников, увеличивается количество взломов целых платформ и личных аккаунтов, а также утечек данных со стороны крупных IT-компаний»<sup>36</sup>. Эксперты также фиксируют рост кибератак, фишинга и мошеннических схем в интернете. «В условиях самоизоляции физические лица получили намного больше свобод в цифровом мире, но от их знаний в области информационной безопасности напрямую зависит уровень защищенности от киберугроз»<sup>37</sup>.

Практика показывает о наличие подобных кибератак. Так, 4 июня было зафиксировано несколько случаев взлома аккаунтов пользователей портала государственных услуг. В Министерстве цифрового развития Российской Федерации попытки мошенничества подтвердили и обратили внимание, что аккаунты пользователей были защищены слабыми паролями. В ПАО «Ростелеком» также подчеркнули важность использования надежных паролей<sup>38</sup>.

Одна из пострадавших, Забелина Д., указывает, что на «Госуслугах» у нее хранятся электронная подпись, с которой можно проводить любые операции с недвижимостью, данные паспорта, номера ИНН, СНИЛС, ДМС,

---

<sup>34</sup> МВД России публикует информацию о состоянии преступности за 2020 год [Электронный ресурс] // URL: <https://mvdmedia.ru/news/official/mvd-rossii-publikuet-informatsiyu-o-sostoyanii-prestupnosti-za-2020-god/> (дата обращения: 11.06.2021).

<sup>35</sup> Методические рекомендации по осуществлению прокурорского надзора за исполнением законов при расследовании преступлений в сфере компьютерной информации [Электронный ресурс] // URL: <https://genproc.gov.ru/documents/nauka/execution/document-104550/> (дата обращения: 11.06.2021).

<sup>36</sup> Киберпреступлений становится все больше, однако их раскрываемость уменьшается [Электронный ресурс] // URL: <https://www.advgazeta.ru/novosti/kiberprestupleniy-stanovitsya-vse-bolshe-odnako-ikh-raskryvaemost-umenshaetsya/> (дата обращения: 11.06.2021).

<sup>37</sup> Работникам не хватает цифровой грамотности [Электронный ресурс] // URL: <https://rg.ru/2020/06/08/rabotnikam-na-udalenne-ne-hvataet-cifrovoj-gramotnosti.html> (дата обращения: 11.06.2021).

<sup>38</sup> Госуслуги проголосовали за [Электронный ресурс] // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4839799> (дата обращения: 11.06.2021).



ОМС, данные банковских карт, копии и оригиналы заявлений в госструктуры, где указаны личные сведения<sup>39</sup>.

Злоумышленник, который зашел в профиль «Госуслуг», мог видеть все загруженные в аккаунт сканы документов и воспользоваться ими, подтверждает эксперт по информационной безопасности Cisco Systems Лукацкий А. «С их помощью можно и открыть кредит, и зарегистрировать номер телефона; кроме того, их можно продать в даркнете»<sup>40</sup>.

В случае, если через портал государственных услуг можно будет получить заверенный уполномоченным должностным лицом МФЦ электронный образ документа, удостоверяющего личность, то последствия таких взломов могут быть более масштабными, и, безусловно, указанные риски необходимо оценивать до внесения изменений в пункт 7.2 части 1 статьи 16 Федерального закона 27.02.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

#### *Выводы.*

Таким образом, наделение специалистов МФЦ возможностью заверять электронные образы документов и хранить их может повлечь за собой риски, обозначенные в таблице 5.

Таблица 5 – Возможные негативные правовые эффекты от наделения

<b>Риск</b>	<b>Описание</b>
<b>Использование заверенных электронных образов документов в преступных целях</b>	В случае, если заверенный уполномоченным должностным лицом образ электронного документа попадет злоумышленнику, то существует риск совершения им преступления, особенно в экономической сфере.
<b>Заверение электронных образов поддельных документов</b>	Сотрудники МФЦ не наделены полномочиями проведения правовой экспертизы, в связи с этим существует риск заверения электронного образа заведомо поддельного документа.
<b>Совершение преступлений с использованием электронных образов документов с участием сотрудника МФЦ</b>	В связи с отсутствием специальной ответственности уполномоченного должностного лица есть риск злоупотребления им полномочиями и

