

СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

«26» сентября 2012 г.

№ ОМ- 151/09-03

ОТЧЕТ

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ и оценка качества предоставления государственных услуг территориальными органами Федеральной миграционной службы».

(утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
(протокол от 14 сентября 2012 г. № 37К (870), п.2)

Основание для проведения мероприятия: пункт 2.1.2.6 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2012 год.

Предмет мероприятия: нормативные правовые акты, регулирующие предоставление государственных услуг, документы, подтверждающие осуществление операций со средствами федерального бюджета, организация работы по внедрению государственной информационной системы миграционного учета.

Цели мероприятия:

1. Установить выполнение требований распоряжения Правительства Российской Федерации от 17 октября 2009 г. № 1555-р в части перехода на предоставление государственных услуг в электронном виде.

2. Определить соответствие качества предоставления отдельных государственных услуг требованиям, установленным административными регламентами.

3. Определить эффективность использования средств федерального бюджета и объем доходов федерального бюджета, полученных от оказания платных услуг, а также материально-технических ресурсов на выполнение функций по предоставлению государственных услуг.

4. Проверить результаты проведения мониторинга по предоставляемым государственным услугам и работу по внедрению государственной информационной системы миграционного учета.

Объекты мероприятия:

Управление Федеральной миграционной службы по Владимирской области (далее - Управление по Владимирской области);

Управление Федеральной миграционной службы по Свердловской области (далее - Управление по Свердловской области);

Управление Федеральной миграционной службы по Новосибирской области (далее - Управление по Новосибирской области).

Исследуемый период: 2011 год и истекший период 2012 года.

Срок проведения мероприятия: с 18 июня по 20 июля 2012 года.

Результаты мероприятия:**Цель 1.**

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 октября 2009 г. № 1555-р «Об утверждении плана перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти» определены пять этапов данного перехода. По каждому из этапов устанавливались сроки его реализации в разрезе каждой услуги, по которой предусмотрено предоставление в электронном виде. Для ФМС России указанным распоряжением определено предоставление в электронном виде 7 государственных услуг.

Во исполнение указанного распоряжения в ФМС России издан приказ от 24 февраля 2010 г. № 39 «О реализации ФМС России предоставления (исполнения) государственных услуг (функций) в электронном виде», которым устанавливались ответственные исполнители, сроки проведения необходимых мероприятий и порядок представления данных об их исполнении в ФМС России. Структурные подразделения Управлений ФМС России с 1 апреля 2010 года стали оказывать государственные услуги в электронном виде.

В рамках перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде были выполнены следующие мероприятия:

- созданы структурные подразделения (без увеличения штатной численности) по обеспечению предоставления (исполнения) государственных услуг (функций) в электронном виде;

- проведена учеба по вопросам эксплуатации программного обеспечения Единого портала государственных услуг (функций) в электронном виде;

- структурные подразделения, предоставляющие государственные услуги, обеспечены информационно-телекоммуникационной инфраструктурой, реализующей доведение заявлений, поданных в электронном виде, до исполнителя;

- обеспечен прием и обработка заявлений граждан, поданных через Единый портал государственных и муниципальных услуг в электронном виде в установленные для каждой услуги сроки.

Основываясь на полученных данных можно констатировать, что граждане положительно оценили возможность получения государственных услуг с помощью Единого портала, позволяющую во-первых, повысить качество оформления документов, во-вторых, уменьшить количество временных затрат при подаче заявления, и в-третьих, установить приоритетный порядок приема заявителей.

Количество поданных в электронном виде заявлений в 2011 году по сравнению с 2010 годом увеличилось более чем на 76%.

Вместе с тем, в связи с имеющимися недостатками используемого программного обеспечения, переход к оказанию государственных услуг в электронном виде на сегодняшний день не сократил трудозатраты для тех, кто эти услуги оказывает, а наоборот увеличил.

Так, сотрудниками Управлений при приеме электронных заявлений, которые в автоматическом режиме не загружаются в банк данных, приходится распечатывать их, вручную вносить содержащиеся в них данные.

Кроме того, дополнительные трудозатраты возникают при формировании банка данных о выданных, утраченных (похищенных), недействительных паспортах (бланков паспорта) гражданина Российской Федерации с использованием программного обеспечения АС "Российский паспорт", а не "АРМ "Территория", как это предусмотрено пунктом 53.7 Административного регламента Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по выдаче, замене и по исполнению государственной функции по учету паспортов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации.

До настоящего времени не решен вопрос обеспечения Управлений надежными каналами связи. Так, из 29 структурных подразделений Управления по Владимирской области, 22 - не обеспечены стабильной и качественной связью. Это приводит к серьезным перебоям в работе и отвлечению сотрудников аппарата Управления для передачи данных (электронные заявления, результаты проверок по учетам адресно-справочной службы, сведения информационного центра, результаты проверок в рамках межведомственного электронного взаимодействия, и др.) в подразделения на съемных или бумажных носителях.

Основной проблемой при реализации государственных услуг в электронном виде при оформлении загранпаспорта нового поколения является превышение сроков оказания услуг, обусловленное отсутствием соответствующего информационно-технологического взаимодействия информационных систем, используемых для оказания услуг территориальными органами миграционной службы и федеральной службы безопасности.

Цель 2.

Предоставление государственных услуг для граждан Российской Федерации осуществлялось в соответствии с приказами ФМС России от 7 декабря 2009 г. № 339 «Об утверждении Административного регламента по предоставлению государственной услуги по выдаче, замене и по исполнению государственной функции по учету паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации» (далее – Регламент от 7 декабря 2009 г. № 339), от 3 февраля 2010 г. № 26 «Об утверждении Административного регламента Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, и по исполнению государственной функции по их учету» (далее - Регламент от 3 февраля 2010 г. № 26) и от 29 февраля 2008 г. № 40 «Об утверждении Административного регламента по предоставлению Федеральной миграционной службой государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации» (далее - Регламент от 29 февраля 2008 г. № 40).

В ходе проведения экспертно-аналитического мероприятия установлено, что отдельные нормы, установленные регламентами, носят неконкретный характер, а в некоторые положения регламентов не внесены коррективы, в связи с изменением законодательства.

Так, Регламентом от 3 февраля 2010 г. № 26 не определено, в каких днях исчислять 30-дневный срок с момента поступления оснований для выдачи или замены загранпаспорта - календарных или рабочих.

В пункте 53 Регламента от 29 февраля 2008 г. № 40 отсутствует разграничение сроков поступления информации от соответствующих ведомств по запросам Управлений для иностранных граждан, прибывших в порядке

получения визы, и в порядке, не требующем ее получения. Для обеих категорий установлен двухмесячный срок.

Федеральными законами от 3 декабря 2011 г. № 383-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» внесены изменения в части исключения налоговых органов из перечня ведомств, в которые направляются запросы. Однако изменения в пункт 53 Регламента не внесены.

