

Версия 1	09.12.2019	Версия для обсуждения на РГЭС
----------	------------	-------------------------------

**ПРИЛОЖЕНИЕ № 2 к ПРОТОКОЛУ № 15 заседания
Экспертного совета по цифровой экономике
и блокчейн технологиям от 10.12.2019**

КОНЦЕПЦИЯ

**Проекта изменений в Федеральный закон № 210-ФЗ от 27.07.2010 «Об организации
предоставления государственных и муниципальных услуг»**

Версия 1	09.12.2019	Версия для обсуждения на РГ ЭС
----------	------------	--------------------------------

1. Текущее регулирование организации предоставления государственных и муниципальных услуг

В рамках Федерального закона № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27 июля 2010 (далее – **ФЗ о госуслугах**) указан порядок предоставления государственных и муниципальных услуг. Текущее регулирование предоставляет возможность получения государственных и муниципальных услуг в бумажной и электронной форме.

На основании публичных данных возможность подать электронное заявление на оказание государственной услуги предусмотрена лишь для 60% федеральных госуслуг, представленных на едином портале gosuslugi.ru (ЕПГУ), при этом доля обработанных заявлений еще ниже – 40% от всех услуг¹.

2. Предлагаемые изменения и их обоснование

Правительство Санкт-Петербурга предлагает нормативное закрепление приоритизации государственных и муниципальных услуг в электронной форме, направленной на стимулирование отказа от личного взаимодействия заявителей с государственными и муниципальными органами в рамках получения государственных и муниципальных услуг в пользу:

- перевода в приоритетном порядке в электронную форму услуг, особенности которых допускают возможность исключения личной явки заявителя;
- приоритетной организации предоставления востребованных в субъекте Российской Федерации услуг на базе многофункциональных центров перед традиционным способом предоставления услуг, в случае если обязанность личной явки обусловлена законодательством и особенностями услуг.

Предлагается предоставить субъектам Российской Федерации возможность самостоятельного определения способов предоставления государственной или муниципальной услуги на уровне нормативных правовых актов регионального значения с учетом степени организационной и технической готовности субъекта Российской Федерации, а также принимая во внимание особенности порядка предоставления той или иной услуги на региональном уровне.

Приоритетность электронной формы предоставления государственных услуг обусловлена необходимостью:

- развития цифровой экономики;
- осуществления цифровой трансформации государственного управления, в том числе в части предоставления услуг;
- применения технологий реестровой модели;
- экономии времени со стороны заявителя;
- сокращения государственных затрат за счет снижения трудовых, временных и материальных издержек на обеспечение приема заявителей и ручную обработку заявлений.

Плюсами принятия данной концепции является:

- максимальное удобство в процессе получения государственной услуги;
- прозрачность и подконтрольность действий органов власти;
- экономия денежных средств на содержание сотрудников, ответственных за прием и выдачу документов;
- скорость взаимодействия между государственными органами;
- доступность результата;
- рост качества и доступности услуг;
- положительное восприятие органов власти и популяризация электронного правительства.

Возможность перевода государственной услуги исключительно в электронный формат была протестирована Правительством Санкт-Петербурга. С 2018 года на портале «Государственные и муниципальные услуги (функции) в Санкт-Петербурге» (далее – **Портал**) реализована электронная

¹ <http://d-russia.ru/podat-elektronnoe-zayavlenie-mozhno-tolko-dlya-60-gosuslug-na-epgu-issledovanie.html>

Версия 1	09.12.2019	Версия для обсуждения на РГ ЭС
----------	------------	--------------------------------

услуга строительной сферы: «Выдача разрешений на строительство при осуществлении строительства и реконструкции объектов капитального строительства в случаях, установленных действующим законодательством, на проведение работ по созданию искусственного земельного участка». Для удобства заявителей в рамках указанной услуги разработан ряд взаимосвязанных электронных процедур:

- выдача разрешения на строительство объектов капитального строительства;
- внесение изменений в разрешение на строительство;
- продление разрешения на строительство;
- исправление технической ошибки в выданном разрешении на строительство.

Все указанные выше процедуры в рамках услуги реализованы исключительно в электронной форме и не предполагают иной формы обращения заявителей и способов получения результата. С момента реализации электронного способа оказания услуги обеспечено значительное (более, чем на 40%) увеличение количества обращений.

Реализация предлагаемых изменений будет также способствовать осуществлению цифровой трансформации государственного управления и переходу к целевому состоянию предоставления услуг – применению технологий реестровой модели, внедрению принципов проактивности, экстерриториальности и многоканальности в соответствующие процессы.

Предлагаются следующие изменения в ФЗ о госуслугах:

Статья 4:

- в п. 6 установить возможность предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме, а также в иных доступных формах (при наличии), предусмотренных нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации;
- дополнить п. 7 путем установления приоритетности предоставления государственных услуг в электронной форме, а также приоритетности предоставления государственных и муниципальных услуг на базе многофункциональных центров перед иными формами обращения для услуг, предполагающих личную явку заявителя.

