
ЦИФРОВИЗАЦИЯ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ И ИСПОЛНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФУНКЦИЙ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ



Якунина Анастасия Владимировна

ассистент кафедры государственного и административного права
ФГАОУ ВО «Самарский национальный исследовательский университет имени академика С.П. Королева» (Самарский университет), Самара, Россия

e-mail: yakunina@urlife.pro¹

***Аннотация.** В статье рассмотрены вопросы разработки и использования информационных систем для автоматизации процессов оказания государственных услуг. Рассмотрены существующие системы, сформулированы их ключевые характеристики. Проанализированы риски массового перехода на цифровые государственные услуги, а также потенциал совершенствования системы госуслуг при помощи цифровых технологий.*

***Ключевые слова:** информационные системы; биометрия; государственные услуги; государственное управление; цифровая экономика.*

Для цитирования: Якунина А.В. Цифровизация предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций органами власти // Социальные новации и социальные науки : [электронный журнал]. – 2022. – № 1. – С. 50–57.

URL: <https://sns-journal.ru/ru/archive/>

DOI: 10.31249/snsn/2022.01.04

Рукопись поступила 15.02.2022

¹ © Якунина А.В., 2022.

Введение

Интернет, помимо своей огромной кумулятивной вычислительной мощности, способности хранить и обрабатывать большие объемы данных, предоставляет широкие возможности для обмена информацией между различными субъектами электронной коммуникации [Якунина, 2021, с. 100]. Это особенно важно в условиях формирования единого информационного пространства в России. Сетевые технологии позволяют создавать разнообразные, быстро растущие и развивающиеся системы.

Одним из основных направлений совершенствования сферы государственного управления является внедрение современных информационных технологий, в том числе обеспечивающих межведомственный информационный обмен и предоставление государственных услуг в электронном виде. Кроме того, под воздействием цифровых технологий появляются новые виды государственных услуг и изменяются модели регулирования отдельных сфер жизнедеятельности общества. В этой связи представляется целесообразным дать характеристику основным направлениям цифровизации государственных услуг, предоставляемых гражданам и организациям.

Цифровизация государственного и муниципального управления в Российской Федерации

Задачей любого государства всегда является удовлетворение потребностей общества. Государственные услуги определяются как деятельность органов государственной власти и местного самоуправления по реализации своих полномочий, направленная на удовлетворение потребностей физических и юридических лиц. При переходе на цифровые платформы необходимо точно определить, какие конкретные потребности существуют, и организовать процессы так, чтобы предоставлять онлайн-услуги точно в срок или устранять проблемы до того, как они возникнут.

Сегодня в России активно реализуется комплекс мер по внедрению информационных систем, предназначенных для автоматизации процессов оказания государственных услуг населению. Цифровизация отдельных государственных услуг началась с момента принятия Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». В качестве одного из основных подходов Закон закрепляет принцип оказания государственных и муниципальных услуг в электронной форме с использованием единого портала [Федеральный закон, 2010].

На сегодняшний момент цифровая трансформация государственных услуг в России происходит в рамках федерального проекта «Цифровое государственное управление» национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» (далее – Программа). В ходе реализации проекта предусмотрено формирование единого цифрового пространства предоставления государственных и муниципальных услуг на территории страны. В соответствии с положениями Программы к 2024 г. 70% государственных услуг и для граждан, и для бизнеса должны оказываться в цифровой форме, а оказание социально значимых государственных и муниципальных услуг должно быть переведено в цифровой вид на 100% [Цифровое государственное управление, 2019]. Для выполнения поставленных целей государством предпринимаются усилия по развитию инфраструктуры связи в малонаселенных и отдаленных населенных пунктах, что должно помочь снизить цифровое неравенство и обеспечить гражданам доступ к государственным онлайн-услугам, дистанционному образованию и пр.

Следует отметить, что многие методы, используемые при создании единого информационного пространства для обеспечения доступности государственных услуг, также применимы к политике и государственному управлению в целом. Таким образом, в стране фактически осуществляется переход от электронного правительства к цифровому.

В настоящее время в России насчитывается более 200 государственных услуг, которые можно получить в электронном виде. Большинство транзакций между гражданами и государством сегодня можно совершать онлайн. Растет также число интегрированных приложений, которые сокращают время, затрачиваемое на выполнение межведомственных запросов. Однако, как показывает практика, все они не безопасны и зачастую все равно требуют личного присутствия лица, для подтверждения операции. Поэтому в рамках реализации Программы была создана единая биометрическая система (далее – ЕБС), целью которой является повышение доступности и качества оказания услуг гражданам в электронном виде, без дополнительной идентификации личности. Государственное регулирование в сфере идентификации граждан на основе биометрических персональных данных осуществляет Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ.