Кроме того, отмечается, что отдельные направления обеспечения комфорта для заявителей продекларированы во всех административных регламентах по представлению государственных услуг, однако в указанных документах отсутствуют количественные, качественные и временные показатели, характеризующие степень комфортности.

Следует отметить, что при оформлении загранпаспорта, содержащего биометрические данные, уполномоченные подразделения ФМС России руководствуются Административным регламентом по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, по исполнению государственной функции по их учету, утвержденным приказом ФМС России от 3 февраля 2010 г. № 26, поскольку до настоящего времени в ФМС России отсутствует отдельный административный регламент по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, содержащих электронные носители информации, и по исполнению государственной функции по их учету.

Однако, действующим Регламентом от 3 февраля 2010 г. № 26 не предусмотрены такие административные процедуры, как: сканирование

заявления и его цифровая обработка; цифровое фотографирование заявителя при выдаче паспорта нового поколения; сканирование персонализированного бланка паспорта; чтение данных с чипа и разблокирование электронного носителя информации; доставка, учет, хранение, уничтожение персонализированных бланков паспорта. Также не предусмотрены дополнительные административные процедуры, связанные с приемом, оформлением и выдачей паспортов по заявлениям, поданным в электронной форме.

Кроме того, не определено время, затрачиваемое на распределение заявлений о выдаче паспорта нового поколения по Управлениям, на распечатку принятых электронных заявлений и их сортировку по алфавиту.

В ходе проведения экспертно-аналитического мероприятия установлено, что Управления оказывали государственные услуги в основном в соответствии требованиями регламентов. Однако по некоторым пунктам регламентов допускались отклонения от установленных норм.

Так, в 2010-2011 годах загранпаспорта были оформлены с нарушением установленного срока, из них:

	<i>в 2010г.</i>	<i>в 2011г</i>
Управление по Владимирской области	1 111	1 086
Управление по Новосибирской области	938	937
Управление по Свердловской области	11 306	8 875

Причиной нарушения срока оформления загранпаспортов послужило длительное согласование (проверок) с территориальными органами федеральной службы безопасности, ГИАЦ МВД России и выход из строя государственной системы паспортно-визовых документов нового поколения (далее - ГС ПВДНП).

В нарушение пункта 5 Регламента от 29 февраля 2008 г. № 40 в Управлении по Свердловской области отсутствовали документы, определяющие процедуры взаимодействия с различными территориальными

органами, участвующими в принятии решения по выдаче разрешения на временное проживание иностранных граждан или отказе в его выдаче.

Оформление паспортов осужденным в Управлении по Новосибирской области осуществлялось в нарушение пунктов 64 и 87 Регламента от 7 декабря 2009 г. № 339, а именно:

- оформленные бланки паспортов передавались без заявления о выдаче (замене) паспорта формы 1П по сопроводительным письмам без расписок сотрудников исправительных учреждений;

- при уничтожении паспортов в заявлениях о выдаче (замене) паспорта по форме 1П не указывались номера актов, дата и причина их уничтожения.

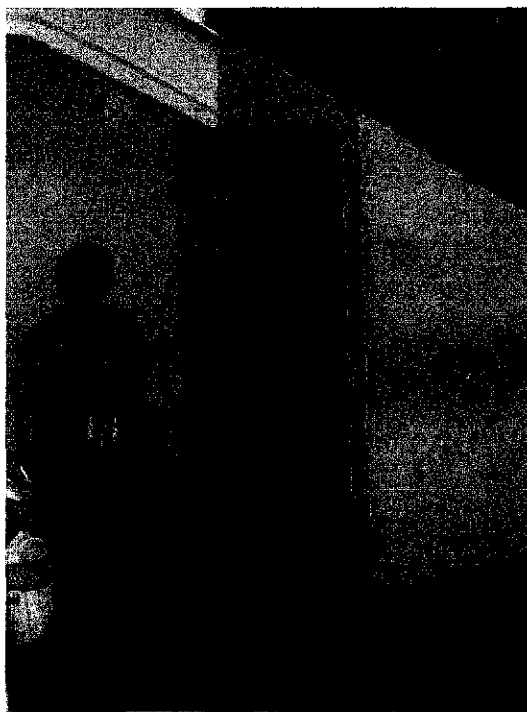
В Управлениях по Владимирской и Свердловской областям не в полной мере выполнялись требования по оборудованию мест предоставления государственной услуги: в некоторых подразделениях отсутствовала система звукового информирования заявителей, компьютеры с правовыми и информационными базами, электронная система управления очередью, световое информационное табло.

Из общего количества помещений занимаемых, Управлением по Свердловской области, 70 помещений (78 процентов), в которых предоставляются государственные услуги, не соответствуют требованиям регламентов, утвержденных ФМС России, в части их размещения на нижних этажах зданий (требование не выполняется в 22 процентах используемых помещений), наличия отдельного входа (имеется в 43 процентах подразделений), наличия специально выделенных для оказания услуг помещений и залов обслуживания, включающих места ожидания и приема посетителей, организации парковочных мест для автотранспорта. Противопожарной системой оборудовано только 48 подразделений (53 процента), пандусами для людей с ограниченными возможностями – 7 процентов помещений.

Планировка помещений, занимаемых отделом оформления загранпаспортов Управления по Свердловской области, не была изначально предусмотрена для приема граждан. В трех кабинетах, предназначенных для приема заявителей, оборудованы рабочие места для 17 сотрудников, функционируют 4 автоматизированных рабочих места ГС ПВДНП. В одном кабинете одновременно с приемом граждан осуществляется рассмотрение принятых заявлений, оформление и выдача паспортов, в связи с чем, затрудняется выход и вход сотрудников и граждан из помещений. В большинстве кабинетов отсутствует система кондиционирования. Не все рабочие места сотрудников оборудованы персональным компьютером с возможностью доступа к необходимым информационным базам данных, печатающими и сканирующими устройствами.

Соответствуют требованиям регламентов 21 процент общего количества занимаемых Управлением помещений (19 подразделений).

В Управлении по Владимирской области в одном из помещений проходит прием граждан по оформлению загранпаспорта нового поколения и проводится оформление паспорта гражданина Российской Федерации.



Недостаточное количество площадей отрицательно влияет на качество оказываемой государственной услуги по выдаче, замене и по исполнению сотрудниками Управлений функции по учету паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации и паспортов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации.

Следует отметить, что Управления, в основном, занимают помещения по договору аренды, сроки которой истекают в 2012-2017 годах, что делает нецелесообразным установление дорогостоящего оборудования в данных помещениях.



Из 121 помещения, занимаемых двумя Управлениями, в оперативном управлении находятся всего 3 (2,5%), в безвозмездном пользовании (здания отделов внутренних дел) – 41 (33,9%), относятся к муниципальной собственности 68 (56,2%) помещения, в собственности субъекта – 1, по договорам аренды - 8 (6,6%).

В то же время в Управлении по Новосибирской области помещения, предназначенные для предоставления государственных услуг, соответствуют требованиям административных регламентов.

Следует отметить, что аналогичные нарушения были установлены при проведении контрольного мероприятия по данной теме в предшествующие годы в других субъектах Российской Федерации.

