АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПЕРЕВОДА ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ В ЭЛЕКТРОННУЮ ФОРМУ

**Романова З.С.**

магистрант 2 курса Юридического института Тихоокеанского государственного университета

Аннотация. В статье проводится анализ действующего законодательства и правоприменительной практики по вопросу перехода органов государственной власти на предоставление государственных услуг в электронную форму. Обосновывается необходимость разработки проекта Федерального закона "Об электронном правительстве", закрепляются общие требование к его структуре, устанавливаются единые принципы и правила предоставления услуг в электронной форме.

Ключевые слова: предоставление государственных услуг в электронной форме, межведомственное электронное взаимодействие, электронное правительство, государственные информационные системы.

In the article the analysis of existing legislation and law enforcement practice on the issue of granting state services in electronic form. Proposed and substantiated the need for the development of the draft Federal law "About E-Government", establishing the unified principles and rules of creation of state information systems providing granting of services in electronic form.

Key words: provision of public services in electronic form, interagency electronic interaction, e-government state information system.

Утверждение о том, что предоставление государственных услуг в электронной форме повышает их доступность, минимизирует коррупционные риски и обеспечивает экономию бюджетных средств, признано аксиоматичным. Актуальность данной работы подчеркивается рядом программ, начиная с Федеральной целевой программы "Электронная Россия (2002 - 2010 годы)" <1> и Концепции административной реформы 2006 - 2010 <2>. Легитимность этой формы предоставления услуг не вызывает сомнений <3>, а задача по их переводу в электронный вид приобретает все больший масштаб <4>. Однако данный процесс характеризуется алогичностью совершаемых действий и фрагментарным правовым регулированием. В этой связи выявлены некоторые недостатки и подготовлены предложения по совершенствованию законодательства по заданной тематике.

--------------------------------

<1> См.: Постановление Правительства РФ от 28.01.2002 N 65 "О федеральной целевой программе "Электронная Россия (2002 - 2010 годы)" // СЗ РФ. 2002. N 5. Ст. 531.

<2> См.: распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 N 1789-р "О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах" // СЗ РФ. 2005. N 46. Ст. 4720.

<3> По состоянию на май 2017 г. более 47,4 млн. человек стали пользователями ЕПГУ, на портале зарегистрировано более 4 млн. личных кабинетов, доступно для получения больше 4000 различных электронных государственных услуг // http://www.gosuslugi.ru/pgu/cms/news/list/2.

<4> В соответствии с Указом Президента РФ от 07.05.2012 N 601 "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления" доля граждан, использующих механизм получения государственных услуг в электронной форме, к 2018 г. должна составлять не менее 70% // http://www.pravo.gov.ru. 07.05.2012.

Так, План перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде <5> (далее - План) предусматривал перевод в электронный вид 74 государственных услуг. Изложенный в виде 5 этапов План представлял собой понятный порядок действий, отражающий конечные цели. Однако при разработке Плана не использовался программно-целевой метод планирования, обеспечивающий перевод услуг в электронный вид "в увязке" с документами стратегического планирования <6>. В этой связи вопросы бюджетного финансирования, размещения заказов, "встраивания" реализованных алгоритмов предоставления государственных услуг в действующее законодательство, подготовки государственных служащих решались по мере их поступления.

--------------------------------

<5> См.: распоряжение Правительства РФ от 17.10.2009 N 1555-р "О плане перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти" // СЗ РФ. 2009. N 43. Ст. 5155.

<6> См.: Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 N 588 "Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации" // СЗ РФ. 2010. N 32. Ст. 4329.

Вторыми недостатками Плана были раздробленность контура управления и нечеткое разграничение сфер ответственности между органами власти. Так, общее организационно-методическое руководство процессом перевода возлагалось на Минкомсвязи РФ, эта же функция в части мероприятий Административной реформы закреплялась за Минэкономразвития РФ. При этом иные федеральные органы исполнительной власти тоже наделялись правом организовывать реализацию Плана в пределах своей компетенции.

Дополнительным недостатком Плана был не всегда верный выбор приоритетов, поскольку не всегда в качестве объектов автоматизации выступают наиболее востребованные государственные услуги. К числу таких услуг относятся оформление приглашений на въезд в Российскую Федерацию по ходатайству органов власти и дипломатических представительств, предоставление гражданам и организациям доступа к информации о квалификации медицинских и фармацевтических работников.