<sup>39</sup> Сообщение Забелиной Дианы в социальной сети [Электронный ресурс] // URL: [https://www.facebook.com/diana.zabelina.7?hc\\_ref=ARTbd4QS2yIIDN2ggXmORHPsoO18ktphcckwsBv7nQNZZJKLdD2DgQg3mpSG-EnhMBk&fref=nf&\\_\\_xts\\_\\_%5B0%5D=68.ARDeYCYItU4zSFu\\_bRGpsWC70TgQegXvTksIVJgySd5ZjAPSwu0miBBfcn7d\\_4WGvXLw-94BvwNcv9hoQabaYlqDourBjE2MKcxDDtMkviMXk2po2L0Fug6CpytBHwmFhvBskiy7bowtzVB-2vLSJRDvLCiIKkx3GNFkWEpZPeBzqyMnWHAz77UdpJhDL71p6EOo1lphtwjzo4F](https://www.facebook.com/diana.zabelina.7?hc_ref=ARTbd4QS2yIIDN2ggXmORHPsoO18ktphcckwsBv7nQNZZJKLdD2DgQg3mpSG-EnhMBk&fref=nf&__xts__%5B0%5D=68.ARDeYCYItU4zSFu_bRGpsWC70TgQegXvTksIVJgySd5ZjAPSwu0miBBfcn7d_4WGvXLw-94BvwNcv9hoQabaYlqDourBjE2MKcxDDtMkviMXk2po2L0Fug6CpytBHwmFhvBskiy7bowtzVB-2vLSJRDvLCiIKkx3GNFkWEpZPeBzqyMnWHAz77UdpJhDL71p6EOo1lphtwjzo4F) (дата обращения: 11.06.2021).

<sup>40</sup> Пользователи «Госуслуг» пожаловались на взлом личных кабинетов: что произошло и как от этого защититься [Электронный ресурс] // URL: <https://www.forbes.ru/tehnologii/429815-polzovateli-gosuslug-pozhalovalis-na-vzлом-lichnyh-kabinetov-chto-proizoshlo-i-kak> (дата обращения: 11.06.2021).

	участия в совершении тех или иных преступлений.
<b>Взлом портала государственных услуг с целью получения электронного образа документа</b>	В связи с низким уровнем цифровой грамотности населения и уязвимостями, существующими в любой информационной системе, существует риск взлом портала государственных услуг с целью получения заверенных электронных образов документов их АИС МФЦ и совершения последующих преступлений с использованием таких документов.

Источник: составлено авторами.

Указанные риски могут повлечь за собой негативные социально-экономические, финансовые и иные последствия, которые разработчикам проекта постановления рекомендуется оценить в отдельном исследовании, содержащем элементы оценки регулирующего воздействия. В случае, если результаты такого исследования покажут высокую вероятность наступления обозначенных в настоящем заключении эффектов, то рекомендуется исключить из проекта постановления полномочия должностного лица МФЦ по заверению электронных образов документов не для целей оказания государственных или муниципальных услуг.

## **5. Прогнозный анализ расходов бюджетных средств на обеспечение реализации дополнительных полномочий МФЦ**

В пояснительной записке к проекту постановления указывается, что «принятие постановления Правительства Российской Федерации не потребует дополнительных денежных расходов, осуществляемых за счет средств федерального бюджета». В настоящем заключении сделана попытка оценки возможных расходов бюджетных средств на обеспечение реализации дополнительных полномочий МФЦ. Настоящие расчеты не претендуют на абсолютную точность, а являются попыткой определить прогнозные расходы бюджетных средств на обеспечение реализации дополнительных полномочий МФЦ.

### ***Методика исследования.***

В целях формирования прогнозного объема бюджетных затрат на обеспечение реализации дополнительных полномочий МФЦ автор предполагает использовать симбиоз количественного и качественного метода анализа.

Предлагаемая методика предполагает поэтапную структуру сбора информации, расчет и анализ полученных данных, заключение о целесообразности предлагаемых расходов бюджетных средств.

На этапе сбора информации автор использует статистические данные:

- по количеству МФЦ, расположенных на территории Российской Федерации;
- уровню средней заработной платы сотрудника МФЦ, согласно данных органов статистики и независимых исследований;
- количество времени, затрачиваемого одним сотрудником на исполнение типовой операции в МФЦ;
- среднее количество человек, которое обслуживается в МФЦ ежедневно;
- среднее количество операций по заверению документов граждан Российской Федерации усиленной электронной подписью в нотариальном порядке в месяц;
- стоимости услуг сторонних организаций по внедрению изменений в программное обеспечение.