Наряду с этим, при проведении контрольного мероприятия «Анализ и оценка эффективности использования средств федерального бюджета, выделенных Федеральной миграционной службе в 2006-2010 годах и прошедшем периоде 2011 года на создание и эксплуатацию ведомственного сегмента государственной системы изготовления, оформления и контроля паспортно-визовых документов нового поколения» установлено, что при оснащении подразделений ФМС России комплексами программно-технических средств были своевременно не решены вопросы энергоснабжения, отсутствовала строительная готовность помещений, ряд объектов находился в арендуемых помещениях и в жилых домах, и приходилось решать вопросы их перемещения в новые помещения. Из-за отсутствия площадей на некоторых объектах технологическое оборудование устанавливалось в помещениях с нарушением установленных нормативов, что не позволяло создать комфортные условия для оказания качественных государственных услуг по выдаче гражданам паспортов нового поколения. По мере изыскания новых помещений осуществлялся демонтаж и перенос оборудования в эти помещения, что приводило к переносу срока ввода объектов в опытную эксплуатацию. Незапланированные расходы средств федерального бюджета, связанные с проведением работ по демонтажу и переносу оборудования при вынужденной смене помещений территориальных органов ФМС России составили 6,1 млн. рублей.

По итогам контрольных мероприятий руководство ФМС России было проинформировано.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия выявлены следующие проблемы, связанные с выдачей российских и загранпаспортов, разрешений на временное проживание и вида на жительство.

Выдача паспорта гражданина Российской Федерации

1. Проблемным на сегодняшний день остается вопрос по обмену паспортов гражданина СССР образца 1974 года, использование которых нормативно-правовыми документами не определено.

Паспорт гражданина СССР, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации действителен до замены его в установленные сроки на паспорт гражданина Российской Федерации. Срок такой замены был установлен Министерством внутренних дел Российской Федерации до 1 июля 2004 года. Однако, вследствие возникшей правовой коллизии, ряд граждан, до настоящего времени, используют паспорт бывшего СССР образца 1974 года, с отметкой (вкладышем) о принадлежности к российскому гражданству.

При этом в действующем законодательстве нет прямой ссылки на то, что паспорт образца 1974 года является недействительным. Отдельные граждане Российской Федерации не желают производить обмен паспорта образца 1974 года на паспорт гражданина Российской Федерации по религиозным убеждениям, настаивая на включение в бланк паспорта графы «национальность» и исключении графы «личный код». Данные лица пользуются услугами банков, пенсионных и иных учреждений по паспортам образца 1974 года.

По состоянию на 1 января 2012 года не произвели обмен паспортов гражданина СССР на паспорт гражданина Российской Федерации в:

- Управлении по Владимирской области – 1670 граждан;
- Управлении по Новосибирской области – 589 граждан;
- Управлении по Свердловской области – 4 620 граждан.

Основной категорией граждан, не заменивших паспорта образца 1974 года, являются лица, не проживающие на территории Российской

Федерации, либо их место нахождения не установлено (60,5%). Другими причинами отказа сменить паспорт являются: идеологические убеждения, преклонный возраст, отсутствие денежных средств на оплату госпошлины, нахождение в местах лишения свободы.

2. В связи изменением законодательства в части отмены регистрации по месту жительства для граждан бывшего СССР и вступлением в силу Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» категория граждан «граждане бывшего СССР», имеющие паспорта образца 1974 года, остались вне правового поля. До мая 2002 года граждане, подпадающие под действие пункта «г» статьи 18 Закона Российской Федерации от 28 ноября 1991 г. № 1948-1 «О гражданстве РСФСР» (граждане бывшего СССР, проживающие на территориях государств, входящих в состав бывшего СССР, а также прибывшие для проживания на территорию Российской Федерации после 6 февраля 1992 года) и заявившие до 31 декабря 2000 года о своем желании приобрести гражданство Российской Федерации, приобретали его в порядке регистрации. Остальные обладатели «советских» паспортов, то есть выписанные из советских республик и не имеющие регистрации по месту жительства, либо зарегистрированные на территории своих стран, оказались в категории «лица без гражданства». К указанной категории относятся ставшие совершеннолетними дети, вывезенные родителями из союзных республик, в отношении которых родителями не приняты меры по оформлению гражданства Российской Федерации (при том условии, что сами родители гражданство оформили). Отдельно следует выделить лиц мужского пола, вывезенных из Армении, Азербайджана, Грузии, достигших призывного возраста. При наличии возможности оформления национальных паспортов на родине они уклоняются от прохождения данной процедуры по причине призыва в армию на территории своих государств. Кроме того, к указанной категории относятся лица, осужденные согласно приговору суда и находящиеся в местах лишения

свобод. После освобождения многие имеют справку при отсутствии паспорта гражданина Российской Федерации или паспорт образца 1974 года, однако в этом случае ни разрешение на временное проживание, ни вид на жительство на гражданство не могут быть оформлены до снятия судимости или погашения ее в установленном законодательством порядке.

Вопрос легализации граждан бывшего СССР, длительное время пребывающих на территории Российской Федерации, правовой статус которых не урегулирован, обсуждался на заседании Правительственной комиссии по миграционной политике 18 декабря 2009 года. По результатам рассмотрения было принято решение о внесении предложений по изменению законодательства в указанной части.

Во исполнение решения заседания ФМС России отправила в территориальные управления письмо от 10 марта 2010 г. № СК 1/8-3487, в котором определила ряд мер, которые следует осуществить в отношении данной категории лиц.

До настоящего времени изменения в законодательство не внесены.

3. Частью 1 статьи 19.15 Кодекса об административном правонарушении за нарушение 30 дневного срока замены паспорта гражданина Российской Федерации при достижении им 20, 45-летнего возраста размер штрафа составляет от 1500 до 2500 тыс. рублей. Налоговым кодексом Российской Федерации предусмотрено, что при выдаче паспорта взамен утерянного госпошлина составляет 500 рублей. Существующая разница в размерах указанных штрафа и госпошлины приводит к возможности для граждан заявлять об утере паспорта при нарушении сроков его замены по достижении определенного возраста, тем самым уплачивать госпошлину, а не штраф. Таким образом, федеральный бюджет недополучает определенную сумму доходов, а на руках гражданина остается два паспорта, один из которых может быть использован в других целях.