Отсутствие в Плане ряда социально значимых услуг <7> обусловлено неопределенностью самой дефиниции "государственная услуга". Хотя позднее ее определение приведено в законе, само понятие "государственная услуга" раскрывается в нем как текущая деятельность органов власти по реализации своих функций <8>, а не как адресное предоставление пользы или блага <9>.

--------------------------------

<7> Например, регистрация актов гражданского состояния, постановка на учет граждан в качестве нуждающихся в предоставлении жилых помещений, получение лицензий для субъектов малого предпринимательства.

<8> См.: ст. 2 Федерального закона от 27.07.2010 N 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" // СЗ РФ. 2010. N 31. Ст. 4179.

<9> "Услуга" - действие, приносящее пользу, помощь другому лицу // http://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=33359 (дата обращения: 10.11.2017).

Понимание государственной услуги как текущей деятельности органа власти влечет риск неполучения услуги в виде пользы. Так, План признает услугой прием налоговой декларации, которая завершается уведомлением заявителя о ее приеме к рассмотрению. Вместе с тем Налоговый кодекс РФ предусматривает совершение иных полезных для лица действий: возврат излишне уплаченного налога, предоставление налогового вычета. В этой связи результаты перевода государственных услуг в электронный вид пока выглядят паллиативом, что не способствует популяризации электронных услуг среди населения <10>.

--------------------------------

<10> Статистика количества поступивших на ЕПГУ заявлений по услуге "прием налоговой декларации": 2013 г. - 147527; 2014 г. - 137573.

Следующим шагом стал переход органов государственной власти на межведомственное электронное взаимодействие <11>, в результате чего утверждена методика перехода на межведомственное информационное взаимодействие в электронном виде <12>, введена технологическая карта межведомственного взаимодействия (далее - ТКМВ) <13> и создана система межведомственного электронного взаимодействия <14> (далее - СМЭВ).

--------------------------------

<11> См.: Постановление Правительства РФ от 28.12.2011 N 1184 "О мерах по обеспечению перехода федеральных органов исполнительной власти и органов государственных внебюджетных фондов на межведомственное информационное взаимодействие в электронном виде" // СЗ РФ. 2012. N 1. Ст. 199.

<12> http://210fz.ru (дата обращения: 10.11.2017).

<13> См.: http://адмреформа.рф (дата обращения: 10.11.2017).

<14> См.: Постановление Правительства РФ от 08.09.2010 N 697 "О единой системе межведомственного электронного взаимодействия" // СЗ РФ. 2010. N 38. Ст. 4823.

Однако итоги анализа практической деятельности указывают на некоторые недостатки в этой работе. Так, информация об условиях предоставления государственных услуг в электронном виде не стала агрегированной и потому максимально полезной при организации межведомственного электронного взаимодействия. Например, сведения о владельцах электронных сервисов и составе данных, поставляемых в электронном виде, размещаются на технологическом портале СМЭВ <15>; перечень государственных услуг и предоставляющие их органы власти - в Федеральном реестре государственных услуг <16>; описание порядка предоставления государственной услуги и сведения о составе документов, необходимых для предоставления услуги, - в ТКМВ.

--------------------------------

<15> http://smev.gosuslugi.ru/portal/ (дата обращения: 10.11.2017).

<16> См.: Постановление Правительства РФ от 24.10.2011 N 861 "О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)" // СЗ РФ. 2011. N 44. Ст. 6274.

Принятием Концепции развития механизмов перевода государственных услуг в электронный вид <17> (далее - Концепция) предпринята попытка создать общую методологическую основу для перевода услуг в электронный вид. В документе справедливо отмечаются наиболее значимые недостатки процесса перевода: дистанционная подача заявления и получение результата предоставления услуг в электронной форме предусматриваются для единичных услуг; электронные формы заявлений крайне редко утверждаются правовым актом; результаты предоставленных услуг не всегда имеют все необходимые реквизиты и в этой связи не всегда могут использоваться при взаимодействии с органами власти и в гражданском обороте. В то же время Концепция содержит избыточное количество рамочных рекомендаций и декларативных целей без представления способов их достижения; в документе отсутствуют конкурентные предложения по созданию единой методологии, определяющей базовые принципы и требования к переводу услуг в электронную форму <18>. Также не нашли отражения в Концепции иные актуальные вопросы, требующие решения на федеральном уровне.

--------------------------------

<17> См.: распоряжение Правительства РФ от 25.12.2013 N 2516-р "Об утверждении Концепции развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде" // http://www.pravo.gov.ru. 30.12.2013.

<18> Концепцией предусматривается дополнительная разработка Концепции по региональной информатизации и Концепции совершенствования порядка предоставления государственных и муниципальных услуг.