На этапе расчета и анализа полученных данных проводятся следующие действия:

- прогнозный расчет затрат бюджета на оплату труда сотрудника МФЦ за выполнение типовой операции;
- прогнозный расчет затрат бюджета на оплату труда сотрудника за выполнение предполагаемой в исследовании операции;
- прогнозный расчет затрат бюджета на оплату страховых взносов от уровня оплаты труда сотрудника МФЦ за выполнение предполагаемой операции;

- прогнозный расчет количества сотрудников в одном МФЦ, которые будут выполнять типовую операцию, исходя из среднего уровня количества обслуживаемых в МФЦ людей в день;
- Прогнозный расчет общего уровня затрат на организацию рабочего места сотрудника МФЦ;
- Сводный прогнозный расчет затрат на исполнение проекта;
- Качественный анализ полученных в результате расчетов данных на предмет их влияния на общий объем бюджетных расходов Российской Федерации.

На третьем этапе формируется заключение о целесообразности предлагаемых бюджетных расходов на реализацию проекта с точки зрения существенности влияния полученного объема расходов на бюджет Российской Федерации в целом. Таким образом, применение указанной методики позволит не только сформировать прогнозный объем бюджетных расходов при реализации проекта, но и оценить степень его необходимости для населения России.

#### ***Исходные данные для исследования.***

Для осуществления исследования используется следующая статистическая информация:

1. Количество МФЦ, расположенных на территории Российской Федерации: согласно данных Концепции совершенствования предоставления государственных и муниципальных услуг и развития системы многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (2020 - 2024 годы) в созданная на территории Российской Федерации сеть МФЦ насчитывает 13 тысяч офисов, 50 тысяч окон взаимодействия с заявителями, свыше 70 тысяч сотрудников, предоставляющих более 200 государственных и муниципальных услуг<sup>41</sup>.

2. По состоянию на 01.01.2021 года уровень средней заработной платы сотрудника МФЦ, осуществляющего обслуживание населения в порядке очереди составляет от 25000 рублей до 40000 рублей в месяц (окладная часть).<sup>42</sup>

3. Время обслуживания 1 посетителя в МФЦ строго регламентировано и составляет не более 15 минут с момента постановки посетителя в очередь (п. 18 Постановления Правительства РФ от 22 декабря 2012 г. № 1376 «Об утверждении Правил организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг»<sup>43</sup>).

<sup>41</sup> Концепция совершенствования предоставления государственных и муниципальных услуг и развития системы многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (2020 - 2024 годы) [Электронный ресурс] // URL: <https://mfc13.ru/upload/iblock/ab4/ab4b2238878ffa88c25da60319fab531.pdf> (дата обращения: 10.06.2021).

<sup>42</sup> Повышение зарплаты сотрудникам МФЦ в 2021 году [Электронный ресурс] // URL: <https://prozarplaty.ru/novosti/povyshenie-zarplaty-sotrudnikam-mfc-v-2019-godu.html> (дата обращения: 10.06.2021).

<sup>43</sup> Постановление Правительства РФ от 22 декабря 2012 г. № 1376 «Об утверждении Правил организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг»

Согласно проведенному анализу, максимальное время ожидания в очереди составило менее 15 минут (рисунок 1)

