

УДК 65:004.63

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ПУТИ ОПТИМИЗАЦИИ ПЕРЕХОДА
ОТ «БУМАЖНОЙ» ЭКСПЕРТИЗЫ К ЭЛЕКТРОННОЙ****Антоновская Е.А., Петров В.О.***ФГБОУ ВО «Чувашский государственный университет им. И.Н. Ульянова», Чебоксары,
e-mail: Buyanova-e@bk.ru, emiremir2011@yandex.ru*

Настоящая статья посвящена актуальным вопросам, которые связаны с предоставлением государственных услуг с использованием информационных технологий в государственном управлении. Государство видит в переводе услуг в электронный вид возможность уменьшить и оптимизировать бумажное производство, предотвратить случаи коррупции среди чиновников. Авторы в ходе исследования выявили недостатки изученных аспектов оказания государственных услуг в электронном виде, среди которых следует выделить: отсутствие правовой скоординированности взаимодействия органов власти и потребителей электронных услуг; недостаточную развитость информационной инфраструктуры, обеспечивающей оказание государственных услуг в электронном виде; чрезвычайно низкий уровень развития электронных услуг, несмотря на декларируемые в нормативно-правовых актах задачи об информатизации системы государственного управления. Так же в статье обозначены проблемы и пути оптимизации при переводе государственной услуги по проведению государственной экспертизы в электронный вид. Так как оптимизация их предоставления с использованием информационных технологий должна значительно повысить качество и эффективность государственного управления. В ходе исследования применялись методы научного познания – системный и статистический анализы. Системный подход позволил всесторонне оценить процесс оказания электронной государственной услуги, а методы статистического анализа были направлены на решение задач в условиях реальности и объективности.

Ключевые слова: государственная экспертиза проектной документации и результатов инженерных изысканий, электронная государственная услуга, электронная подпись

**ACTUAL ISSUES AND WAYS OF OPTIMIZING THE TRANSITION
FROM «PAPER» EXPERTISE TO THE ELECTRONIC****Antonovskaya E.A., Petrov V.O.***Chuvash State University n.a. I.N. Ulyanov, Cheboksary,
e-mail: Buyanova-e@bk.ru, emiremir2011@yandex.ru*

This article is devoted to topical issues related to the provision of public services using information technology in public administration. The state sees in translating services into an electronic form an opportunity to reduce and optimize paper production, to prevent corruption among officials. Authors in the course of the research revealed deficiencies in the studied aspects of the provision of public services in electronic form, among which: the absence of legal coordination between the authorities and consumers of electronic services; insufficient development of the information infrastructure providing the provision of public services in electronic form; extremely low level of development of electronic services, despite the declared in the regulatory acts of the task of informatization of the public administration system. Also, the article outlines the problems and ways of optimization when translating the state service for conducting state expertise into electronic form. Since the optimization of their provision using information technology should significantly improve the quality and effectiveness of public administration. In the course of the research methods of scientific cognition were used – system and statistical analyzes. The system approach allowed to comprehensively assess the process of providing electronic public services, and the methods of statistical analysis were aimed at solving problems in conditions of reality and objectivity.

Keywords: state examination of design documentation and results of engineering surveys, electronic state service, electronic signature

Государственная экспертиза проектной документации и результатов инженерных изысканий (далее – государственная экспертиза) является одним из инструментов государственного управления в сфере градостроительной деятельности и обладает всеми необходимыми признаками государственной услуги: является специфической деятельностью органа исполнительной власти (уполномоченной организации), имеет заявительный характер, возникает по инициативе физического или юридического лица.

Цель исследования: исследование теоретических и практических аспектов

предоставления государственных услуг с использованием информационно-коммуникационных технологий и выявление направлений оптимизации перехода от «бумажной» экспертизы к электронной.

Материалы и методы исследования

Заключение государственной экспертизы как ненормативный правовой акт не влечёт за собой каких-либо экономических выгод, но является одним из обязательных условий для дальнейшей деятельности застройщика – от подтверждения успешной реализации государственных (муниципальных) контрактов и договоров на проектирование и выполнение

ние инженерных изысканий, получения разрешения на строительство, возведения объектов капитального строительства вплоть до разрешения споров между заинтересованными участниками градостроительного процесса.