Статья 5:

- в п. 3 установить возможность получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, а также в иных доступных формах (при наличии), предусмотренных нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

Статья 6, п. 1, подпункт 2:

- установить обязанность органов и организаций, предоставляющих государственные и муниципальные услуги, обеспечивать их предоставление в электронной форме, а также в иных доступных формах (при наличии), установленных нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации;
- обеспечить приоритет предоставления услуг в электронной форме и отказ от личного взаимодействия заявителей с органами, предоставляющими государственные услуги, органами, предоставляющими муниципальные услуги, организациями, участвующими в предоставлении государственных и муниципальных услуг, и обеспечить меры по приоритизации востребованных услуг, требующих личной явки заявителя, на базе многофункциональных центров перед иными формами обращения.

3. Текущий статус

Необходимость внесения изменений в другое законодательство

Очевидно, что имплементация предложенных изменений потребует также внесения изменений в отраслевое федеральное законодательство, регулирующее порядок выдачи отдельных документов.

Иные интересные моменты

Министерством цифрового развития Калужской области рассмотрены предложения по вопросу внесения изменений в ФЗ о госуслугах, и оно поддерживает предложения по внесению изменений в ФЗ о госуслугах. Кроме того, было предложено проработать вопрос о внесении изменений в ФЗ о госуслугах в части нормативного закрепления новых принципов оказания государственных и

Версия 1	09.12.2019	Версия для обсуждения на РГ ЭС
----------	------------	--------------------------------

муниципальных услуг, в том числе обеспечения проактивного, мультимедийного или омниканального и автоматизированного режимов их предоставления с применением реестровой модели, а также получения результатов оказания таких услуг в электронной форме.

Международный опыт

Переход исключительно на электронную форму документооборота широко развит в других странах. Так, например, в Индии с 2018 года используется программа, в которой хранятся все документы, выданные государственными органами гражданину в электронной форме, и к которой гражданин может получить доступ с использованием приложения².

Также выдача электронных разрешений на строительство активно применяется в Сербии³.

Законопроект Министерства Экономического Развития Российской Федерации

Минэкономразвития России разработало законопроект о внесении изменений в ФЗ о госуслугах (далее – **Законопроект**). В нем на системной основе закрепляются принципы получения госуслуг: перевод в электронный вид, проактивность и экстерриториальность. Также предложено внести изменения в части ведения административных регламентов в электронной форме, что видится непрактичным в случае возникновения судебных разбирательств.

1. Многофункциональные центры

Изменено определение многофункционального центра. Теперь предусмотрена возможность осуществления деятельности не только государственными и муниципальными учреждениями, но и коммерческими организациями. Полагаем, что это является достаточно противоречивым предложением, учитывая, что деятельность многофункциональных центров связана с большим количеством персональных данных и информацией, имеющей особое значение для заявителя (например, правами на недвижимое имущество). Также потребуется организовать передачу информации от таких организаций государственным и муниципальным органам. Законопроект находится в данный момент на стадии обсуждения.

Правительство Санкт-Петербурга предлагает следующие корректировки в Законопроект:

2. Реестровая модель предоставления государственных услуг

Предусмотрена обязательная фиксация решений по государственным услугам в государственных информационных ресурсах (ГИР), а также предлагается утвердить перечень государственных услуг, по которым решения фиксироваться не будут, поскольку не ведут к изменению правового статуса гражданина. Однако не все ГИР могут являться реестрами (многие ГИР не гармонизированы, имеются дубли, используются различные справочники и классификаторы), а также не все государственные услуги ведут к формированию реестровых записей (их перечень Законопроектом предполагается утвердить отдельно). Кроме того, фиксацию решений в ГИР необходимо осуществлять по всем государственным услугам, а не только по тем, которые ведут к формированию реестров – иначе невозможно осуществлять учет оказания госуслуг.

Предлагается:

- ввести понятие эталонного реестра, определить их перечень, состав данных, ответственные за ведение госорганы на федеральном (Правительство РФ) и региональном (Правительство субъекта) уровнях;
- разделить понятия «фиксация решения по госуслуге» и «формирование записи эталонного реестра».

3. Проактивность

Вводится понятие «подготовительные действия, направленные на предоставление госуслуг» (далее – проактивность). При этом:

- проактивность – работа органов власти при участии ЕПГУ;

² <https://www.ndtv.com/india-news/digilocker-documents-are-now-valid-here-is-all-you-need-to-know-about-digital-documents-1898643>

³ <https://mgsl.gov.rs/en/odsek/audit-section-expert-control-technical-documentation-and-issuance-construction-and-operating>

Версия 1	09.12.2019	Версия для обсуждения на РГ ЭС
----------	------------	--------------------------------

- перечень услуг, по которым совершается проактивность, предполагается ограничить (утвердить);
- порядок совершения проактивности предполагается прописать в административных регламентах оказания госуслуг.