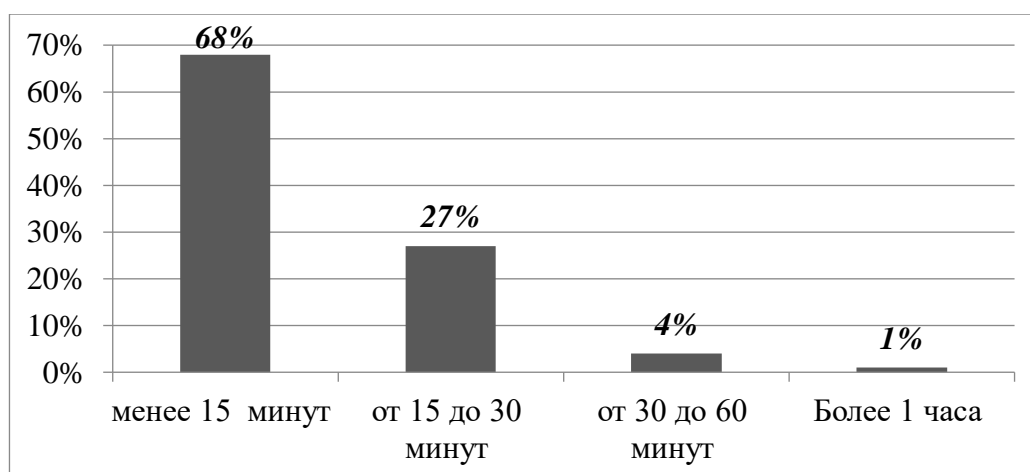


Рисунок 1. Среднее время ожидания в очереди, %

Источник: составлено авторами на основе имеющегося исследования<sup>44</sup>.

4. Согласно аналитическим данным, представленным на сайте Министерства экономического развития России за период с 30 марта 2020 года по 20 декабря 2020 года количества обращений в МФЦ и ЕПГУ составляет: 87 596 486 - МФЦ и 182 093 970 – ЕПГУ<sup>45</sup> (рисунок 2).

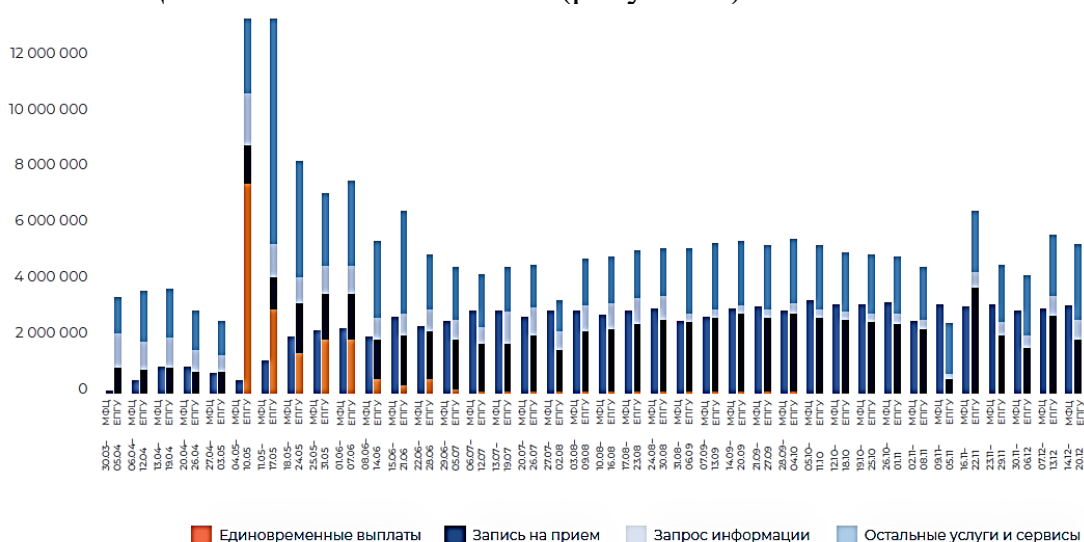


Рисунок 2. Сравнение количества обращений в МФЦ и ЕПГУ, шт.

[Электронный ресурс] // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_139747/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_139747/) (дата обращения: 10.06.2021).

<sup>44</sup> Анализ удовлетворенности Заявителей предоставлением услуг Росреестра в АУ АО «МФЦ» [Электронный ресурс] // URL: <https://rosreestr.gov.ru/site/open-service/statistika-i-analitika/analiz-udovletvorennosti-zayaviteley-predostavleniem-uslug-rosreestra-v-au-ao-mfts/analiz-udovletvorennosti-zayaviteley-predostavleniem-uslug-rosreestra-v-au-ao-mfts-/> (дата обращения: 11.06.2021).

<sup>45</sup> Государственное регулирование в условиях COVID-19 [Электронный ресурс] // URL: [https://www.economy.gov.ru/material/file/49590347e8849692a3169ad8ec78e70d/gos\\_regulirovanie\\_v\\_usloviyah\\_covid19\\_itogi\\_2020.pdf.pdf](https://www.economy.gov.ru/material/file/49590347e8849692a3169ad8ec78e70d/gos_regulirovanie_v_usloviyah_covid19_itogi_2020.pdf.pdf) (дата обращения: 11.06.2021).