С учётом достижения целевых показателей социально-экономического развития Российской Федерации, доведения доли граждан, использующих механизм получения государственных услуг в электронной форме, до 70%, оптимизации исчерпывающих перечней процедур в сферах строительства [1, 2] Правительством Российской Федерации было принято решение о переводе государственной экспертизы полностью на электронный вид с 1 января 2017 г.

Переход к оказанию государственной услуги в электронном виде был сопряжён с некоторыми сложностями, коллизиями. Сейчас, по прошествии года с начала внедрения электронной экспертизы, можно рассмотреть эти вопросы и расставить необходимые акценты.

В соответствии с Концепцией развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме, утверждённой распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.12.2013 № 2516-р [3], заявителям должен быть предоставлен выбор в использовании разнообразных способов получения государственной услуги, например отправка обращения дистанционно через сеть Интернет, онлайн-мониторинг статусов государственной услуги (посредством единого портала, электронной почты, текстовых сообщений на мобильный телефон), получение результата услуги при личном посещении органа власти, заказным почтовым отправлением, в многофункциональном центре. При этом отказ от традиционных способов предоставления услуг не допускается.

В федеральном законе от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» среди основных принципов оказания государственных услуг отдельное место занимает возможность получения услуги в иных форматах, отличных от электронного, по выбору заявителя [4].

Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 гг., утверждённая указом Президента Российской Федерации от 09.05.2017 № 203, также декларирует одним из своих основных принципов сохранение традиционных и привычных для граждан (отличных от цифровых) форм получения услуг [5].

Следовательно, способы оказания государственных услуг делятся:

– на традиционные: личное посещение заявителями органов, предоставляющих услуги, взаимодействие посредством почтовой связи (бумажный документооборот);

– дистанционные: Единый портал государственных и муниципальных услуг, региональные порталы государственных услуг, официальные сайты уполномоченных органов власти и государственных (муниципальных) учреждений, иные электронные способы (электронный документооборот).

Таким образом, отказ от традиционных форм взаимодействия (личное посещение) в пользу электронных (дистанционных) способов предоставления услуг законодателем однозначно трактуется недопустимым.

Результаты исследования и их обсуждение

Однако в сфере проведения государственной экспертизы в настоящее время возникла правовая коллизия. Постановлением Правительства Российской Федерации от 05.03.2007 № 145 определена единственная возможность для предоставления документов на государственную экспертизу на бумажных носителях – в случае, если проектная документация и результаты инженерных содержат сведения, составляющие государственную тайну; во всех остальных случаях заявитель обязан направлять документы на государственную экспертизу исключительно в электронной форме. Одновременно пункт 23 Положения об организации и проведении государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, утверждённого названным постановлением, категорично требует от уполномоченной организации принятия решения об оставлении документов без рассмотрения в случае их представления не в электронной форме [6].

Хотя сегодня отсутствует необходимость в популяризации информационных технологий, вместе с тем уровень использования персональных компьютеров и сети Интернет ещё недостаточно высок, и существует серьёзный разрыв в цифровых навыках между отдельными категориями граждан. Особенно серьёзные проблемы в настоящее время наблюдаются при применении информационно-телекоммуникационных технологий на уровне органов местного управления. Только 10% муниципальных образований отвечают установленным в законодательстве Российской Федерации требованиям по уровню информатизации [7].

Пути выхода из сложившейся ситуации при оказании услуги по проведению государственной экспертизы реализуются в следующих мероприятиях:

– распространение среди заявителей печатной инфографики, наглядно иллюстрирующей работу электронной экспертизы, опубликование на официальном сайте уполномоченной организации обучающих материалов, создание телефонной «горячей линии» для прямой связи с заявителями;

– организация для заявителей (в первую очередь государственных и муниципальных заказчиков) семинаров-совещаний по вопросам ознакомления с требованиями электронной экспертизы, системой личных кабинетов на сайте уполномоченной организации, обучения навыкам работы с электронной цифровой подписью;

– оборудование специальных рабочих мест с компьютерами для посетителей: обеспечивается возможность очного посещения заявителями уполномоченной организации для подачи заявления с необходимыми документами посредством внешнего носителя информации (флэш-накопитель и т.д.).

Следующим актуальным вопросом проведения государственной экспертизы в электронном виде является фактор наличия у заявителя электронной подписи.

