

Цифровое государственное управление по проекту «Сервисное государство 2.0»: нормативное правовое регулирование

Digital state administration for the project “Service State 2.0”: regulatory legal regulation

Душаева А.А.

аспирант кафедры теории и истории государства и права, Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского
e-mail: Nastasieva@yandex.ru

Dushaeva A.A.

Postgraduate Student, Department of the Theory and History of State and Law, National Research Nizhniy Novgorod State University named after N.I. Lobachevsky
e-mail: Nastasieva@yandex.ru

Аннотация

В этой статье исследованы основные положения цифрового государственного управления по программе «Цифровая экономика Российской Федерации» в соответствии с нормативной базой соответствующих информационных отношений – Указом Президента РФ от 07.05.2018 № 204. Изучено влияние трансформации качества государственных услуг в условиях цифровизации. Сделан вывод о том, что в результате цифровой трансформации граждане будут получать качественные государственные услуги в режиме онлайн, а государство получит возможность планировать расходы.

Ключевые слова: цифровая экономика, государственные услуги, цифровые технологии, система межведомственного электронного взаимодействия, цифровое государственное управление, единая система идентификации и аутентификации, электронные государственные услуги, цифровой профиль.

Abstract

This article examines the main provisions of the digital public administration program "Digital economy of the Russian Federation" in accordance with the regulatory framework of the relevant information relations - decree of the President of the Russian Federation from 07.05.2018 № 204. The influence of transformation of quality of public services in the conditions of digitalization is studied. It is concluded that as a result of the digital transformation, citizens will receive high-quality public services online, and the state will be able to plan costs.

Keywords: digital economy, public services, digital technologies, system of interdepartmental electronic interaction, digital public administration, unified system of identification and authentication, electronic public services, digital profile.

16 октября 2018 г. заместитель Министра цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Максим Паршин представил презентацию концепции цифровизации государственного управления на 2018–2024 гг. «Сервисное государство 2.0» [1].

Планируется создание государства (юридизация соответствующих

информационных отношений), принципами которого станет отсутствие физических документов, кроме удостоверения личности гражданина, возможность получения государственных услуг в проактивном режиме, а также запрос необходимых документов из электронных реестров органов власти по единому идентификатору.

С 2010 г. происходило построение цифрового государства версии 1.0. Государственное управление трансформировалось с применением инновационных технологий, введения новых принципов оказания государственных услуг и внесения соответствующих изменений в их нормативную правовую базу. Успешным опытом стали многофункциональные центры, действующие по правилу «единого окна». Впоследствии некоторые ведомства сократили использование собственных помещений.

По данным Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, в 2017 г. сохранилась тенденция роста количества пользователей Единого портала государственных и муниципальных услуг, вырос объём платежей через портал. В 2017 г. число зарегистрированных пользователей портала увеличилось на 25 млн и составило 65 млн. Всего с 2012 г. количество пользователей портала увеличилось почти в 20 раз. В 2012 г. было зарегистрировано 3,6 млн граждан, в 2013 г. – 6,9 млн, в 2014 г. – 13 млн, в 2015 г. – 22,5 млн, в 2016 г. – 40 млн [2].

Проект «Цифровое государственное управление» с 2018 до 2024 г. подготовлен в соответствии с нормативным правовым регулированием – Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [3].

Основные направления проекта «Цифровое государственное управление»: 1) «суперсервисы»; 2) «цифровой профиль»; 3) «единый фронт»; 4) «единый транспорт»; 5) «единая модель данных»; 6) «единая платформа услуг и сервисов».

1. По направлению «суперсервисы» будет создано 25 цифровых суперсервисов, среди которых оформление предусмотренных законодательством Российской Федерации пособий и льгот, электронный больничный, полис ОСАГО, полис обязательного медицинского страхования и трудовая книжка. Сформулированы и принципы оценки эффективности трансформации: безбумажные технологии, принятие решений онлайн на основе алгоритмов, проактивность, новая роль многофункциональных центров во взаимодействии государственных органов.

2. Цифровой профиль и идентификация.

Планируется развитие Единой системы идентификации и аутентификации (ЕСИА) как идентификационной подсистемы цифровой платформы электронного правительства посредством использования цифрового профиля, облачной электронной подписи, биометрической идентификации, реестра полномочий и согласий.

ЕСИА входит в инфраструктуру, обеспечивающую информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для оказания предусмотренных законодательством Российской Федерации государственных и муниципальных услуг в электронной форме. К данной инфраструктуре также относятся:

– портал предусмотренных законодательством Российской Федерации госуслуг, обеспечивающий доступ граждан к услугам в электронной форме;

– СМЭВ, с помощью которой осуществляется обмен информацией и сведениями, необходимыми для оказания государственных услуг в соответствии с законом [4].