Единая биометрическая система – это цифровая идентификация человека по уникальным физическим характеристикам, которая позволяет установить личность человека без визуального контакта с ним, для получения онлайн-услуг (изначально финансовых). Для того чтобы воспользоваться преимуществами ЕБС, необходимо пройти процедуру идентификации и аутентификации с использованием ЕСИА (единая система идентификации и аутентификации).

Понятие биометрических персональных данных закреплено в Федеральном законе от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных». Виды биометрических данных и порядок их обработки определены рядом специальных актов. По общему правилу сбор, обработка и хранение

биометрических персональных данных осуществляются на основе единых требований и стандартов. Собранные данные поступают в единую систему и хранятся там в обезличенном виде, с использованием технических средств. Распоряжением Правительства РФ от 22.02.18 г. № 293-р на ПАО «Ростелеком» были возложены функции оператора единой информационной системы персональных данных, обеспечивающей обработку, включая сбор и хранение биометрических персональных данных, их проверку и передачу информации о степени их соответствия предоставленным биометрическим персональным данным гражданина РФ в ЕБС [Распоряжение ..., 2018].

С 30 декабря 2021 г. ЕБС был присвоен статус государственно-информационной системы. Таким образом, она стала частью инфраструктуры современного электронного правительства, которая обеспечивает информационное взаимодействие различных систем в рамках предоставления государственных услуг с использованием современных информационных и телекоммуникационных технологий. На следующем этапе (к 5 декабря 2022 г.) Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ совместно с ПАО «Ростелеком» проведут интеграцию ЕБС и ЕСИА в портал государственных услуг РФ.

Информационная безопасность и риски цифровых госуслуг

Развитие цифровых проектов внутри правительства за счет сотрудничества государственных органов с ИТ-компаниями на эксклюзивных условиях относится к закрытой или традиционной модели формирования электронного правительства. Удачным примером действия такой модели является Сингапур и созданный там Smart Nation and Digital Government office (SNDGO). Сегодня в этой стране более 94% государственных услуг предоставляется в формате онлайн. Следующим этапом цифровой трансформации является переход к цифровому правительству.

В России в связи с невысоким уровнем доверия населения к информационной безопасности государственных сервисов и, как следствие, низкой наполняемостью ЕБС, в качестве стимулирующей меры власти обсуждают возможность сделать часть государственных услуг, предоставляемых онлайн, недоступными для категории граждан, не сдавших биометрию. Как показывает практика введения QR-кодов в связи с распространением на территории страны новой коронавирусной инфекции, такие ограничения вполне вероятны.

Однако ограничения доступа к государственным услугам в современном демократическом обществе недопустимы. Важнейшим аспектом качества жизни граждан является возможность получения государственных услуг в достаточном объеме, своевременно, быстро и качественно. Отказ в предоставлении государственных услуг с использованием цифровых технологий, во-первых, является прямым нарушением всех заявленных принципов цифровой трансформации государственных услуг. Во-вторых, предоставление государственных услуг с использованием информационных технологий не должно иметь безальтернативный характер на случай, если предоставле-

ние такой услуги онлайн невозможно по ряду причин, и нивелировать те услуги, которые были доступны гражданам ранее без сдачи биометрии. В-третьих, у граждан должен оставаться выбор: передавать ли свои биометрические данные или нет, поскольку использование биометрической системы – право граждан, а не их обязанность. Главной целью введения ЕБС должно быть соблюдение баланса безопасности и свободы, в рамках обеспечения прав человека. Государство должно оказывать населению необходимую поддержку для приобретения новых навыков при цифровизации и поощрять их стремление использовать цифровые технологии.

По мнению представителей власти, привязка биометрии к аккаунту на портале госуслуг повышает безопасность получения государственных услуг онлайн. Однако на фоне постоянных «сливов» данных из государственных и коммерческих баз и торговли этими данными, тезис о том, что биометрия обеспечивает лучшую защиту, представляется очень спорным. Человек с рождения и до конца жизни имеет набор уникальных физиологических характеристик, лишь незначительно изменяющихся в течение жизни, по которым можно точно идентифицировать его личность. В случае «утечки» этих данных, такое лицо больше не сможет использовать свои биометрические признаки для идентификации [Протасов, 2020, с. 143]. Помимо того, если злоумышленники получают доступ к биометрическим данным, технология Deep Fake позволит им выдавать себя за человека, который сдал биометрию, и совершать от его имени противоправные действия. Безусловно, накапливаемый правоохранительными органами опыт борьбы с мошенниками в Сети позволит властям в будущем быстро реагировать на попытки получения доступа к биометрическим данным граждан. Однако на первых этапах утечки и попыток получения несанкционированного доступа избежать не удастся.

