

УНИВЕРСАЛЬНАЯ ЭЛЕКТРОННАЯ КАРТА: ДОСТИГНУТЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ И ПРОБЛЕМЫ ДАЛЬНЕЙШЕГО ВНЕДРЕНИЯ

Митрохин В.В., Аршинов И.В., Корчиганова А.О.

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарёва», г. Саранск, korchiganova-ann@yandex.ru

Реализация проекта по внедрению универсальных электронных карт, осуществляемая в России на протяжении последних нескольких лет, предполагает решение широкого спектра задач: от повышения качества оказания государственных, муниципальных услуг до построения национальной платежной системы, от оптимизации деятельности участвующих в данном проекте структур до повышения эффективности функционирования платежной системы. Между тем, его реализация осуществляется не только с существенным отставанием от первоначально утвержденных сроков, но и обусловила проявление целого комплекса организационных, технических, финансовых и иных проблем, вызванных как непроработанностью отдельных программных мероприятий, так и влиянием факторов объективного характера. В статье исследуется процесс внедрения в России универсальных электронных карт, особое внимание уделяется проблемам реализации данного проекта.

Ключевые слова: универсальная электронная карта, электронный паспорт, электронное удостоверение личности, платежная система, государственные услуги, финансовые услуги, финансовая грамотность

UNIVERSAL ELECTRONIC CARD: THE ACHIEVED RESULTS AND THE PROBLEMS OF FURTHER IMPLEMENTATION

Mitrokhin V.V., Arshinov I.V., Korchiganova A.O.

Ogarev Mordovia State University, korchiganova-ann@yandex.ru

Project on introduction of universal electronic cards performed in Russia over the past few years. Its realization helps to solve several problems. This project helps to improve the quality of government, municipal services and to build a national payment system. It also helps to optimize the activities of the structures that are involved in this project, and to improve the functioning of the national economy. Meanwhile, the implementation is carried out not only with a significant backlog from the originally approved deadlines. It led to the manifestation of the whole complex of organizational, technical, financial and other problems. They emerged because individual program activities were not worked, also objective factors influenced on it. The article explores the process of introducing of universal electronic cards in Russia, and special attention is given to problems of realization of this project.

Keywords: universal electronic card, e-passport, e-ID card, payment system, public services, financial services, financial literacy

В условиях стремительного развития рыночной экономики одной из ключевых задач, стоящих перед государством, является решение проблемы, связанной с повышением качества жизни населения. Выступая важнейшей социальной категорией, качество жизни характеризует как структуру потребностей человека, так и возможности их удовлетворения. В этих условиях доступность и своевременность оказания медицинских, образовательных, культурных, информационных, государственных, финансовых и иных услуг возможны исключительно на базе современных информационных технологий с использованием многофункциональных инструментов хранения и передачи информации, отвечающих критериям оперативности, контроля и безопасности. Одним из таких инструментов выступают универсальные электронные карты.

Под универсальной электронной картой принято понимать информационно-расчетный инструмент, объединяющий в себе идентификационное и платежное средство. Опыт развития зарубежных стран свидетельствует о достаточно активном внедрении в практику данного инструмента. Так, разработка и выпуск электронных документов, наделенных дополнительными сервисными функциями, достаточно успешно осуществляются в Малайзии (выпуск идентификационных электронных карт с возможностями управления банковским счетом, хранения медицинской информации, использования транспортных приложений), Германии (создание электронной базы, совмещающей в себе доступ к государственным и коммерческим услугам), Сингапуре (внедрение электронных паспортов с функцией доступа к государственным услугам). Выпуск электронных удостоверений личности, позволяющих получать государственные, муниципальные и коммерческие услуги, осуществляется также в Китае, Финляндии, Южной Корее, Эстонии и в других странах.

В соответствии со статьей 22 Федерального закона Российской Федерации № 210-ФЗ от 27.07.2010 г. «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» универсальная электронная карта представляет собой материальный носитель, содержащий зафиксированную на нем в визуальной (графической) и электронной (машиносчитываемой) 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, в том числе для совершения в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, юридически значимых действий в электронной форме [1]. По сути, российская универсальная электронная карта – это документ, который не только заменит получившие развитие в регионах локальные социальные карты¹, но и объединит в себе банковскую карту, полис обязательного медицинского страхования, страховое свидетельство обязательного пенсионного страхования, проездной документ, а также удостоверение личности. Идентифицирующий личность, данный инструмент позволит управлять личными финансами, получать социальные, а также коммерческие услуги.

Немаловажным моментом является возможность использования УЭК на территории всей страны в банкоматах, банковских платежных терминалах, в общественном транспорте, сетях быстрого обслуживания, в государственных, муниципальных и коммерческих системах управления доступом. Кроме того, существует возможность использования карты через

¹ так, в ряде регионов можно отметить достаточно успешный опыт функционирования локальных социальных карточных проектов: «Социальная карта москвича» (г. Москва), «Карта горожанина» (г. Санкт-Петербург), «Социальная карта Республики Башкортостан» (Республика Башкортостан), «Социальная карта жителя Самарской области» (Самарская область), «Социальная карта Астраханской области» (Астраханская область) и др.

