

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВНЕДРЕНИЯ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В СФЕРУ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ (на примере работы Министерства здравоохранения Российской Федерации)

Попова Ю. П.

Тюменский государственный университет

E-mail: Popova1976@yandex.ru

Актуальность проведенного исследования заключается в иллюстрации современных проблем в области внедрения цифровых технологий в государственное управление, с которыми сталкиваются потребители при защите своего права, обращаясь в данные органы. На основе использования методов общественного мониторинга электронных сервисов — общественных приемных официальных сайтов Министерства здравоохранения Российской Федерации и Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения России, а также их территориальных органов в субъектах Российской Федерации, нормативно-правовой экспертизы законодательных и иных актов, регулирующих внедрение информационных технологий в работу государственных структур, делается вывод, что на современном этапе неэффективно и бессистемно работают электронные ресурсы в указанных ведомствах. Не достаточно отлажена единая система межведомственного электронного взаимодействия государственных органов с физическими лицами. Кроме того, и сами граждане — потребители государственных услуг до сих пор остаются безграмотными в информационном поле, что в конечном итоге «на руку» чиновникам, привыкшим затягивать сроки рассмотрения дел и принятия по ним решений.

Ключевые слова: государственное управление, цифровые технологии, защита прав потребителя.

LEGAL SUPPORT FOR THE INTRODUCTION OF DIGITAL TECHNOLOGIES IN THE SPHERE OF PUBLIC ADMINISTRATION (on the example of the Ministry of Health of the Russian Federation)

Popova Yu. P.

Tyumen State University

E-mail: Popova1976@yandex.ru

The relevance of the study is to illustrate the current problems in the implementation of digital technologies in public administration, faced by consumers in the protection of their rights, referring to these bodies. On the basis of use of methods of public monitoring of the electronic services — public reception of the official websites of the Ministry of health of the Russian Federation and the Federal service for supervision in the sphere of health of Russia and their territorial bodies in the constituent entities of the Russian Federation, legal expertise of legislative and other acts regulating the introduction of information technologies in government structures, it is concluded that at the present stage is inefficient and haphazard working of electronic resources in these departments. The unified system of interdepartmental electronic interaction of state bodies with individuals is not well established. In addition, the citizens themselves — consumers of public services still remain illiterate in the information field, which ultimately “plays into the hands” of officials who are accustomed to delay the consideration of cases and decision-making on them.

Keywords: public administration, digital technologies, consumer protection.

Динамичное развитие информационного пространства в России обнаружило необходимость включения в область государственного управления цифровых технологий. В свою очередь общество предъявляет все более высокие требования к функционированию институтов государственной службы [1, с. 53]. Целесообразность внедрения единой системы информатизации и авторизации призвана обеспечивать гарантии защиты прав физических лиц, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, и в целом российское общество и государство от коррупционных проявлений со стороны должностных лиц и государственных и муниципальных органов. А также вынуждает неповоротливую машину бюрократизма выступать не декларативным «звеном» в «цепочке» органов и учреждений, а фактически реализующим государственные гарантии всех членов общества. Как отмечает доктор юридических наук профессор В. И. Майоров, «оценка деятельности госслужащих зависит, в частности, от качественного оказания гражданам и организациям государственных услуг, от того, насколько высок процент отсутствия культуры общения с гражданами, проявления бюрократизма и коррупции» [2, с. 68].

Цель данного труда заключается в установлении возможных законодательных пробелов и других факторов, препятствующих эффективной работе государственной электронной системе.

Для описания существующих проблем приведем реальный пример. Для уточнения диагноза и для развеивания сомнений по поводу объективного состояния своего здоровья, после консультации с врачом, являющимся одновременно должностным лицом одной из городских единиц муниципальных органов здравоохранения, а также сотрудничающий с коммерческими медицинскими организациями города, пациентка по его предложению обратилась в одну из последних таких организаций. После проведения определенных манипуляций и в соответствующий срок она получает результат, который ее шокирует. Врачом предлагается экстренная операция по удалению парной части органа, на которую пациентка не соглашается, т. к. еще более сомневается в достоверности диагноза. Через определенное количество времени, повторив диагностические процедуры в другой медицинской организации, результат не подтверждается.

Пациентка согласно закону о защите прав потребителей¹ принимает решение побудить соответствующие органы принять подобающие их компетенции меры в отношении недобросовестных

лиц, оказавших ей некачественные возмездные услуги. И направляет обращение в Министерство здравоохранения РФ через электронный сервис. По подведомственности ее обращение передают в Федеральную службу по надзору в сфере здравоохранения РФ в Управление организации государственного контроля качества оказания медицинской помощи населению, которая, в свою очередь, направляет его в территориальные органы Росздравнадзора по Тюменской области, Ханты-Мансийскому автономному округу — Югре и Ямало-Ненецкому автономному округу, а также по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области.

