

УДК 342

## К ВОПРОСУ ОБ ИСПОЛЬЗОВАНИИ УНИВЕРСАЛЬНЫХ ЭЛЕКТРОННЫХ КАРТ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ To the Question of Universal Electronic Cards' Use in the Russian Federation

**А. В. Дорофеев** – преподаватель кафедры конституционного и муниципального права Омской юридической академии

**A. V. Dorofeev** – Lecturer at the Department of Constitutional and Municipal Law, the Omsk Law Academy



***Аннотация.** Автором проведена работа по выявлению пробелов правового регулирования и проблем правоприменительной практики в области предоставления государственных и муниципальных услуг посредством использования универсальной электронной карты, а также анализ перспектив использования электронного носителя информации в качестве полноценной замены удостоверения личности гражданина Российской Федерации.*

*The author has carried out the work to identify gaps in legal regulation and problems of law enforcement practice in the sphere of public and municipal services provided via universal electronic card, as well as analysis of prospects for the use of electronic media as a comprehensive substitute of an identity card of the citizen of the Russian Federation.*

***Ключевые слова:** предоставление государственных и муниципальных услуг, универсальная электронная карта.*

*Provision of public and municipal services, the universal electronic card.*

27 июля 2010 г. в Российской Федерации был принят Федеральный закон № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Федеральный закон № 210-ФЗ). Данным законом наряду с иными понятиями, затрагивающими указанную сферу общественных отношений, впервые в российское законодательство было введено понятие «универсальная электронная карта» (далее – УЭК): материальный носитель, содержащий зафиксированную на нем в визуальной (графической) и электронной (машиночитываемой) формах информацию о пользователе картой и обеспечивающий доступ к информации о пользователе картой, используемой для удостоверения прав пользователя картой на получение государственных и муниципальных услуг, а также иных услуг,

оказание которых осуществляется с учетом положений Федерального закона № 210-ФЗ, в том числе для совершения в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, юридически значимых действий в электронной форме [5].

Таким образом, особое внимание законодатель уделит назначению УЭК в качестве средства, обеспечивающего гражданам доступ к государственным и муниципальным услугам, иным услугам в различных областях, в том числе в области здравоохранения, социальной защиты, образования, земельных отношений и т. д. УЭК имеет встроенный микрочип для электронных приложений федерального, регионального, муниципального уровней и хранения иных данных.

На УЭК размещены следующие федеральные приложения: приложение, позволяющее идентифицировать пользователя УЭК в целях получения доступа к государственным, муниципальным и иным услугам; полис обязательного медицинского страхования; страховое свидетельство обязательного пенсионного страхования; электронное банковское приложение (ПРО 100 ОАО «Сбербанк России») [1]. Помимо указанного, на УЭК допустимо размещение электронной подписи, которая дает пользователю возможность совершать юридически значимые действия, а также приложения (к примеру, транспортное приложение, позволяющее реализовать право на льготный проезд в общественном транспорте).

На основании Федерального закона № 210-ФЗ с 1 января 2013 г. началась выдача УЭК по заявлениям граждан. Вместе с тем с начала данного периода был выявлен ряд проблем правоприменительной практики. Так, упомянутое выше транспортное приложение для УЭК было протестировано во всех субъектах Российской Федерации, участвующих в реализации данного проекта, но в настоящее время используется для оплаты проезда лишь в 19 субъектах (23,2 %).

В соответствии с п. 9 Плана внедрения универсальных электронных карт в субъектах Российской Федерации, одобренного Правительственной комиссией по внедрению информационных технологий в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления, уполномоченным организациям субъектов Российской Федерации необходимо обеспечить размещение на УЭК сертификатов ключей усиленной квалифицированной электронной подписи [7].

Вместе с тем возникают дополнительные затруднения в урегулировании порядка размещения указанных сертификатов на УЭК, поскольку отсутствуют нормативные правовые акты, указывающие на обязанность субъектов Российской Федерации за свой счет размещать на универсальной электронной карте сертификаты электронной подписи.

На основании Федерального закона № 210-ФЗ и Федерального закона от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» с помощью УЭК обеспечивается получение государственных услуг, в том числе в системе обязательного медицинского страхования (далее –

ОМС) [4]. В этих целях на УЭК в визуальной и электронной формах размещаются номер полиса ОМС, сведения о страховой медицинской организации. Однако практика реализации выдачи УЭК показала, что в том случае, если при обращении с заявлением на выдачу УЭК гражданин не представляет данные о наличии или отсутствии у него полиса ОМС, УЭК изготавливается без полиса ОМС, что влечет за собой невозможность получения гражданином услуг в сфере здравоохранения.

Кроме того, в настоящее время медицинские учреждения значительной части субъектов Российской Федерации имеют возможность использовать только визуальную форму, осуществляя прием УЭК в качестве полисов ОМС только при наличии графического изображения номера ОМС на УЭК. При этом считывание номера ОМС с УЭК с помощью специализированных устройств затруднено в первую очередь в связи с отсутствием необходимого программного обеспечения, что на практике ведет к нивелированию роли УЭК в данной сфере. Реализация основной функции УЭК как инструмента для предоставления государственных и муниципальных услуг гражданам также была затруднена тем, что многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, в которых гражданин может воспользоваться УЭК, достаточно мало.