Следует заметить, что это очень значительная дополнительная нагрузка на органы власти. При этом проактивность может и должна осуществляться автоматически государственными информационными системами предоставления электронных услуг, включая региональные порталы госуслуг и государственные информационные системы исполнительных органов государственной власти. Важнейшим условием этого является возможность автоматического межведомственного взаимодействия вне оказания конкретных госуслуг, а также обработки сведений из негосударственных источников. Кроме того, не вполне корректно ограничивать перечень проактивных услуг, поскольку в целях комплексного решения жизненных ситуаций проактивно должны предоставляться не только все государственные услуги, но также информационные и иные сервисы.

Предлагается допустить совершение проактивности в автоматическом режиме и не ограничивать перечень услуг.

Также стоит заметить, что сейчас Законопроектом определены два вида проактивности:

- проект запроса о предоставлении услуги полностью сформирован проактивно, от заявителя требуется только акцептовать его;
- проект запроса о предоставлении услуги сформирован проактивно частично, от заявителя требуется дополнить недостающие сведения и акцептовать запрос.

Однако целесообразно выделить еще два вида:

- проактивные рекомендации (самая ранняя стадия цифровой зрелости) – рекомендации, направляемые гражданам на основании сведений, имеющихся в информационных системах, без формирования проекта запроса о предоставлении услуги;
- безакцептный проактив (самая поздняя стадия цифровой зрелости) – запрос на получение обязательных для гражданина государственных услуг полностью формируется проактивно, при этом заявителю не нужно акцептовать данный запрос.

4. Экстерриториальность

Введено понятие экстерриториальности. Под ней подразумевается возможность подать запрос и получить результат независимо от места жительства, пребывания, нахождения или осуществления деятельности в МФЦ или органе власти. Однако электронная форма также дает возможность подать запрос и получить результат независимо от места жительства, пребывания, нахождения или осуществления деятельности.

Предлагается включить электронную форму в понятие экстерриториальности. В противном случае при полном переходе на электронную форму будет падать показатель экстерриториальности.

5. Административные регламенты

Административные регламенты определены как сведения, содержащиеся в федеральной государственной информационной системе «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)» (далее – ФРГУ) в электронной форме. Однако административный регламент – это прежде всего нормативный правовой акт, который, в том числе, используется в судопроизводстве.

Предлагается разделить понятия:

- «электронный административный регламент» – совокупность сведений ФРГУ, утвержденных квалифицированной электронной подписью руководителя ответственного ИОГВ;
- «административный регламент» – нормативный правовой акт.

6. Досудебное обжалование

Исключена Глава 2.1 о досудебном обжаловании, введена Статья 24. Защита прав заявителей многофункциональными центрами. Однако досудебное обжалование и на федеральном, и на региональном уровне реализовано в электронном виде. При этом если на федеральном уровне

Версия 1	09.12.2019	Версия для обсуждения на РГ ЭС
----------	------------	--------------------------------

существует Постановление Правительства РФ от 16.08.2012 № 840⁴, то на региональном уровне досудебное обжалование регулируется ФЗ о госуслугах.

7. Участие коммерческих и некоммерческих организаций

Предусмотрена возможность подать запрос о предоставлении услуги посредством информационно-телекоммуникационной инфраструктуры коммерческих и некоммерческих организаций. При этом в обязательном порядке должны быть прописаны обязательства этих организаций передавать все необходимые сведения в государственные системы предоставления электронных государственных услуг. Порядок действий коммерческих и некоммерческих организаций при приеме запросов о предоставлении услуг должен быть определен в административных регламентах.

8. Региональные порталы государственных услуг

Предусмотрена возможность создания субъектами региональных порталов для региональных услуг, однако в целом по документу фигурирует только ЕПГУ. Например, из текста Статьи 14 (в том числе, п. 2, подпункт 5) складывается впечатление, что проактивность осуществляется только с использованием средств ЕПГУ. Статьей 18 п. 3 ИОГВ обязаны осуществлять уведомление заявителей посредством ЕПГУ без упоминания региональных порталов, при этом в настоящее время это ведет к дублированию уведомлений, направляемых заявителям, и присваиванию на ЕПГУ заявлениям второго номера, по которому гражданин не может обратиться в региональные ИОГВ. Предлагается предусмотреть, что по региональным госуслугам уведомления будут осуществляться региональным порталом при наличии такой технической возможности, а по федеральным – ЕПГУ. Также предлагается предусмотреть использование на ЕПГУ региональных идентификаторов заявлений на оказание региональных госуслуг.

⁴ Постановление Правительства РФ от 16.08.2012 № 840 «О порядке подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, государственных корпораций, наделенных в соответствии с федеральными законами полномочиями по предоставлению государственных услуг в установленной сфере деятельности, и их должностных лиц, организаций, предусмотренных частью 1.1 статьи 16 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», и их работников, а также многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг и их работников»