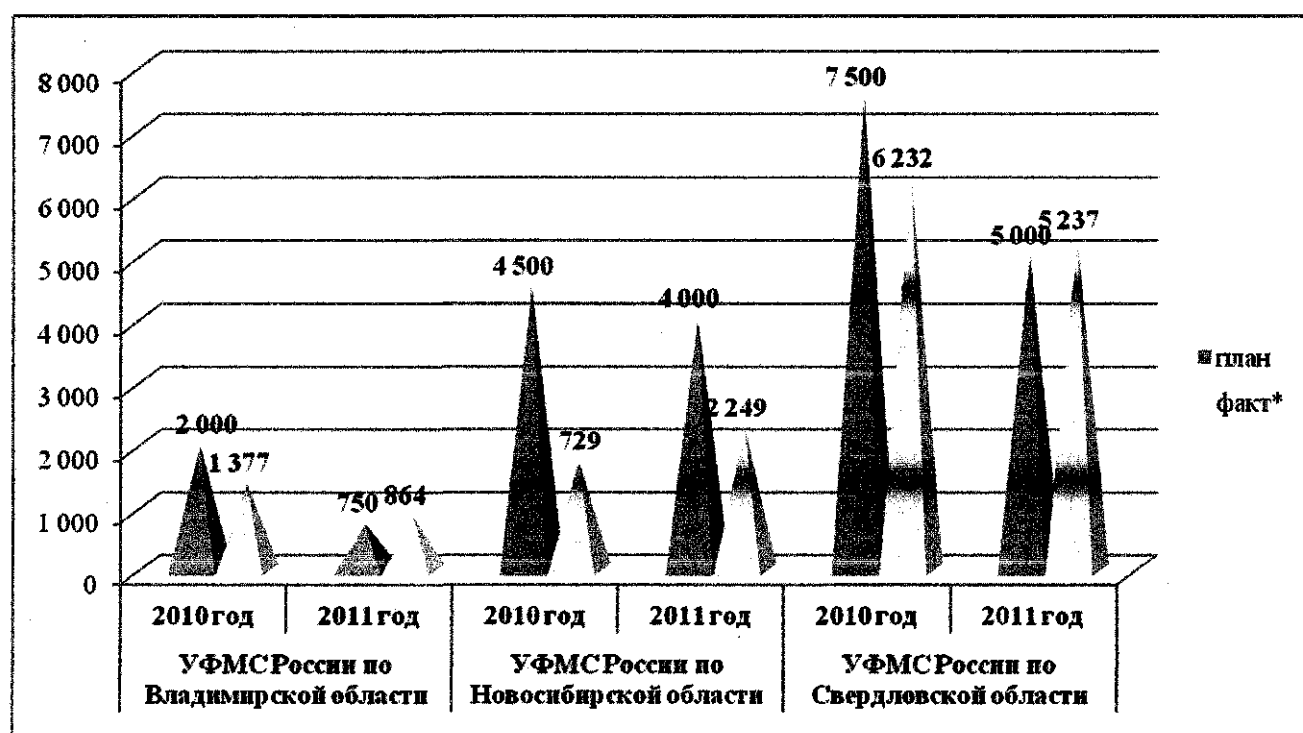
4. За 2011 год Управлением по Новосибирской области установлено 34 факта выдачи паспортов в нарушение действующего законодательства,

материалы проверок по которым направлены в следственные органы для рассмотрения и принятия решения. Информация об их рассмотрении не поступала.

Выдача разрешений на временное проживание.

1. Квота на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности ежегодно утверждается Правительством Российской Федерации по предложениям исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации с учетом демографической ситуации и возможностей данного субъекта по обустройству иностранных граждан.

Распределение квоты на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в Российской Федерации представлены в диаграмме.



(* в фактическом количестве включены разрешения, заявления на выдачу которых зарегистрированы в предыдущем году в пределах установленной квоты прошлого года)

Приведенные соотношения показывают, что утвержденные показатели квоты на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений

на временное проживание в Российской Федерации выше количества оформленных разрешений на временное проживание.

В Управлении по Свердловской области установлено, что для большинства иностранных граждан оформление разрешения на временное проживание в Свердловской области, занимающей третью позицию по размеру квоты по субъектам Российской Федерации, обусловлено отсутствием возможности подачи заявления в других субъектах Российской Федерации (из-за небольшого размера квоты). Это подтверждается тенденцией к увеличению количества заявлений иностранных граждан об изменении места проживания вне пределов Свердловской области после получения разрешения на временное проживание.

Следует отметить, что в 2010-2011 годах и 1 квартале 2012 года Управлениями было аннулировано разрешений на временное проживание иностранных граждан в связи с нарушением миграционного законодательства в 2010 году - 511, 2011 году - 556 и в 1 квартале 2012 года – 26. Увеличение количества аннулированных разрешений свидетельствует о неисполнении прибывшими иностранными гражданами обязанностей, установленных миграционным законодательством.

Анализ принятых в 2011 году заявлений о выдаче разрешения на временное проживание, показал, что более 90% заявителей – это иностранные граждане с неполным средним или средним образованием, не имеющие какой-либо специальности или профессии, часть из которых нигде не работает либо осуществляет трудовую деятельность в сфере торговли и использует различные пути для уклонения от уплаты налогов.

2. Анализом порядка предоставления данной услуги в электронном виде установлено следующее.

Фактически решение о выдаче или отказе в выдаче разрешения принимается после проверки данных о заявителе, указанных в его заявлении, в соответствующих органах государственной власти. При этом оформление и

выдача разрешения не допускается до представления всех необходимых документов, предусмотренных Регламентом от 29 февраля 2008г. № 40. Поскольку заявителями по данной услуге являются иностранные граждане, представляемые ими документы, выполнены на национальном языке и подлежат переводу. При представлении документов в большинстве случаев выявляются факты несоответствия данных перевода сведениям, указанным в заявлении. Наряду с этим, отсутствие таких документов, как копия и перевод паспорта, справка об отсутствии судимости, медицинская справка, в некоторых случаях – свидетельства о рождении, о браке делает невозможным на практике проведение проверок.

То есть, иностранный гражданин, подавший заявление в электронном виде и получивший уведомление о положительном решении по его заявлению, после представления всех необходимых документов и выявления в них ненадлежащим образом оформленных документов или отсутствия установленных форм документов вынужден посещать орган ФМС России повторно (далее - до момента устранения недостатков). Таким образом, процедура оформления разрешения, которая представляется в электронном виде, ничем, кроме дополнительной нагрузки на сотрудников, не отличается от процедуры, проводимой при личном посещении. Здесь также следует учитывать следующее обстоятельство: оказание услуги с поэтапным установлением сроков ее предоставления определено для лиц, лично подающих заявление в орган ФМС России. Время предоставления услуги каждому заявителю с учетом электронной очереди в Регламенте от 29 февраля 2008г. № 40 не учтено. Расчет штатной численности подразделения, сотрудники которого участвуют в оказании данной услуги (с учетом значительного увеличения на них нагрузки), ФМС России не произведен.

Цель 3.

1. Доведение до Управлений лимитов бюджетных обязательств производилось ФМС России своевременно и в соответствии с Порядком

доведения бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств при организации исполнения федерального бюджета по расходам.

Финансирование мероприятий по оказываемым государственным услугам по оформлению загранпаспортов, паспортов Российской Федерации и разрешений на временное проживание осуществлялось на необходимом уровне.

Общий объем средств федерального бюджета на содержание Управлений в 2010 году составил 597 629,5 тыс. рублей, в 2011 году - 633 571,4 тыс. рублей и 2012 году - 554 074,3 тыс. рублей.