Из территориальных органов Росздравнадзора на ее электронный адрес пришло письмо следующего содержания: «Согласно ч. 3 ст. 10 Федерального закона „О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля“ от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ, Ваше обращение не может служить основанием для проведения внеплановой проверки в отношении юридического лица, поскольку было направлено без использования средств информационно-коммуникационных технологий, предусматривающих обязательную авторизацию заявителя в единой системе идентификации и аутентификации (ЕСИА). Порядок регистрации в ЕСИА определен Положением о федеральной государственной информационной системе „Единой системе идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме“, утвержденным приказом Минкомсвязи России от 13.04.2012 г. № 107. С инструкцией по регистрации в ЕСИА можно ознакомиться на портале государственных услуг Российской Федерации.

Для проверки фактов, изложенных в обращении, в т. ч. решения вопроса о проведении контрольного мероприятия, либо принятия иных мер в отношении юридического лица, необходимо направить обращение в электронном виде с авторизацией в ЕСИА. А также представить в адрес контролирующего органа следующие сведения: точное наименование юридического лица, адрес, по которому Вы получили медицинские услуги, а также приложить документы, подтверждающие факт получения медицинской помощи, письменные ответы на Ваши обращения (при наличии)»².

¹ О защите прав потребителей : закон РФ от 07.02.1992 г. № 2300-1 (ред. от 04.06.2018 г.) // СПС Консультант Плюс.

² Ответ Территориального органа Росздравнадзора по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области № И78 — 12224/18 от 29 августа 2018г.

Для реализации своего законного права потребитель столкнулся с тремя проблемами в области внедрения цифровых технологий. Во-первых, ей не представилось возможным отправить электронное обращение по правилам, предложенным в вышеназванном ответе Росздравнадзора, хотя гражданка России зарегистрирована в ЕСИА. Причина оказалась банальной: «иконка» — «электронные сервисы» — «подача обращения гражданами» на портале Территориального органа Росздравнадзора по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области, не активирована.

Во-вторых, малограмотная в компьютерном деле потребитель не смогла самостоятельно ограничить объем прикрепляемого посылаемого файла, в котором были скопированы прилагаемые документы, подтверждающие факт получения медицинской помощи. Дело в том, что на портале Министерства здравоохранения России, откуда первоначально было направлено электронное обращение, была сделана следующая запись: «В соответствии с методическими рекомендациями Минкомсвязи России по разработке электронных сервисов и применению технологии электронной подписи при межведомственном электронном взаимодействии версии 2.5.7 п. 2.10, в настоящее время существует ограничение на размер передаваемых файлов. Данное ограничение составляет 5 Мб на суммарный размер всех передаваемых файлов в рамках одного заявления». Аналогичная запись визуализируется и на официальном сайте Территориального органа Росздравнадзора по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области.

В-третьих, ей пришлось затратить довольно значительное время, чтобы составить текст, размер обращения которого не мог бы превышать 2000 символов, вмещающий содержание без ущерба его осмысления. Таков лимит «общественной приемной» на сайте Минздрава РФ — «форма обращения».

Последствия несоблюдения требований «электронных сервисов» в трех последних случаях идентичны: обращение не отправлялось.

Казалось бы возникла тупиковая ситуация... Невозможность направить обращение, используя электронные сервисы, привела к неустранимому нарушению права потребителя на защиту его права на качественное оказание медицинской помощи? Нет! Территориальный орган Росздравнадзора, осведомленный о временных проблемах и сбоях в работе своих электронных сервисов в отправленном пациентке письме предлагает ей воспользоваться вторым вариантом: «Для проверки фактов, изложенных в обращении, в том числе решения

вопроса о проведении контрольного мероприятия, либо принятия иных мер в отношении юридического лица Вам необходимо: направить письменное обращение (не в форме электронного документа)».

Возникает другой вопрос. Будет ли письменное обращение (не в форме электронного документа) являться законным основанием проведения внеплановой контрольной проверки? Не нарушает ли оно права второй стороны — юридического лица, к которому придут с проверкой?

Для ответа на этот вопрос обратимся к Закону о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей¹. В его ч. 3 ст. 10 «Организация и проведение внеплановой проверки» отмечено следующее: «Обращения и заявления, направленные заявителем в форме электронных документов, могут служить основанием для проведения внеплановой проверки только при условии, что они были направлены заявителем с использованием средств информационно-коммуникационных технологий, предусматривающих обязательную авторизацию заявителя в единой системе идентификации и аутентификации». Однако основанием для осуществления контрольного мероприятия в отношении юридического лица является не само по себе электронное обращение в форме использования ЕСИА. В соответствии с подпунктом «а» п. 2 ч. 2 ст. 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ, основанием является, в частности, мотивированное представление должностного лица органа государственного надзора по результатам анализа результатов мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, рассмотрения или предварительной проверки поступивших в органы государственного надзора обращений и заявлений граждан о фактах возникновения угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан.

Заявление лица, обратившегося в орган государственного контроля (надзора) является лишь поводом к основанию проведения внеплановой проверки. Поэтому письменное обращение (не в форме электронного документа) или электронное обращение с использованием ЕСИА — это факторы, позволяющие

¹ О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : федер. закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ // СПС Консультант Плюс.

установить, персонифицировать лицо, обратившееся за защитой своего права и в целях возбуждения соответствующих государственных структур принять компетентные меры. Поэтому здесь мы не наблюдаем нарушения права второй стороны — юридического лица, к которому придут с этой внеплановой проверкой.