Возможным решением проблемы видится изначальное размещение в биометрической системе «клона» цифрового биометрического образца в искаженном виде [Tulyakov, Farooq, Govindaraju, 2005]. Данный подход является одним из распространенных в мире методов отменяемой биометрии. Применение подобного алгоритма защиты биометрических образцов позволяет повысить безопасность их использования, однако на практике вызывает ряд трудностей финансового, технического, организационного и правового характера.

Кроме того, сбор биометрических данных населения позволит государству использовать их в иных целях, не только при предоставлении государственных услуг с использованием информационных систем. По этому поводу уже есть разъяснения Минфина России 2019 г., согласно которым обработка биометрических персональных данных может осуществляться без согласия субъекта персональных данных в государственных, общественных и иных публичных интересах. На наш взгляд, в целях повышения доверия со стороны населения государство должно добровольно ограничить использование биометрических персональных данных без согласия субъекта. Следует также отметить, что при создании цифрового правительства и полном переходе сектора государ-

ственных услуг в цифровую среду государство должно уметь использовать данные своих граждан в качестве стратегического актива.

Потенциал использования цифровых технологий в сфере госуслуг

Безусловно, цифровизация государственного управления имеет свои плюсы. Например, ЕБС может быть использована как альтернатива удостоверению личности гражданина РФ или водительскому удостоверению. Ведь на сегодняшний день она является единственной отечественной информационной системой, защищенность которой подтверждена сертификатом ФСБ. Эта платформа позволяет повысить эффективность, прозрачность и доступность государственных услуг для граждан и бизнеса, а также предоставляет возможность интеграции с информационными системами субъектов РФ и федеральных органов исполнительной власти [Модели диалога ..., 2015, с. 9]. Необходимо отметить, что, по мнению специалистов, для поддержки работы ЕБС не требуется создания широкой специальной IT-инфраструктуры и систем учета. Соответственно, процесс эксплуатации ЕБС экономически целесообразен, так как требует невысоких затрат на сопровождение.

Цифровизация системы государственного управления и существующие сегодня цифровые формы предоставления отдельных государственных услуг гражданам позволяют минимизировать бытовую коррупцию. Например, при оформлении электронных больничных листов, подаче заявлений для заключения брака, использовании электронной очереди в школы и детские сады и др.

Значительное количество требующих серьезного внимания вопросов возникает при рассмотрении прав доступа к данным, хранящимся в ЕБС, и полномочий органов власти в данной сфере [Важенин, Баженов, 2012, С. 42–46]. В результате появления во всех сферах государственного управления различного рода информационных систем, служащих для аккумуляции, хранения и обработки данных, органы власти получают новые полномочия по созданию и обеспечению функционирования разных государственных информационных ресурсов. Эти полномочия связаны с управлением данными граждан, что позволяет рассматривать их как самостоятельный вид деятельности органов государственной власти, т.е. самостоятельную функцию.

Наделение органов государственной власти полномочиями в области управления данными может стать частью уже существующей платформы национальной системы управления данными (НСУД). Создание НСУД связано с решением проблемы логической интеграции, гармонизации и унификации управления разнородными данными, поступающими из различных источников, в режиме федеративного доступа, в целях повышения эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг и осуществления государственных и муниципальных функций. Для реализации этих полномочий необходимы определенные материальные ресурсы, а также соответствующая мотивация работников государственного аппарата на выполнение перечисленных задач, в том числе в порядке межведомственного взаимодействия.

Правовое регулирование отношений по управлению и защите данных, находящихся под контролем или в управлении органов государственной власти, должно осуществляться на основе специального нормативного акта. Как и любой другой нормативный акт, определяющий политику государства в сфере защиты данных, он должен разрабатываться на основе всестороннего анализа международного опыта и с учетом результатов сдачи населением биометрии.

Заключение

Цифровизация открывает новые перспективы для развития экономики и общества, делает более прозрачными их функционирование и взаимодействие. Вместе с тем она заставляет по-новому взглянуть на многие традиционные понятия и процессы, включая человеческие отношения. Сегодня мы являемся свидетелями смены парадигмы, когда государство рассматривает технологии не только как возможность решать проблемы сейчас, но и как инвестиции в будущее.