На оказание рассматриваемых государственных услуг общие расходы по Управлениям составили в 2010 году – 191 990,5 тыс. рублей, в 2011 году – 197 683,7 тыс. рублей или 32% и 31% от общего объема финансирования:

тыс. рублей

Наименование организации	Выдача, замена и учет паспорта гражданина Российской Федерации		Паспорт гражданина Российской Федерации, для выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию		Выдача разрешений на временное проживание	
	2010г.	2011г.	2010г.	2011г.	2010г.	2011г.
УФМС России по Владимирской области	16 100,2	19 581,4	13 944,0	12 105,4	4 087,6	4 039,8
УФМС России по Новосибирской области	32 295,0	34 492,0	13 884,0	14 855,0	12 086,0	14 528,0
УФМС России по Свердловской области	49 004,1	46 314,2	44 536,9	45 893,1	6 052,7	5 874,8
ИТОГО:	97 399,3 или 16,%	100 387,6 или 15,8%	72 364,9 или 12,1%	72 853,5 или 11,5%	22 226,3 или 3,7%	24 442,6 или 3,8%

Расходы в рамках оказания государственных услуг осуществлялись на выплату заработной платы с начислениями, оплату коммунальных услуг, командировочных расходов, обучение сотрудников, приобретение материальных запасов и основных средств, а также оплату услуг по обслуживанию оборудования.

В рамках централизованного снабжения Управлениями в 2010-2011 годах и 1 квартале 2012 года получено материальных ценностей на сумму 65 104,2 тыс. рублей, 63 255,8 тыс. рублей и 8 001,5 тыс. рублей соответственно.

ФМС России до Управлений довела приказ от 14 февраля 2012 г. № 77 «Об утверждении норм положенности основных средств связи, вычислительной техники территориальных органов ФМС России, федеральных казенных учреждений ФМС России, а также представительств и представителей ФМС России», в котором определены нормы положенности по компьютерной технике и материальным ценностям.

Обеспеченность Управлений компьютерной техникой соответствует утвержденным нормам.

В ходе проведения контрольного мероприятия установлено, что в связи с переходом подразделения УФМС России Ленинского района г. Новосибирска в Многофункциональный центр по оказанию государственных услуг серверное оборудование по оформлению паспортно-визовых документов нового поколения стоимостью 104,0 тыс. рублей не используется, а работает в справочном режиме, что является неэффективным использованием.

В части проведения технического обслуживания и ремонта технических средств, используемых для оказания услуг в Управлении по Владимирской области, установлено следующее.

Порядок проведения и приема работ по технической поддержке и техническому обслуживанию ведомственного сегмента ФМС России ГС ПВДНП и Государственной информационной системы миграционного учета (далее – ГИСМУ) в проверенном периоде регламентировался распоряжениями директора ФМС России, согласно которым указанные работы в рамках заключенных государственных контрактов осуществлялись компанией ЗАО «Техносервь А/С» и привлеченными субподрядчиками: по объектам ПВДНП ФМС России - ООО «Центр НТС», ГИСМУ ФМС России - ООО «Инфорсер Инжиниринг».

Проверкой отчетных документов по выполненным исполнителем работам установлено, что представленный за 2011 год журнал технической поддержки и технического обслуживания ПВДНП должным образом не заполнялся и носил

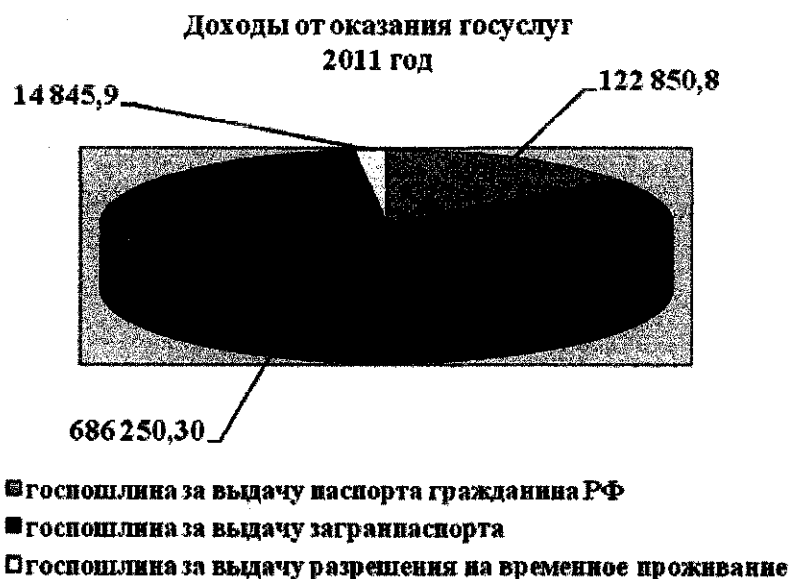
лишь формальный характер. Дата и время вызова специалиста в журнале отсутствуют, выполненные работы не расшифрованы, не указано наименование обслуживаемого оборудования, отсутствуют даты и подписи лиц, подтверждающих оказание услуги. Журнал технической поддержки и технического обслуживания ГИСМУ за 2011 год комиссии не представлен. В некоторых случаях в технических актах, актах выполненных работ, актах сдачи-приемки оказанных услуг, отсутствуют даты и подписи лиц, принявших оказанные исполнителем услуги.

Установить своевременность выполнения работ Исполнителем, не представилось возможным ввиду того, что в журналах отсутствуют даты фактического прибытия Исполнителя на объект.

За 1 квартал 2012 года представлены журналы технической поддержки и технического обслуживания ПВДНП. Аналогичные журналы по обслуживанию системы ГИСМУ комиссии не представлены. Согласно пункту 1.4 Порядка оказания услуг указанные журналы хранятся на объекте заказчика.

2. Полномочиями администратора доходов Управления наделены приказом ФМС России от 8 декабря 2008 г № 392.

Структура доходов Управлений от перечисления госпошлины приведена на диаграмме.



Приведенные в диаграмме данные показывают, что наибольший объем в общей сумме доходов составила госпошлина по государственной услуге по оформлению и выдаче загранпаспорта – 83,3%. Остальные доходы составили: госпошлина за выдачу и замену паспорта гражданина Российской Федерации – 14,9% и госпошлина за выдачу разрешений на временное проживание - 2,1%.