3. «Единый фронт» означает сплочение в единую систему всех официальных информационно-сервисных интернет-порталов, сайтов, мобильных и интернет-приложений, выпускаемых органами власти. По статистике существует около ста порталов государственных услуг и услуг муниципального управления, объединение которых предполагается на основе принципов цифровой экосистемы, работы с данными, контента, единой доверенной среды информационного взаимодействия.

4. Направление «единый транспорт» касается данных и документов, связанных с упрощением электронного взаимодействия, развитием электронного документооборота. Увеличивается на 50% количество запросов по системе межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ). Развитие СМЭВ – стратегическое направление, она станет центральной системой управления данными.

5. «Единая модель данных», которую некоторые исследователи считают основополагающей, подразумевает создание и развитие Национальной системы управления данными (НСУД) [5].

6. «Единая платформа услуг и сервисов» – это бэк-система услуг и сервисов, где будет осуществляться, в том числе, контроль сроков и качества предоставления услуг. Это недостающая система, позволяющая сделать вывод о построении государства сервисной платформы.

Выше изложены основные направления цифрового государственного управления, но проект предусматривает и иные.

Есть направление программы и по модификации нормативно-правового регулирования. Нормативное регулирование можно разделить на блоки.

1. Enablement – снятие законодательных барьеров использования цифровых технологий в бизнес-коммуникации B2G, создание правовых и организационных условий для электронного документооборота, электронного гражданского оборота.

2. Framework – рамочное законодательство о принципах взаимодействия физических и киберфизических систем, работа с большими данными и др.; о создании общих правовых и организационных условий для проверки моделей взаимодействия, это «песочницы» в отношении определённых отраслей экономики, территории, на которые распространяется действие специальной модели регулирования.

3. Regulatory – устанавливает правовые модели поведения, юридическую ответственность с учётом постепенности изменений и анализа последствий. Интернет хорошо развивался без специальных норм права, но в регулировании IT-сферы Россия отстаёт от развитых стран. Сомнения вызывает выпуск токенов и трудности ICO и IPO в Российской Федерации. Насколько известно, в России проведено всего два ICO. А зарубежное законодательство и нормы сложны и находятся также в стадии формирования, поскольку отношение к данным институтам пока формируется, а законодательство США накладывает строгие санкции на нарушителей правового режима работы с ценными бумагами.

В предшествующие года в программе «Цифровая экономика» проведена частичная цифровизация государственного управления с положительными результатами.

Всемирный банк анализирует соответствующие позиции в рейтинге стран Doing business по благоприятности условий ведения бизнеса [6].

В октябре 2018 г. в Москве вышел отчёт для оценки успеха бизнеса в РФ [7]. В очередном рейтинге Всемирного банка, посвящённом условиям ведения бизнеса в государствах мира, Россия за год поднялась на пять позиций, заняв 35-е место. Наилучшие условия по критериям рейтинга у России в простоте подключения предприятий к сетям, регистрации собственности, обеспечении исполнения контрактов. Существенные улучшения за год достигнуты в доступе к международной торговле и кредитованию. В России развиты робоассистирование, электронные услуги. Более 70 млн чел. обладают доступом к электронным услугам, и 2/3 удовлетворены их качеством.

Недостаточно в бизнесе инноваций, технологий искусственного интеллекта (AI). Правительство РФ работает над продвижением технологических проектов. Информация должна использоваться во взаимосвязи и содействии государственных структур. Например, в Эстонии государство лишь однажды запрашивает у гражданина информацию.

Решение об изменениях в деятельности Федеральной налоговой службы принято около 27 лет назад и много создано за это время. На портале ФНС России зарегистрировано 24,4 млн физических лиц – пользователей личного кабинета. Сервисы сайта федеральной налоговой службы стали более удобными, обращение налогоплательщиков в отделения стало исключением.

Тенденциями цифровизации в деятельности Федеральной налоговой службы станет применение технологий: облачные технологии, мобильные платежи, большие данные, открытые интерфейсы (API), искусственный интеллект и роботизация, блокчейн, маркетплейс (peer-to-peer economy), кастомизация (customer intelligence).

27 июля 2010 г. принят Федеральный закон № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», обязавший создание системы межведомственного электронного взаимодействия. Развивается налоговое администрирование, а при возмещении НДС принято решение об отказе от отчётности и переходе на обмен данными.

Первой попыткой создать аналитическую систему контроля налогоплательщиков было появление федеральных информационных ресурсов (ФИРов): «Однодневки», «Номиналы», «Адреса массовой регистрации» и др. Данные из ФИРов сильно облегчали сотрудникам налоговых служб выбор компании для выездной налоговой проверки. При пересечениях компании с организациями, занесёнными в ФИР, повышались риски внесения организации в план проверок.