Приведенный пример иллюстрирует степень эффективности внедрения цифровых технологий в сферу государственного управления России. Вопрос юристам. Каковы тогда проблемы правового обеспечения внедрения цифровых технологий в сферу государственного управления России? Раз должным образом не налаженная электронная система не позволяет без ущерба пользоваться ей при реализации защиты прав. Для ответа на этот вопрос необходим анализ соответствующих законодательных актов.

Первая проблема видится в отсутствии нормативных положений по взаимодействию органов государственного управления субъектов РФ, входящих в один субъект, по обеспечению внедрения цифровых технологий в свою работу. Поскольку Ямало-Ненецкий АО¹, и Ханты-Мансийский АО² уполномочены самостоятельно создавать законодательные акты в сфере регулирования цифрового пространства, т. е. отдельно от Тюменской области, то соответственно контролирующие определенную сферу одновременно в 3-х субъектах России органы остаются не обеспеченными законодательно создать такое информационное поле. Аналогичная ситуация складывается и при объединении городов федерального значения — Москвы и Санкт-Петербурга с «родственными» областями — Московской и Ленинградской. На сегодняшний день не понятно, законодательными актами какого субъекта России они должны руководствоваться для внедрения информационных технологий. В частности, в утвержденной Министерством экономического развития России Методике перехода на межведомственное информационное взаимодействие в электронном виде при предоставлении государственных и муниципальных услуг оговорено, что она не затрагивает вопросы перехода на межведомственное взаимодействие с органами исполнительной

¹ Об утверждении государственной программы Ямало-Ненецкого АО «Информационное общество на 2014–2021 гг.» : постановление Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа № 1110-П от 25 декабря 2013 г. // Красный Север. 30 декабря 2013 г. № 88/3.

² О государственной программе Ханты-Мансийского автономного округа — Югры «Цифровое развитие Ханты-Мансийского автономного округа — Югры» : постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры № 353-п от 5 октября 2018 г. // 16 октября 2018 г.

власти субъектов Российской Федерации, а также органами местного самоуправления. Однако Федеральным органам исполнительной власти предлагается в инициативном порядке использовать рекомендации, приведенные в настоящем документе, для организации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. По всей видимости, не обязательный характер данного положения и затрудняет процесс реализации внедрения информационного пространства. То есть в целом система не работает как единый отлаженный механизм, создает формальные препятствия для потребителя, что используется чиновниками для затягивания рассмотрения поступивших обращений, а также принятия коррупционных решений.

Вторая проблема визуализируется в завуалированном подходе контролирующих органов по осуществлению своих полномочий с использованием электронных сервисов. Так, ответ потребителю пришел из территориальных органов Росздравнадзора по Тюменской области, Ханты-Мансийскому автономному округу — Югре и Ямало-Ненецкому автономному округу, а также по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области. И в нем конкретно не было сказано: в адрес какого органа отправлять обращение с помощью ЕСИА. Естественная мысль и последующие действия потребителя — откуда пришел ответ, туда и надо направлять повторное обращение. Однако попытка гражданки отправить обращение с помощью единой системы информатизации и авторизации в территориальные органы Росздравнадзора по Тюменской области, Ханты-Мансийскому автономному округу — Югре и Ямало-Ненецкому автономному округу, а также по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области по указанным выше причинам не увенчалась успехом. Оказывается, необходимо было отправлять сообщение через сайт вышестоящего органа — Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения РФ, в котором ЕСИА успешно применяется, но о котором потребителю никто не сказал. Здесь, на сайте, в частности, можно посмотреть историю обращения. Гражданка задается вопросом: умалчивания должностных лиц умышленны или безалаберны? Сместем предположить, что ответ кроется в целенаправленном «одурачивании» потребителя, дабы скрыть свою безответственность, нерешительность, «протянуть время», нежелание защитить права обратившихся лиц в силу разных причин, в т. ч. коррупционных.

Наверняка есть и другие правовые проблемы внедрения цифровых технологий

в государственное управление. Тем не менее, мы предполагаем, что главным остается человеческий фактор — нежелание должностных лиц оперативно создать механизмы, способные действительно выполнять предназначенные функции.

Список литературы

1. Майоров, В. И. Урегулирование конфликта интересов в системе государственной службы как мера социального противодействия коррупции / В. И. Майоров // Виктимология. — 2014. — № 2. — С. 53.
2. Майоров, В. И. О повышении качества государственной службы в Российской Федерации / В. И. Майоров // Проблемы права. — 2014. — № 3 (46). — С. 68.

References

1. Mayorov, V. I. Uregulirovanie konflikta interesov v sisteme gosudarstvennoy sluzhby kak mera sotsialnogo protivodeystviya korrupsii / V. I. Mayorov // Viktimologiya. — 2014. — № 2. — S. 53.
2. Mayorov, V. I. O povyshenii kachestva gosudarstvennoy sluzhby v Rossiyskoy Federatsii / V. I. Mayorov // Problemy prava. — 2014. — № 3 (46). — S. 68.

Дата поступления статьи в редакцию: 03.12.2019.