На рисунке видно, что основная часть заявок в МФЦ была в категории «запись на прием». Это говорит о том, что гражданин лично посетил МФЦ и получил услугу в режиме личного общения с сотрудником МФЦ.

5. Внедрение изменений в программное обеспечение осуществляется сторонними по отношению к МФЦ организациями за определенную плату. Например, на сайте <https://is-zakupki.ru> стоимость разработки и внедрения модулей в систему АИС составляет 1 975 000 рублей<sup>46</sup>. Компания Docvision на своем сайте предлагает использование корпоративных ЕСМ-архивов и проектов автоматизации общего центра обслуживания (ОЦО) по цене 650 000 - стоимость самой системы и 19 000 рублей доступ на 1 пользователя системы<sup>47</sup>. Безусловно, точный прогноз по затратам на совершенствование АИС МФЦ рассчитать в условиях отсутствия возможности проанализировать технические возможности АИС МФЦ достаточно сложно, поэтому были взяты данные по схожим решениям в части заверения электронной подписью юридически значимых документов, их длительного хранения.

#### ***Результаты исследования.***

В рамках исследования проведем последовательное формирование сводного прогнозного расчета объемов бюджетных расходов на обеспечение реализации дополнительных полномочий МФЦ.

*1. Прогнозный расчет бюджетных затрат на оплату труда 1 сотрудника МФЦ при добавлении единицы трудовых обязанностей.*

Оплата труда оператора МФЦ формируется исходя из качества оказанных посетителям МФЦ услуг в рамках представленных выше трудовых функций. Добавление еще одной трудовой функции влечет увеличение оплаты труда в %-м соотношении.

Исходя из укрупненного списка функциональных обязанностей оператора МФЦ, предполагаем, что оклад сотрудника при добавлении новой услуги для посетителей должен увеличиться на 17 %.

Таким образом, прогнозный уровень заработной платы такого сотрудника составит:  $(25000+40000)/2+17\% = 38025$  рублей.

На территории России работает свыше 70 000 сотрудников в 13 000 офисов.

В рамках осуществления прогнозного расчета предположим, что в каждом МФЦ осуществлять заверение электронных документов электронной подписью будет один сотрудник.

Рассчитаем среднее количество сотрудников в 1 МФЦ:

$$70\ 000/13\ 000 = 5 \text{ человек.}$$

Соответственно, расчетный объем заработной платы составит:

$$32500*5 = 175\ 000 \text{ рублей}$$

---

<sup>46</sup> Разработка и внедрение модулей для автоматизированной информационной системы АИС «Гостехнадзор эксперт» [Электронный ресурс] // URL: <https://is-zakupki.ru/tender/view/22639727> (дата обращения: 11.06.2021).

<sup>47</sup> Выберите оптимальную редакцию Docsvision для решения ваших задач [Электронный ресурс] // URL: <https://docsvision.com/price/> (дата обращения: 11.06.2021).

В случае увеличения уровня заработной платы 1 сотруднику, совокупный ФОТ составит:

$$32500*4+38\ 025 = 185\ 525 \text{ рублей}$$

*Таким образом, уровень роста прогнозного ФОТ составит 3,16 %.*

Рассчитаем прогнозный совокупный ФОТ сотрудников с дополнительной функцией при условии, что 1 МФЦ = 1 сотрудник:

$$13\ 000 * 38\ 025 = 494\ 325\ 000 \text{ рублей}$$

Прогнозный расчет совокупного ФОТ по всем МФЦ составил:

$$(70\ 000-13\ 000) * 32\ 500 + 494\ 325\ 000 = 2\ 346\ 825\ 000 \text{ рублей}$$

Сумма увеличения ФОТ составит: 71 825 000 рублей

Расчетные данные показывают, что внедрение новой функциональной обязанности 1 сотруднику МФЦ даст увеличение затрат на оплату труда в сумме 71 825 000 рублей.

*2. Прогнозный расчет затрат бюджета на оплату страховых взносов от уровня оплаты труда сотрудника МФЦ за выполнение предполагаемой операции.*

МФЦ – это организацией, которая является плательщиком страховых взносов, исчисляемых исходя из уровня начисленной заработной платы ее сотрудников.