Выработка и реализация единой государственной политики по вопросам электронного правительства <19>, включая формирование единой системы государственного управления процессом перевода.

--------------------------------

<19> Организация предоставления государственных услуг в электронной форме рассматривается как часть государственной политики по вопросу создания электронного правительства.

Отсутствие в системе государственного управления единого "управляющего начала" и наличие разнородных по своему содержанию нормативных правовых актов на практике приводят к использованию разного понятийного аппарата, применению различных подходов при создании базовых государственных информационных ресурсов <20>, отсутствию классификаторов и федеральных технических стандартов, что осложняет технологическую совместимость государственных информационных систем и негативно сказывается на социально-экономическом эффекте проводимой реформы <21>.

--------------------------------

<20> См.: Попов Д.А. О базовых государственных информационных ресурсах // Российская юстиция. 2015. N 9. С. 2 - 5.

<21> См.: Терещенко Л.К. Модернизация информационных отношений и информационного законодательства: Монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, ИНФРА-М, 2013. 227 с. См. пар. 5 "Европейский опыт обеспечения совместимости оказания публичных услуг".

**Разграничение полномочий между уровнями публичной власти.**

Результаты анализа действующего законодательства показывают, что полномочия Российской Федерации по данной тематике четко не определены <22>. Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ" к компетенции регионов относит лишь организацию деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг <23>. Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" <24> вопрос организации предоставления муниципальных услуг в электронном виде к вопросам местного значения не относит вовсе.

--------------------------------

<22> См.: Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации", Федеральный закон от 27.07.2006 N 149-ФЗ "Об информационных технологиях и защите информации", Федеральный закон от 27.07.2010 N 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг".

<23> См.: п. 77 ч. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 1999. N 42. Ст. 5005.

<24> См.: Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Российская газета. 08.10.2003. N 202.

**Регламентация федеральных требований предоставления государственных услуг в электронном виде; организация государственного и общественного мониторинга за переводом услуг в электронный вид.**

В соответствии с ч. 2 ст. 10 Федерального закона "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" Правительство РФ вправе устанавливать требования к предоставлению государственных услуг в электронной форме (далее - требования). Хотя данные требования недавно утверждены <25>, не все аспекты по заданной тематике оказались урегулированными нормами права. Например, требования предписывают включать в административный регламент состав, последовательность и сроки выполнения действий по представлению услуг в электронной форме. Правила разработки административных регламентов предоставления государственных услуг вовсе ограничиваются рекомендацией отражать "особенности выполнения административных процедур в электронной форме" <26>. Но список вопросов, требующих учета специфики предоставления услуг в электронном виде, немного шире. К ним относятся:

--------------------------------

<25> См.: Постановление Правительства РФ от 26.03.2016 N 236 "О требованиях к предоставлению в электронной форме государственных и муниципальных услуг" // http://www.pravo.gov.ru. 05.04.2016.

<26> См.: п. 18 Правил разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций, утв. Постановлением Правительства РФ от 16.05.2011 N 373 "О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг" // Собрание законодательства РФ. 2011. N 22. Ст. 3169.

- перечень документов для предоставления и отказа в предоставлении электронной услуги <27>;

--------------------------------

<27> Часть сведений может находиться в распоряжении иных органов власти и потому предоставляться в электронном виде без участия заявителя.

- электронная форма заявления на предоставление услуги;

- перечень органов власти и состав поставляемой с использованием системы межведомственного электронного взаимодействия сведений;

- порядок оплаты государственных пошлин с использованием сервисов электронного правительства <28>;

--------------------------------

<28> См.: Постановление Правительства РФ от 08.06.2011 N 451 "Об инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме" // http://www.pravo.gov.ru. 10.12.2014.

- результат предоставления услуги в электронной форме и иные условия <29>.

--------------------------------

<29> Например, использование определенного типа электронной подписи, условия ведения мониторинга предоставления услуги на ЕПГУ и др.

В этой связи инициатива ученых-правоведов о введении так называемых электронных административных регламентов предоставления услуг и, соответственно, необходимость правил их разработки приобретают все большую актуальность <30>.

--------------------------------

<30> См.: Талапина Э.В. Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект): Монография. М.: Юриспруденция, 2015. 192 с.; Давыдов К.В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории: Монография / Под ред. Ю.Н. Старилова. М.: NOTA BENE, 2010. 390 с.

Организация государственного и общественного мониторинга, в свою очередь, обеспечит действенную обратную связь между обществом и государством и позволит своевременно корректировать вектор государственной политики в рассматриваемой сфере общественных отношений.