Постановление Правительства Российской Федерации от 05.03.2007 № 145 [6] требует от лиц, выступающих с заявлением о проведении государственной экспертизы, подписывать все необходимые документы усиленной квалифицированной электронной подписью. При этом предоставление документов, не заверенных электронной подписью, может являться основанием для их оставления без рассмотрения – это объясняется необходимостью организации юридически значимого электронного документооборота.

Усиленная квалифицированная электронная подпись является самым «защищённым» видом электронной подписи и обладает следующими признаками [8]:

1) позволяет определить лицо, подписавшее электронный документ;

2) позволяет обнаружить факт внесения изменений в электронный документ после момента его подписания

3) создаётся с использованием средств электронной подписи путём криптографического преобразования информации;

4) для создания и проверки электронной подписи используются средства электронной подписи, имеющие подтверждение соответствия требованиям, установленным в соответствии с федеральным законодательством.

Принципиально важно, что в соответствии со статьёй 4 федерального закона от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи» недопустимо признавать электронную подпись и подписанный ею электронный документ не имеющими юридической силы только на основании того, что такая электронная подпись создана не собственноручно, а с использованием средств электронной подписи для автоматического создания в информационной системе [8]. Информация в электронной форме, подписанная усиленной квалифицированной электронной подписью, признаётся электронным документом, равнозначным документу на бумажном носителе, подписанному собственноручной подписью, и может применяться в любых правоотношениях

в соответствии с законодательством Российской Федерации. При этом данный электронный документ, если это предусмотрено законодательством или обычаями делового оборота, также равнозначен документу на бумажном носителе, подписанному собственноручно и заверенному печатью.

Тем не менее до сих пор не все органы власти и ведомства готовы принимать документы, подписанные электронной подписью. Конечно, не на последнем месте в данном вопросе стоит человеческий фактор, и периодически возникают трудности, связанные с юридическим признанием электронной подписи при оформлении договорных и финансовых документов, при направлении электронного заключения государственной экспертизы для получения разрешения на строительство и т.д.

Электронную подпись необходимо получать в аккредитованных Минкомсвязи России удостоверяющих центрах, и этот процесс связан с дополнительными финансовыми расходами. Затраты заявителей – юридических лиц относительно невелики: им достаточно обеспечить своего руководителя или уполномоченное лицо электронной подписью, и станет доступной возможность обращения с заявлением о получении услуги. В случае же физических лиц ситуация несколько иная: бремя несения дополнительных расходов для заявителей – физических лиц, для проектно-изыскательских организаций в части обеспечения электронными подписями своих сотрудников достаточно велико, а в отдельных случаях и экономически нецелесообразно.

Поэтому в развитие положений Федерального Закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» взамен так и не ставших популярными универсальных электронных карт целесообразно на государственном уровне организовать деятельность по выдаче и распространению среди граждан и юридических лиц электронных подписей [4].

В рамках концепции электронного правительства, стратегии развития информационного общества и цифровой экономики в Российской Федерации необходимо рассмотреть возможность бюджетного субсидирования расходов по выпуску и обслуживанию электронных цифровых подписей. Для создания электронного правительства и предоставления равного доступа создана информационно-коммуникационная инфраструктура [9]. Например, в первую очередь их можно выдавать лицам, зарегистрированным на Едином портале государственных и муниципальных услуг и подтвердив-

шим свою учётную запись. Это будет не только способствовать развитию института государственных и муниципальных услуг, но также положительно повлияет на отношение общества к государственному аппарату в целом и на оптимизацию градостроительного процесса в частности.

Следует отметить, что процедура использования электронной подписи включает важный аспект юридически значимого электронного документооборота – подписание документов и подтверждение валидности электронной подписи.

В соответствии с Правилами использования усиленной квалифицированной электронной подписи при обращении за получением государственных и муниципальных услуг, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 25.08.2012 № 852, при поступлении обращения за получением услуг, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью, исполнитель услуг обязан провести процедуру проверки действительности подписи, с использованием которой подписаны электронные документы, а также определить вид используемой электронной подписи [10].

Уполномоченные на проведение государственной экспертизы организации осуществляют эту проверку преимущественно автоматизированным способом – системы внутреннего электронного документооборота обладают необходимыми функциями, позволяющими достоверно подтвердить валидность электронной подписи у поступивших документов. Подписание исходящих документов уполномоченными лицами осуществляется также с использованием инструментов автоматизированных систем.