На сегодняшний день, безусловно, темпы цифровизации госуслуг в России можно охарактеризовать как высокие. Внедрение информационных технологий в деятельность органов власти позволяет создать единую цифровую платформу, объединяющую все информационные системы и ресурсы, используемые для оказания государственных услуг и осуществления государственных функций. Однако в то же время появляются новые проблемы, сопутствующие процессу цифровизации, – это отсутствие инклюзивности и связанные с этим этические проблемы, цифровое неравенство населения, низкая степень доверия к сервисам госуслуг и пр.

Данные проблемы обусловлены, прежде всего, недостатком практического опыта внедрения новых технологий и несовершенством методик оценки результатов, связанных с массовым применением цифровых технологий в предоставлении государственных услуг. Для их преодоления необходимы: построение единой информационно-телекоммуникационной инфраструктуры; налаживание работы единой системы межведомственного электронного взаимодействия; формирование и ведение федерального реестра государственных услуг, а также единого портала государственных, региональных и муниципальных услуг. Кроме того, требуется решить вопрос нехватки квалифицированных кадров в государственных и муниципальных органах, способных работать с новыми технологиями. Для достижения успеха в цифровой трансформации, органам власти и управления целесообразно привлекать частные компании и активнее использовать молодых специалистов, а также волонтеров.

Список литературы

1. Важенин В.В., Баженов С.В. Проблемы правового регулирования деятельности подразделений по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите // Вестник Воронежского института МВД России. – 2012. – № 1. – С. 42–46.
2. Модели диалога власти и общества в интернет-коммуникациях : метод. пособие / Василенко В.И., Василенко Л.А., Казанцева О.А., Тарасова Е.В. – Москва : Прспект, 2015. – 112 с.

3. Протасов П.А. Биометрия в банковской системе РФ // Вестник Томского государственного университета. Экономика. – 2020. – № 49. – С. 141–148. – DOI: 10.17223/19988648/49/10. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/biometriya-v-bankovskoy-sisteme-rf> (дата обращения 26.02.2022).
4. Якунина А.В. Конституционные ценности информационного общества в системе согласования публичных и частных интересов // Актуальные проблемы раскрытия и расследования преступлений, совершаемых с использованием Интернета : сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, Белгород, 23 сентября 2021 г. / под ред. Жуковой Н.А. – Белгород : ИД «БелГУ» НИУ «БелГУ», 2021. – С. 100–103.
5. Tulyakov S., Faroq F., Govindaraju V. Symmetric Hash Functions for Fingerprint Minutiae // Proceedings of Third International Conference on Advances in Pattern Recognition. Pattern Recognition and Image Analysis. – ICAPR 2005, Bath, UK, 2005. – August 22–25. – P. 30–38. – URL: https://doi.org/10.1007/11552499_4 (дата обращения 26.02.2022).
6. Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 31. – Ст. 4179.
7. Цифровое государственное управление: паспорт федерального проекта (утв. президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, протокол от 28.05.2019 № 9) // СПС КонсультантПлюс. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_328938/ (дата обращения 26.02.2022).
8. Распоряжение Правительства РФ от 22.02.2018 № 293-р «О возложении на публичное акционерное общество междугородной и международной электрической связи «Ростелеком» функций оператора единой информационной системы персональных данных» // Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 11. – Ст. 1640.

DIGITALIZATION OF THE PROCESSES OF PROVIDING PUBLIC SERVICES AND THE PERFORMANCE OF PUBLIC FUNCTIONS BY AUTHORITIES

Anastasia Yakunina

Assistant of the Department of State and Administrative Law of the Samara National Research University
S.P. Korolev (Samara University) (Samara, Russia).

Abstract. The article deals with the development and use of information systems to automate the processes of providing public services. The existing systems are considered, their key characteristics are formulated. The risks of mass transition to digital public services, as well as the potential for improving the system of public services with the help of digital technologies are analyzed.

Keywords: information systems; biometrics; public services; public administration; digital economy.

For citation: Yakunina A.V. Digitalization of the processes of providing public services and the performance of public functions by authorities // Social Novelties and Social Sciences : [electronic journal]. – 2022. – № 1. – Pp. 50–57.

URL: <https://sns-journal.ru/ru/archive/>

DOI: 10.31249/snsn/2022.01.04