Прогнозные расчеты показали, что увеличения уровня отчислений по страховым взносам составит 21 691 150 рублей по всем 13 000 офисов, расположенных на территории Российской Федерации.

*3. Прогнозный расчет общего уровня затрат на организацию рабочего места сотрудника МФЦ.*

Организация рабочего места в рамках внедрения новой трудовой функции одному сотруднику требует приобретения МФУ - сканера для сканирования документов и специального программного обеспечения, позволяющего заверить электронный документ усиленной квалифицированной электронной подписью сотрудника и сохранить его в соответствующий облачный архив.

Анализ ценовых предложений по компьютерной технике «МФУ с двусторонним сканированием» показал, что средняя стоимость одной единицы такой техники составляет 40 000 рублей.

Исходя из предположения, что в одном офисе новую трудовую функцию будет исполнять один сотрудник, считаем, что для реализации проекта необходимо приобретение 13 000 МФУ по цене 40 000 рублей. Итоговый объем затрат составит 520 000 000 рублей.

С 1 июля 2021 года в соответствии с изменениями к Федеральному закону от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи» ИФНС России будет исполнять функции удостоверяющего центра, и предоставлять электронные подписи на бесплатной основе. Поэтому затраты на выпуск электронной подписи для каждого сотрудника с новой трудовой функцией могут отсутствовать.

Внедрение новой трудовой функции, также как и появление в спектре услуг МФЦ нового вида услуг требует изменения используемого

программного обеспечения путем разработки и внедрения дополнительных модулей в облачные системы хранения данных.

Исходя из стоимости лота по разработке и внедрению таких модулей, расположенных на сайте <https://is-zakupki.ru> считаем, что изменения должны вноситься на федеральном уровне, т.к. облачная система хранения и обработки данных МФЦ является единой для всех действующих офисов. Поэтому в качестве прогнозной стоимости услуг считаем правильным использовать указанную стоимость - 1 975 000 рублей.

Таким образом, проведенные расчеты показывают, что внедрение новой трудовой функции хотя бы одному сотруднику МФЦ во всех регионах приведет к дополнительным расходам в размере 3 577 541 150 рублей.

Полученная сумма расходов является существенной и сопоставима с объемом годового бюджета небольшого округа или крупного муниципального поселения.

#### *Выводы.*

С точки зрения влияния прогнозного объема совокупных затрат на реализацию инициативы, то, согласно данным бюджета Российской Федерации на 2021 год, совокупный объем бюджетных расходов запланирован на уровне 21 521,01 млрд. руб.

Рассчитаем % увеличения объема прогнозных расходов:

$$(21\,521,01 + 3,578) / 21\,521,01 = 0,017\%$$

Таким образом, по данным расчетов видно, что возможно влияние прогнозного совокупного объема затрат на обеспечение реализации дополнительных полномочий МФЦ в объеме примерно 0,017 %.

Соответственно, нельзя говорить о том, что «принятие постановления Правительства Российской Федерации не потребует дополнительных денежных расходов, осуществляемых за счет средств федерального бюджета», так как необходимы будут затраты как на совершенствования информационной системы и хранение электронных дубликатов документов, так и на увеличение фонда оплаты труда сотрудников МФЦ. Безусловно, данный расчет не является точным, но наглядно демонстрирует необходимость выделения бюджетных средств для реализации функций по хранению электронных документов и выдаче заявителю заверенных документов не для получения ими государственных или муниципальных услуг. Указанное обстоятельство требует более тщательных финансово-экономических расчетов и определение целесообразности расширения полномочий сотрудников МФЦ в части хранения электронных образов документов и обеспечения их юридической значимости для выдачи заявителю по его запросу.