Со стороны заявителя подписание электронных документов совершается средствами электронной подписи, которые представляют собой специализированное программное обеспечение, позволяющее создавать и проверять на предмет действительности электронные подписи.

Средства электронной подписи, как любой программный продукт, являются объектом интеллектуальной собственности и распространяются разработчиками за возмездную плату – это второй фактор дополнительных затрат, сдерживающий получение заявителем свободного доступа к государственной экспертизе.

Решением этой проблемы является усовершенствование автоматизированных систем уполномоченных организаций в части создания доступного заявителям функционала средств электронной подписи: в результате заявители смогут, например, в личных

кабинетах при подаче заявления автоматически подписывать загружаемую проектную документацию. Эффект от внедрения такого функционала значительно превышает потенциальные затраты заявителей.

Третий важный вопрос организации электронной экспертизы, который затронул интересы не только заявителей, но и уполномоченных организаций, – наличие механизма обратной связи в целях мониторинга качества оказываемой услуги.

Для контроля исполнения требований, предъявляемых к государственной услуге, достижения целевых показателей, соблюдения прав заявителей возникла необходимость создания электронной системы, выполняющей мониторинг статусов хода проведения государственной экспертизы и обеспечивающей:

- учёт оказываемых услуг, а также ключевых событий (приём заявления, проверка документов, выдача замечаний, выдача заключения, отказ в предоставлении услуги и т.д.);

- мониторинг и учёт инцидентов, связанных с проведением государственной экспертизы (нарушение установленных сроков, использование некорректных форматов документов, отсутствие двусторонней связи с личным кабинетом);

- оценку временных затрат, связанных с ходом проведения государственной экспертизы;

- формирование статистической информации о качестве оказания государственной услуги.

Выводы

Несмотря на неизбежные трудности, связанные с переходом на совершенно новый уровень оказания государственной услуги, сегодня достигнуты определённые успехи в становлении электронной государственной экспертизы, в том числе за счёт использования различных информационно-телекоммуникационных технологий.

Следующий этап развития электронной экспертизы связан с запуском федеральной государственной информационной системы «Единый государственный реестр заключений экспертизы проектной документации». Функционирование ФГИС ЕГРЗ направлено в первую очередь, на совершенствование механизма предоставления услуги по проведению государственной экспертизы, при котором результат услуги вносится в единый информационный ресурс и становится доступным для всех заинтересованных лиц [11].

Какое влияние окажет внедрение ЕГРЗ на институт государственной экспертизы, покажет время.

Список литературы

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. – 03.01.2005. – № 1 (часть I), ст. 16.
2. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Собрание законодательства РФ. – 07.05.2012. – № 19, ст. 2338.
3. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.12.2013 № 2516-р «Об утверждении Концепции развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156812 (дата обращения: 18.04.2018).
4. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства РФ. – 02.08.2010. – № 31, ст. 4179.
5. Указ Президента Российской Федерации от 09.05.2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_216363 (дата обращения: 18.04.2018).
6. Постановление Правительства РФ от 05.03.2007 № 145 (ред. от 15.03.2018) «О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_66669 (дата обращения: 18.04.2018).
7. Распоряжение Правительства РФ от 28.07.2017 № 1632-р «Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_221756 (дата обращения: 18.04.2018).
8. Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ (ред. от 23.06.2016) «Об электронной подписи» // Собрание законодательства РФ. – 11.04.2011. – № 15, ст. 2036.
9. Петрова С.В. Реализация Республиканской целевой программы «Информационное общество» // Информационное пространство региона: история, современность и актуальные проблемы. – Чебоксары: Изд-во Чувашский государственный педагогический университет им. И.Я. Яковлева, 2015. – 125 с.
10. Постановление Правительства РФ от 25.08.2012 № 852 (ред. от 25.10.2017) «Об утверждении Правил использования усиленной квалифицированной электронной подписи при обращении за получением государственных и муниципальных услуг и о внесении изменения в Правила разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_134502 (дата обращения: 18.04.2018).
11. Поручение Президента Российской Федерации от 28.07.2016 № Пр-1455 [Электронный ресурс]. – Режим доступа <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/52638> (дата обращения: 18.04.2018).