**Доступ органов власти к информации ограниченного характера при предоставлении государственных услуг в электронной форме.**

Согласно действующему законодательству <31> распространение информации в России может ограничиваться или запрещаться. Хотя Федеральный закон о защите персональных данных предусматривает право органов власти на обработку персональных данных, участвующих в предоставлении государственных услуг <32>, существуют иные виды информации как объекта правовых отношений, распространение которой ограничивается другими федеральными законами. Под такой информацией понимаются "налоговая тайна", "сведения об актах гражданского состояния", "тайна судопроизводства" и др. В федеральное законодательство вносятся точечные изменения в целях устранения выявляемых противоречий <33>, но единый подход по организации доступа к информации, необходимой для предоставления различных государственных услуг в электронном виде, пока не выработан.

--------------------------------

<31> См.: п. 4 ч. 3 ст. 5 Федерального закона от 27.07.2006 N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" // Российская газета. 29.07.2006. N 165.

<32> См.: п. 4 ч. 1 ст. 6 Федерального закона от 27.07.2006 N 152-ФЗ "О персональных данных" // Российская газета. 29.07.2006. N 165.

<33> См.: Федеральный закон от 23.07.2013 N 242-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об актах гражданского состояния" // http://www.pravo.gov.ru. 24.07.2013.

С учетом вышеизложенного предлагается подготовить проект Федерального закона "Об электронном правительстве", определяющего:

- структуру федерального законодательства, регламентирующего вопросы электронного правительства и предоставления услуг в электронном виде;

- категориально-понятийный аппарат (раскрыть содержание дефиниций "электронное правительство", "инфраструктура электронного правительства" <34>, "оператор инфраструктуры электронного правительства", "государственная услуга в электронной форме", "сервисы межведомственного взаимодействия");

--------------------------------

<34> Состав инфраструктуры взаимодействия электронного правительства определен Постановлением Правительства РФ от 08.06.2011 N 451 "Об инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме" // http://www.pravo.gov.ru. 10.12.2014.

- цели и задачи электронного правительства;

- принципы создания и функционирования электронного правительства;

- полномочия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в области электронного правительства;

- перечень подлежащих разработке нормативных правовых актов для повышения качества организации предоставления услуг в электронной форме: 1) правила разработки "электронных" регламентов предоставления государственных услуг, в т.ч. особенности предоставления государственных услуг с использованием мобильных устройств; 2) порядок уплаты государственных пошлин в электронной форме <35>; 3) порядок обжалования с использованием сервисов электронного правительства действий органов власти;

--------------------------------

<35> См.: п. 16 Положения о федеральной государственной информационной системе "Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)", утв. Постановлением Правительства РФ от 24.10.2011 N 861 "О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)" // Российская газета. 02.11.2011. N 246.

- состав находящейся в распоряжении органов государственной власти информации, доступ к которой обеспечивается при предоставлении государственных услуг в электронной форме (с установлением порядка разработки и утверждения матриц доступа к таким базам данных);

- порядок организации государственного и общественного мониторинга за предоставлением государственных услуг в электронном виде, включая вопросы подготовки и реализации общественных инициатив по совершенствованию государственной политики в этой сфере <36>.

--------------------------------

<36> Функцию по определению федерального органа исполнительной власти, ответственного за формирование и реализацию государственной политики в сфере электронного правительства, предлагается отнести к компетенции Правительства РФ.

Представляется целесообразным разработать типовое техническое задание на перевод государственной услуги в электронный вид, включив в него разъяснения по использованию инфраструктуры электронного правительства (ЕПГУ, ЕСИА <37>, СМЭВ) и ее сервисов <38>.

--------------------------------

<37> См.: Постановление Правительства РФ от 10.07.2013 N 584 "Об использовании федеральной государственной информационной системы "Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме" // http://www.pravo.gov.ru. 20.07.2013.

<38> См. http://smev.gosuslugi.ru/portal/.

Список использованной литературы

1. Терещенко Л.К. Модернизация информационных отношений и информационного законодательства: Монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. ИНФРА-М, 2013. 227 с.

2. Талапина Э.В. Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект): Монография. М.: Юриспруденция, 2015. 192 с.

3. Давыдов К.В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории: Монография / Под ред. Ю.Н. Старилова. М.: NOTA BENE, 2010. 390 с.

4. Попов Д.А. О базовых государственных информационных ресурсах // Российская юстиция. 2015. N 9. С. 2 - 5.