Следующим этапом развития электронных средств контроля стала система АСК НДС-2. Система в автоматическом режиме сопоставляет данные книг покупок и продаж и позволяет в режиме настоящего времени находить неплательщиков и производить доначисления в рамках камеральных проверок.

Внедряется система АСК НДС-3, интегрированная с банками. Теперь налоговые службы смогут отслеживать движение денежных средств и товаров в режиме настоящего времени.

В Федеральной налоговой службе работа ведётся по направлениям: сбор данных по всем сделкам в стране, роботизированные проверки [8], интеграция контрольной работы в учётные системы налогоплательщиков. Но и у предпринимателей появляются преимущества. Это сокращение сроков возмещения НДС для добросовестных налогоплательщиков (с 3 до 2 мес.) [9], ускорение оборачиваемости капитала.

С 1 июля 2017 г. обязательными стали онлайн-кассы (за исключением плательщиков единого налога на вменённый доход), когда налоговые службы в режиме реального времени просматривают оборот наличных. А с 1 июля 2018 г. и плательщики ЕНВД обязаны применять онлайн-кассы. Для прозрачности в ведомство налоговой службы перенесены страховые взносы, таможенные платежи. Появляются различные чипирования товаров, например, маркировка меховых изделий. Пример маркировки меховых изделий хорошо показывает, как увеличился сбор налогов и выход из тени бизнеса в результате применения технологии больших данных.

Международное взаимодействие позволяет эффективно решать общие проблемы.

Во-первых, это законодательство. В Европейском союзе принято законодательство о защите цифровой информации. Европейский парламент в сентябре 2018 г. принял закон об авторском праве в Интернете [10]. Предоставлена свобода передвижения и перекрёстного взаимодействия данных. Единая база данных между странами основана на последующем использовании данных и решений, имеющихся в других странах.

Во-вторых, инфраструктура для обслуживания экосистемы. Это дефицит кадров редких специальностей, цифровых компетенций, soft skills.

В-третьих, проблема доверия государственному сектору, которое зависит и от кибербезопасности, уровня защиты от хищения данных и денежных средств. В

информационной безопасности разрабатываются методики пресечения деятельности преступных группировок, крупнейшими из которых называют Carbanak group, Lazarus group, Buhtrap, RTM и иные. Безопасность – базовое понятие, включающее принципы построения цифровых услуг, обмена данными; поиск платформ, позволяющих обмен данных между системами.

Таким образом, реализация проектов – это инвестиция в создание новых компетенций, методов, а также обмен данными и сотрудничество. В соответствии с этими критериями будет оценена эффективность программы сервисное государство 2.0.

Литература

1. Сервисное государство нового поколения. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.comnews.ru/content/115366/2018-10-16/servisnoe-gosudarstvo-novogo-pokoleniya>, свободный. - (дата обращения: 03.11.2018).
2. Подведены итоги работы Единого портала госуслуг в 2017 году//[Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://minsvyaz.ru/ru/events/37879/>, свободный. — (дата обращения: 03.11.2018).
3. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. N 204 "О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года". // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rg.ru/2018/05/08/president-ukaz204-site-dok.html>, свободный. — (дата обращения: 28.10.2018).
4. Земскова И.А. Трансформация качества государственных услуг под влиянием цифровизации государственных органов // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2018. №3 (72)// [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/transformatsiya-kachestva-gosudarstvennyh-uslug-pod-vliyaniem-tsifrovizatsii-gosudarstvennyh-organov>, свободный. — (дата обращения: 28.10.2018).
5. Правительство намерено создать в России «национальную систему управления данными» на базе Росстата. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://d-russia.ru/pravitelstvo-namereno-sozdat-v-rossii-natsionalnuyu-sistemu-upravleniya-dannymi-na-baze-rosstata.html>, свободный. — (дата обращения: 04.11.2018).
6. Рейтинг стран. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://russian.doingbusiness.org/ru/rankings>, свободный. — (дата обращения: 28.10.2018).
7. Россия поднялась на пятерку, заняв 35-е место в рейтинге Doing Business-2018// [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/3455375>, свободный. — (дата обращения: 28.10.2018).
8. Наталья Побойкина: налоговые «роботы» изменят схемы выездных проверок. РБК, интервью 15 июня 2017 года // [Электронный ресурс]. –Режим доступа: <https://www.rbc.ru/nsk/15/06/2017/59421e319a7947fc3ceb089c>, свободный. — (дата обращения: 28.10.2018).
9. ФНС ввела ускоренное возмещение НДС добросовестными налогоплательщиками.// [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://taxslov.ru/st/st80.htm>, свободный. — (дата обращения: 28.10.2018).
10. Европарламент принял закон об авторском праве в интернете.//[Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rtvi.com/news/evroparlament-prinyal-zakon-ob-avtorskom-prave-v-internete/>, свободный. — (дата обращения: 04.11.2018).