На 2011 год ФМС России до Управлений доведены прогнозные показатели в общей сумме 1 050 353,8 тыс. рублей, в том числе по кодам доходов:

- 192 1 08 06000 01 1000 110 «Государственная пошлина за совершение действий, связанных с приобретением гражданства Российской Федерации или выходом из гражданства Российской Федерации, а также с въездом в Российскую Федерацию или выездом из Российской Федерации» в сумме 930 113,0 тыс. рублей;

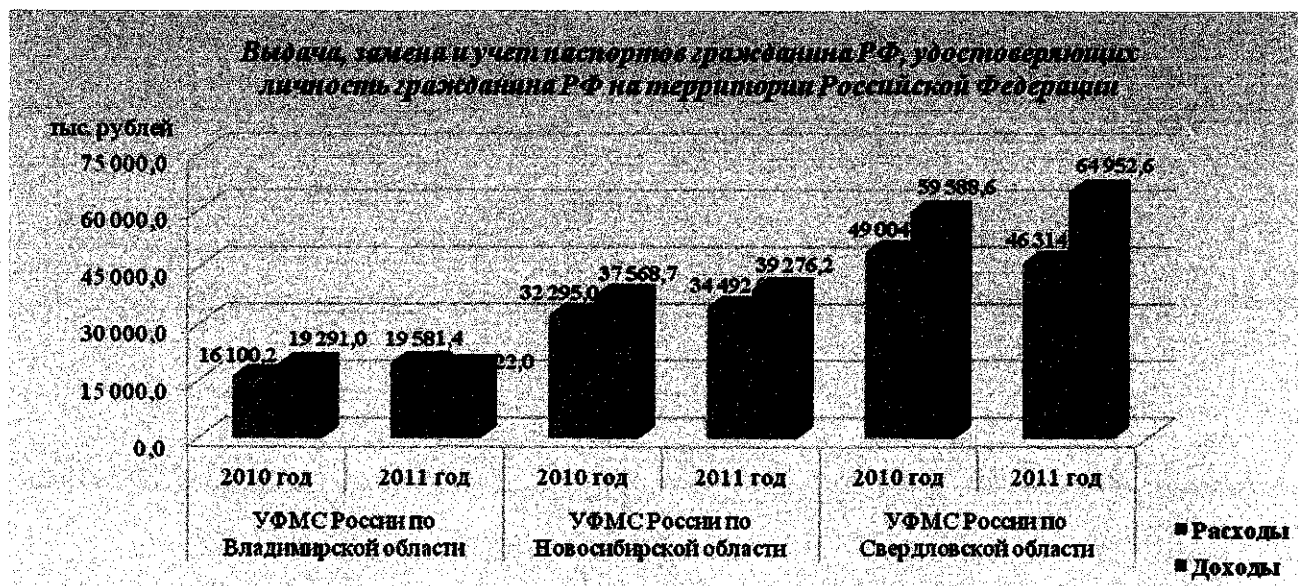
- 192 1 08 07100 01 1000 110 «Государственная пошлина за выдачу и обмен паспорта гражданина Российской Федерации» в сумме 120 240,8 тыс. рублей.

Фактическое поступление доходов в 2011 году от перечисления госпошлины за оказание услуг по оформлению и выдаче паспорта гражданина Российской Федерации, загранпаспорта и разрешения на временное проживание составило 864 739,6 тысяч рублей, что на 186 614,8 тыс. рублей или 17,7% меньше уточненных прогнозных показателей.

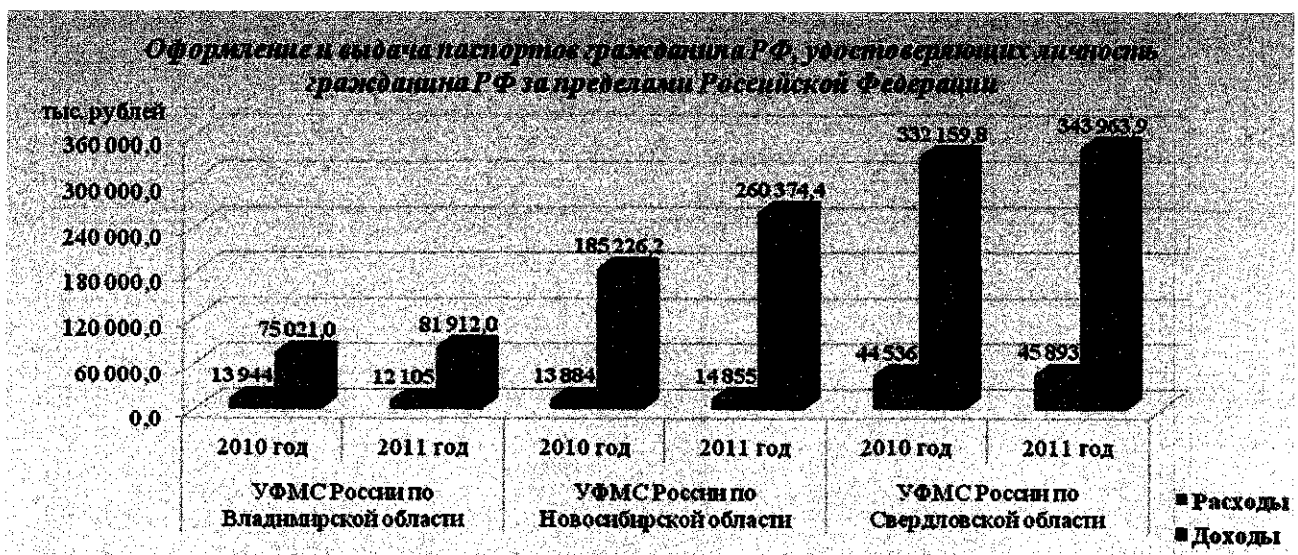
Причинами недопоступления доходов федерального бюджета является снижение количества граждан относительно планового показателя желающих оформить загранпаспорт и не востребованность утвержденных квот на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию.

В то же время в 2011 году объем доходов от перечислений госпошлины за оказание вышеуказанных услуг увеличился по сравнению с предыдущим годом на 19,2 процента.

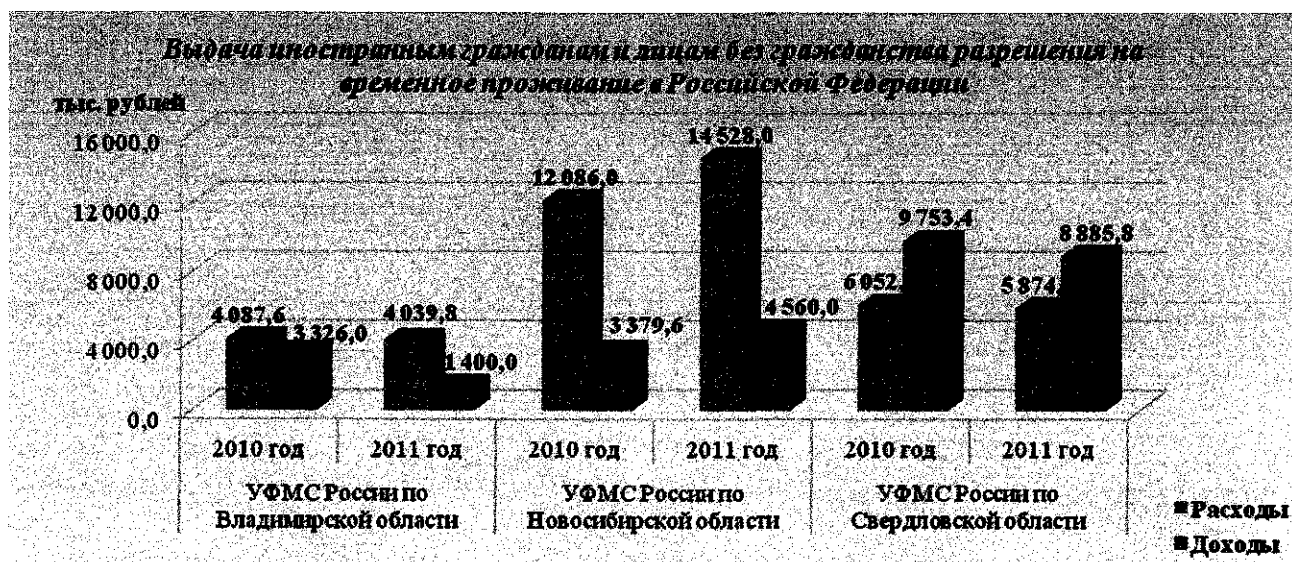
Сопоставление объемов расходов средств федерального бюджета (кассовые исполнение) с полученными доходами от оказания анализируемых государственных услуг представлено в диаграммах.