## ОБЩИЕ ВЫВОДЫ

1. Считаю, что нельзя уполномоченное должностное лицо МФЦ наделять функциями, схожими по своей правовой природе с действиями, совершаемыми в пределах своих полномочий государственными архивами или нотариусами, в связи с наличием правовых рисков, связанных с отсутствием возможности обеспечения юридической значимости документов при их хранении и заверении для выдачи заявителю не для целей получения им государственных и муниципальных услуг, а для неопределенных целей. Предлагается внести изменения в пункт 7.2 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», дополнив после слов «а также направление указанных электронных дубликатов» словами «исключительно для целей получения государственных и муниципальных услуг». Также необходимо в данном пункте указанного закона заменить слово «дубликат» на «копия»

До уточнения положений пункта 7.2 части 1 статьи 16 Федерального закона 27.02.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Закон № 210-ФЗ) в части корректного указания юридической силы документа, созданного сотрудником МФЦ (электронная копия) необходимо в рамках постановления Правительства Российской Федерации ограничить хождение таких псевдо дубликатов документов, в том числе документов удостоверяющих личность, только сферой государственных и муниципальных услуг.

Создаваемые сотрудниками МФЦ электронные документы, в том числе, электронные копии документов, удостоверяющих личность, не могут использоваться гражданами и юридическими лицами в иных правоотношениях, хотя бы потому, что лицо, их создающее, не имеет необходимого установленного законодательно правового статуса, в отличие от нотариуса, который, совершает нотариальное действие от имени Российской Федерации (статья 1 Основ).

Следовательно, в пунктах 1, 2, 6-7 проекта постановления необходимо явным образом ограничить сферу применения таких производных электронных документов, как гражданами, так и органами и организациями, участвующими в предоставлении государственных и муниципальных услуг.

2. Анализ действующего федерального законодательства, законодательства субъектов Российской Федерации и подзаконных нормативных правовых актов показывает, что на сегодняшний день МФЦ, реализуя практически полный перечень государственных и муниципальных услуг в силу обстоятельств, связанных с квалификационными требованиями к сотрудникам и своей правовой сущности, не смогут в полной мере реализовать обязанности по заверению электронных дубликатов документов.

3. Правовой статус субъектов, осуществляющих юридически значимые действия, порождает высокую степень ответственности. В связи с этим стоит отметить, что действия сотрудников МФЦ лишь попадают под дисциплинарные взыскания в рамках служебных проступков, что

несопоставимо с теми полномочиями, которые предоставляет им российское законодательство в части выдачи электронных дубликатов и их хранения.

Кроме того, минимальные квалификационные требования к сотрудникам МФЦ могут привести к возникновению спорных ситуаций и ошибок ввиду отсутствия в обязанностях сотрудника МФЦ необходимости проведения правовой экспертизы, требующей соответствующей квалификации и образования.

4. Наделение специалистов МФЦ возможностью заверять электронные образы документов и хранить их может повлечь за собой следующие риски:

А) использование заверенных электронных образов документов в преступных целях;

Б) заверение электронных образов поддельных документов;

В) совершение преступлений с использованием электронных образов документов с участием сотрудника МФЦ;

Г) взлом портала государственных услуг с целью получения электронного образа документа .

Указанные риски могут повлечь за собой негативные социально-экономические, финансовые и иные последствия, которые разработчикам проекта постановления рекомендуется оценить в отдельном исследовании, содержащем элементы оценки регулирующего воздействия. В случае, если результаты такого исследования покажут высокую вероятность наступления обозначенных в настоящем заключении эффектов, то рекомендуется исключить из проекта постановления полномочия должностного лица МФЦ по заверению электронных образов документов не для целей оказания государственных или муниципальных услуг.

5. По данным проведенных первичных расчетов видно, что возможно влияние прогнозного совокупного объема затрат на обеспечение реализации дополнительных полномочий МФЦ в объеме примерно 0,017% от объема бюджетных расходов на 2021 год. Соответственно, нельзя говорить о том, что принятие постановления Правительства Российской Федерации не потребует дополнительных денежных расходов, осуществляемых за счет средств федерального бюджета. Указанное обстоятельство требует более тщательных финансово-экономических расчетов и определение целесообразности расширения полномочий сотрудников МФЦ в части хранения электронных образов документов и обеспечения их юридической значимости для выдачи заявителю по его запросу.

#### **Авторы экспертного мнения:**

Шайдуллина В.К., к.ю.н., член экспертного совета по цифровой экономике и блокчейн-технологии Государственной Думы Российской Федерации, эксперт цифровой платформы гражданских инициатив «Инициатор»,

Венгеровский Е.Л., к.ю.н., член Ассоциации юристов России, эксперт цифровой платформы гражданских инициатив «Инициатор»,

Василенко М.С., генеральный директор ООО «БЕСТ».