Необходимо также отметить, что на сегодняшний день наибольшим препятствием в области внедрения УЭК представляется объективно слабо развитая инфраструктура использования УЭК, проявляющаяся в отсутствии необходимого оборудования и программного обеспечения большинства учреждений и организаций в целевых для граждан сферах государственных, муниципальных и иных услуг (образование, здравоохранение и т. д.). Указанные обстоятельства, возможно, послужили причиной низкой активности граждан в получении УЭК.

Вместе с тем Федеральным законом № 210-ФЗ была предусмотрена потенциальная возможность использовать УЭК в качестве документа, удостоверяющего личность гражданина [5], но данное направление не получило дальнейшего развития. Для этого должны были быть приняты соответствующие нормативные правовые акты. Министерство экономического развития Российской Федерации в письме от 29 декабря 2010 г. № Д06-5138 разъяснило,

что возможность использования УЭК в качестве документа, удостоверяющего личность гражданина, федеральными законами не предусмотрена, для этого требовалось принятие отдельных федеральных законов [6].

Концепции внедрения и использования электронного удостоверения личности получила дальнейшее распространение с опорой уже не на УЭК, а на иной, самостоятельный носитель информации. В настоящее время, согласно планируемой Федеральной миграционной службой Российской Федерации деятельности в данной области, указана потенциальная возможность с 1 января 2016 г. начать выдачу данных электронных паспортов во всех субъектах Российской Федерации.

Предполагается, что основным документом, удостоверяющим личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации, станет паспорт гражданина Российской Федерации, оформленный в виде идентификационной карты с электронным носителем информации [6]. Указанная электронная карта будет содержать персональные данные гражданина, включая биометрические персональные данные, зафиксированные на ней в визуальной (графической) и электронной формах, что позволит идентифицировать личность ее владельца [8]. В связи с этим в Федеральный закон № 210-ФЗ были внесены изменения [3], согласно которым срок выдачи УЭК гражданам на основании заявлений о выдаче УЭК был продлен до 31 декабря 2014 г.

Продление сроков выдачи УЭК по заявлениям граждан связано с запланированным в России переходом на электронный паспорт, в связи с чем планируется с 1 января 2016 г. выпуск и выдачу УЭК прекратить, а имеющуюся на сегодняшний день инфраструктуру использовать при выдаче электронных паспортов. Необходимо указать на остающуюся неясность правового регулирования и фактического использования УЭК после 1 января 2016 г., поскольку электронный паспорт должен не только полностью вытеснить и заме-

нить УЭК в области удостоверения прав гражданина на получение государственных и муниципальных услуг, иных услуг, но и стать основным документом, удостоверяющим личность гражданина Российской Федерации.

В таком случае можно уже сейчас отметить правовую неопределенность по отношению к тому, что получить и использовать УЭК, в отличие от предполагаемого к её замещению электронного паспорта, могут не только граждане Российской Федерации, но и иностранные граждане, а также лица без гражданства [2].

Существует определенная неясность и в области расходов на внедрение УЭК. К примеру, в Омской области стоимость изготовления и персонализации одной такой карты в 2014 г. составила 372 рубля. В случае предполагаемой замены УЭК электронным паспортом остается вопрос обоснованности данных затрат, а в случае использования УЭК в качестве основы для электронного паспорта имеет место фактическая передача части расходов федерального бюджета на уровень бюджета субъекта Российской Федерации.

Таким образом, необходимо отметить, что существующая правоприменительная практика демонстрирует недостаточность развития инфраструктуры, позволяющей воспользоваться функциями УЭК в полном объеме, а также низкую готовность граждан к получению и использованию УЭК в качестве инструмента предоставления государственных и муниципальных услуг, а следовательно, и низкую готовность к полноценной замене паспорта гражданина Российской Федерации электронным носителем информации. Вместе с тем представляется обоснованным на сегодняшнем этапе и в ближайшем будущем внедрение и использование электронного носителя информации не в качестве полноценной замены паспорта гражданина Российской Федерации, а в качестве удостоверения личности гражданина Российской Федерации для получения государственных и муниципальных услуг.

#### **Библиографический список**

1. Королева, Я. Ю. Что может универсальная электронная карта [Электронный ресурс] / Я. Ю. Королева // Справочно-правовая система «Гарант». – Режим доступа: локальный.
2. Музыченко, П. Б. Об основных документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации / П. Б. Музыченко // Нотариус. – 2013. – № 8. – С. 42–45.
3. О внесении изменений в Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг [Электронный ресурс] : федер. закон от 28 дек. 2013 г. № 444-ФЗ // Справочно-правовая система «Гарант». – Режим доступа: локальный.

4. Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 29 нояб. 2010 г. № 326-ФЗ // Справочно-правовая система «Гарант». – Режим доступа: локальный.
5. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг [Электронный ресурс] : федер. закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ // Справочно-правовая система «Гарант». – Режим доступа: локальный.
6. Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации [Электронный ресурс] : проект федер. закона № 369593-3 // Справочно-правовая система «Гарант». – Режим доступа: локальный.
7. Протокол правительств. комиссии от 2 окт. 2012 г. № 8 [Электронный ресурс] // Портал метод. поддержки ГАС «Управление». – Режим доступа: <http://gasu2.ru/node/44448> (дата обращения: 30.08.2015).
8. Пшеницын, О. Электронная карта – вот мой паспорт! / О. Пшеницын // ЭЖ-Юрист. – 2013. – № 4. – С. 2.