Из приведенных данных видно, что, несмотря на невыполнение плана поступления доходов, доходы от оказания данной госуслуги превышают произведенные на ее оказание расходы от 13,9% в Новосибирской области до 40% Свердловской области. В то же время при увеличении расходов УФМС России по Владимирской области на выдачу и замену паспортов доходы в связи уменьшением количества граждан, которым требуется получение или замена паспорта, сократились на 4,9%.



Данные диаграммы свидетельствуют о постоянно увеличивающихся доходах от оказания данной услуги и значительном превышении доходов над расходами, произведенными при оказании услуги.



Превышение расходов над доходами федерального бюджета от оказания государственных услуг по выдаче разрешений на временное проживание во Владимирской и Новосибирской областях обусловлено сокращением квот на выдачу данных разрешений.

Приведенные соотношения показывают, что в целом существующие размеры государственной пошлины при значительном количестве оказанных услуг позволяют получать доходы, превышающие расходы федерального бюджета на оказание этих госуслуг.

Цель 4.

1. В целях исполнения требований приказа ФМС России от 14 января 2010 г. № 13 в Управлениях:

- изданы приказы «О проведении мониторинга качества оказания государственных услуг в 2011 году»;
- обновлен состав рабочих групп по проведению мониторинга результатов деятельности и мониторинга качества предоставления государственных услуг;
- составлен План-график, который размещен на официальном сайте Управлений.

Целью проведения мониторинга является повышение эффективности контроля деятельности структурных подразделений территориальных Управлений, определение лучшего подразделения Управления, повышение общего уровня культуры личного состава занятых приемом населения, выявление и распространение новых форм и методов работы, развития творческой инициативы и новаторства, создание наиболее доступных и комфортных условий для обращения в миграционную службу.

Большую помощь в определении неотложных и актуальных проблем оказывает проведенный Управлениями социологический опрос граждан, обратившихся в структурные подразделения.

В 2011 году Управлениями проведен социальный опрос 406 респондентов. Основываясь на изложенных результатах опроса местного населения и мигрантов, можно сделать вывод о значительном уровне (77%) удовлетворенности результатом предоставления государственной услуги. Неудовлетворительную оценку дали 23% опрошенных.

Основными причинами недовольства граждан является недостаточность мест для ожидания, длительное ожидание в очереди, не удовлетворение графиком работы, а также нехватка канцелярских принадлежностей и мебели.

2. Для реализации на территории региона государственной миграционной политики Управления взаимодействуют с Администрациями областей и территориальными органами федеральных органов исполнительной власти.

Обеспечен системный характер обмена оперативной, статистической и методической информацией с правоохранительными и контрольно-надзорными органами при разработке планов взаимодействия и при проведении мероприятий по противодействию незаконной миграции. Проверки соблюдения миграционного законодательства проводятся совместно с территориальными органами внутренних дел, федеральной службы безопасности,

Роспотребнадзора, Государственной инспекцией труда, налоговыми органами и другими заинтересованными службами.

В то же время информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых при оформлении загранпаспорта нового поколения, в территориальных управлениях органов миграционного службы и федеральной службы безопасности отсутствует.

3. В соответствии с пунктом 2 постановления Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2007 г. № 94 «О государственной информационной системе миграционного учета», информационная система миграционного учета, представляющая собой межведомственную автоматизированную систему, должна быть сформирована на основе:

- центрального банка данных по учету иностранных граждан, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации, в том числе участников Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (далее – ЦБД УИГ);

- автоматизированных учетов адресно-справочных подразделений Федеральной миграционной службы;

- банка данных об осуществлении иностранными гражданами трудовой деятельности;

- иных информационных систем, содержащих информацию об иностранных гражданах и лицах без гражданства, операторами которых в соответствии с законодательством Российской Федерации являются органы государственной власти и органы местного самоуправления.

В ходе проведенного в 2011 году анализа использования программно-технических средств ЦБД УИГ (ответственная за данный ресурс - ФМС России) заинтересованными подразделениями Управления по Свердловской области выявлены следующие недостатки:

- невозможность определения сроков пребывания иностранных граждан по приглашениям, оформленным органами различных субъектов, а также сведений о субъекте, оформившем данное приглашение;

- не отображается информация об аннулированных приглашениях и об отказах в выдаче приглашений;

- въезды и выезды иностранных граждан с территории Российской Федерации, постановка на миграционный учет отображаются не в хронологическом порядке;

- отсутствие полной базы данных об административных правонарушениях иностранных граждан, при этом иностранные граждане при отказе в выдаче приглашений и виз в Свердловской области могут получить их в других регионах, так как сведения о совершенных ими правонарушениях видны только в ИЦ ГУВД по Свердловской области, а в ЦБД УИГ они отсутствуют;

- отсутствие информации об иностранных гражданах, уклонившихся от уплаты налога или административного штрафа, являющейся основанием основания для отказа в выдаче документов по пункту 6 статьи 26 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ;

- дублирование от одного до четырех раз информации по административным правонарушениям в ЦБДУ ИГ, что затрудняет проведение проверок;

- отсутствие информации по гражданам, у которых фамилия начинается с буквы «Ё»;

- дублирование некоторых административных правонарушений, в связи с чем возникает потребность в их идентификации (например, по номеру административного протокола).

На региональном уровне ГИСМУ используются две системы ГПО «Территория» и АБД «ASBASE», так как не все территориальные подразделения Управления обеспечены каналами связи.

Выводы.

1. Анализ предоставления государственных услуг показал, что качество предоставляемых Управлениями государственных услуг, в целом, находится на удовлетворительном уровне и обеспечивает соблюдение прав и свобод человека и гражданина в области миграционной политики. Об этом свидетельствуют и итоги проведенных социальных опросов граждан Российской Федерации и мигрантов – 77% опрошенных удовлетворительно оценили качество предоставления им государственных услуг.

Вместе с тем, как показали итоги экспертно-аналитического мероприятия, требуется принятие дополнительных мер по совершенствованию механизма и улучшению качества предоставления государственных услуг.

2. В ходе проведения экспертно-аналитического мероприятия установлено, что отдельные нормы в регламентах ФМС России, регулирующие предоставление рассматриваемых услуг, носят неконкретный характер, а в некоторые положения регламентов не были внесены коррективы, хотя нормы законодательства в этой области претерпели изменения.

Так, Регламентом от 3 февраля 2010 г. № 26 не определено в каких днях исчислять 30-дневный срок с момента поступления оснований для выдачи или замены загранпаспорта - календарных или рабочих.

В пункте 53 Регламента от 29 февраля 2008 г. № 40 отсутствует разграничение сроков поступления информации для иностранных граждан, прибывших в порядке получения визы, и в порядке, не требующем ее получения. Для обеих категорий установлен двухмесячный срок.

Федеральными законами от 3 декабря 2011 г. № 383-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» внесены изменения в части исключения налоговых органов из перечня ведомств, в которые направляются запросы. Однако изменения в пункт 53 Регламента не внесены.

В регламентах отсутствуют количественные, качественные и временные показатели степени комфортности для заявителей при предоставлении государственной услуги.

3. До настоящего времени ФМС России не утвержден административный регламент по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, содержащих электронные носители информации, и по исполнению государственной функции по их учету.

4. В ходе проведения экспертно-аналитического мероприятия установлено, что Управления оказывали государственные услуги, в целом, в соответствии с требованиями административных регламентов. Однако по некоторым пунктам регламентов допускались отклонения от установленных норм в части нарушения установленного срока оформления паспортов, отсутствия системы звукового информирования заявителей, компьютеров с правовыми и информационными базами, электронной системы управления очередью, светового информационного табло, противопожарной системы, пандусов для людей с ограниченными возможностями

Причиной нарушения срока оформления загранпаспортов послужило длительное согласование с территориальными органами федеральной службы безопасности, ГИАЦ МВД России и выход из строя государственной системы паспортно-визовых документов нового поколения.

Невозможность соблюдения норм регламентов по оснащению помещений, в которых осуществляется прием граждан, необходимым оборудованием и создания комфортных условий для заявителей объясняется недостаточностью количества площадей, занимаемых Управлениями по Владимирской и Свердловской областям.

Указанные Управления, в основном, занимают помещения по договорам аренды, сроки которой истекают в 2012-2017 годах, что делает

нецелесообразным установление дорогостоящего оборудования в данных помещениях.

Следует отметить, что аналогичные нарушения были установлены при проведении контрольного мероприятия по данной теме в предшествующие годы в других субъектах Российской Федерации, о чем было проинформировано руководство ФМС России.

5. Управления в установленные сроки перешли на предоставление государственных услуг в электронном виде. Количество поданных заявлений в 2011 году по сравнению с 2010 годом увеличилось более чем на 76%.

Вместе с тем, в связи с недостатками используемого программного обеспечения, а также отсутствием надежных каналов связи, переход к оказанию государственных услуг в электронном виде на сегодняшний день не сократил трудозатраты для тех, кто эти услуги оказывает, а наоборот увеличил.

Основной проблемой при реализации государственных услуг в электронном виде при оформлении загранпаспорта нового поколения является превышение сроков оказания услуг, обусловленное отсутствием соответствующего информационно-технологического взаимодействия информационных систем, используемых для оказания услуг территориальными органами миграционной службы и федеральной службы безопасности.

6. В 2011 году фактическое поступление доходов от перечисления госпошлины за оказание услуг по оформлению и выдаче паспорта гражданина Российской Федерации, загранпаспорта и разрешения на временное проживание составило 864 739,6 тысяч рублей, что на 186 614,8 тыс. рублей или 17,7% меньше уточненных прогнозных показателей.

В то же время в 2011 году объем доходов от перечислений госпошлины за оказание вышеуказанных услуг увеличился по сравнению с предыдущим годом на 19,2 процента.

Анализ соотношений полученных доходов от перечислений госпошлины за оказание рассмотренных услуг и произведенных расходов на оказание

данных услуг показал, что в целом существующие размеры государственной пошлины при значительном количестве оказанных услуг позволяют получать доходы, превышающие расходы федерального бюджета на их оказание.

7. В ходе проведения контрольного мероприятия установлено неэффективное использование серверного оборудования по оформлению паспортно-визовых документов нового поколения стоимостью 104,0 тыс. рублей в отделе Управления ФМС России по Ленинскому району г. Новосибирска.

8. Проверкой установлено, что в 2011 году отсутствовал надлежащий контроль со стороны Управлений за выполнением работ по техническому обслуживанию объектов государственной системы паспортно-визовых документов нового поколения. В представленных за 2011 год журналах технической поддержки и технического обслуживания ПВДНП отсутствовали дата и время вызова специалиста, выполненные работы не расшифрованы, не указано наименование обслуженного оборудования. В некоторых случаях в технических актах, актах выполненных работ, актах сдачи-приемки оказанных услуг, отсутствуют даты и подписи лиц, принявших оказанные исполнителем услуги.

9. Проблемным на сегодняшний день является вопрос по обмену паспортов гражданина СССР образца 1974 года, использование которых нормативно-правовыми документами не определено.

Паспорт гражданина СССР, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации, действителен до замены его на паспорт гражданина Российской Федерации в срок до 1 июля 2004 года. При этом в действующем законодательстве нет прямой ссылки на то, что паспорт образца 1974 года является недействительным. Вследствие возникшей правовой коллизии ряд граждан, до настоящего времени, используют паспорт бывшего СССР образца 1974 года с отметкой (вкладышем) о принадлежности к российскому гражданству.

Остается нерешенным вопрос легализации граждан бывшего СССР, длительное время пребывающих на территории Российской Федерации, правовой статус которых не урегулирован. Данная проблема обсуждалась на заседании Правительственной комиссии по миграционной политике 18 декабря 2009 года, по результатам рассмотрения которой было принято решение о внесении предложений по изменению законодательства в указанной части.

До настоящего времени изменения в законодательство не внесены.

10. Существующая разница в размерах штрафа за нарушение 30-ти дневного срока замены паспорта гражданина Российской Федерации при достижении им 20 и 45-летнего возраста (от 1 500 до 2 500 рублей) и госпошлины при выдаче паспорта взамен утерянного (500 рублей) приводит к возможности для граждан заявлять об утере паспорта при нарушении сроков его замены по достижении определенного возраста, тем самым уплачивать госпошлину, а не штраф. Таким образом, федеральный бюджет недополучает определенную сумму доходов, а на руках гражданина остается два паспорта, один из которых может быть использован в других целях.

Предложения:

1. Утвердить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия.
2. Включить результаты настоящего экспертно-аналитического мероприятия в информационное письмо руководителю Федеральной миграционной службы, направляемое по результатам контрольного мероприятия по пункту 2.1.2.5 Плана работы Счетной палаты на 2012 год.
3. Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Аудитор

А.И.Жданьков