компьютер или телефон, подключенные к Интернету. Таким образом, внедрение универсальной электронной карты позволит в сфере оказания услуг населению реализовать принцип «одного окна», а также обеспечить решение следующих задач:

- улучшить качество оказания услуг, в том числе государственных;
- сократить расходы государственных структур, а также коммерческих организаций, участвующих в оказании профильных услуг на содержание соответствующих структур и персонала;
- расширить в обществе сферу использования безналичных расчетов;
- повысить уровень информированности граждан о своих правах;
- сформировать рынок электронных подписей для физических лиц и проч.

В России начало внедрению электронных универсальных карт было положено в декабре 2009 года в рамках совместного заседания Государственного совета и Совета по развитию информационного общества, на котором обсуждались результаты внедрения информационных технологий в сферу государственного управления, приоритеты развития информационного общества на среднесрочную перспективу [2]. Практическая реализация проекта по внедрению универсальных электронных карт стала возможной после принятия в 2010 году Федерального закона № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», в рамках которого были определены основные понятия, принципы и подходы к внедрению универсальных электронных карт; порядок их выпуска, выдачи и обслуживания; подключения электронных приложений для осуществления доступа к соответствующим услугам; деятельности уполномоченных организаций по организации предоставления государственных и муниципальных услуг с использованием универсальной электронной карты [1]. В целях реализации данного закона распоряжениями Правительства РФ определена федеральная уполномоченная организация, осуществляющая функции координатора и оператора проекта по внедрению универсальной электронной карты – ОАО «Универсальная электронная карта»²; утвержден план организационных и нормативно-методических мероприятий³. Для координации мероприятий, связанных с внедрением универсальной электронной карты на территории России при Правительственной комиссии по внедрению информационных технологий в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления была создана рабочая группа, в состав которой вошли представители Минэкономразвития России, Минфина России, Минздравсоцразвития России, Пенсионного фонда Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, Федеральной

² распоряжение Правительства Российской Федерации от 12.08.2010 г. № 1344-р.

³ распоряжение Правительства Российской Федерации от 2.09.2010 г. № 1433-р.

уполномоченной организации, а также органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В соответствии с разработанным Минэкономразвития в августе 2011 года координационным планом процесс внедрения на территории России универсальных электронных карт предполагал реализацию следующих основных этапов, каждый из которых включал в себя ряд пересекающихся во времени мероприятий [4]:

- подготовка и начало работ по выпуску универсальной электронной карты;
- обеспечение готовности выпуска карт;
- ведомственное и отраслевое внедрение универсальной электронной карты с учетом переходных положений;
- развитие инфраструктуры в банковской сфере;
- региональное внедрение универсальной электронной карты;
- маркетинговые и образовательные мероприятия;
- опытная эксплуатация.

Следует отметить, что на сегодняшний день проделана достаточно существенная работа по реализации намеченных мероприятий,⁴ обеспечена техническая и организационная готовность по выдаче универсальных электронных карт на всей территории страны; с января 2013 года началась выдача электронных карт во всех субъектах Российской Федерации; запущены транспортные, дисконтные, кампусные, медицинские приложения универсальных электронных карт,⁵ а на региональных порталах с помощью УЭК уже оказываются государственные и муниципальные услуги; запущена инвестиционная программа по созданию в регионах Единых Центров Процессинга и Биллинга [7]. Тем не менее, накопленный в России опыт в реализации столь амбициозного проекта позволил выявить и ряд ключевых проблем, нерешенность которых сдерживает его дальнейшее развитие.

Прежде всего, это комплекс *проблем организационного характера*. Сложность и многоаспектность самого проекта, его повсеместное внедрение на территории практически всех субъектов Российской Федерации, каждый из которых, безусловно, отличается и степенью развития экономических отношений, и насыщенностью финансовыми услугами, и уровнем восприятия новых информационных технологий; необходимость оптимизации взаимодействия между многочисленными государственными структурами,

⁴ хотя и с существенным отставанием от первоначально установленных сроков: в соответствии с вышеприведенным планом Минэкономразвития практически все обозначенные в нем мероприятия должны были быть реализованы еще до 2012 года.

⁵ так, во всех субъектах Российской Федерации проведена апробация безналичной оплаты проезда на транспорте с использованием универсальных электронных карт.

задействованными в реализации столь масштабной федеральной программы⁶ – все это изначально обусловило затягивание сроков реализации программных мероприятий, увеличение расходов, связанных с финансированием проекта, неготовность отдельных структур к его полноценной реализации.

Недостаточно полноценной, на наш взгляд, стала реализация проекта по внедрению универсальных электронных карт в контексте его возможного дублирования в рамках других реализуемых государственных программ, иных альтернативных проектов, в основе которых лежит возможность выпуска банковских карт, наделенных сервисными функциями и проч.

Во-вторых, уже на начальном этапе реализации проекта проявились многочисленные *проблемы технического характера*. Прежде всего, это технические проблемы, сопровождающие идею совмещения в универсальных электронных картах идентификационной и платежной компонент. Нерешенность на начальном этапе реализации данного проекта принципиального вопроса о статусе самой электронной карты как идентификационного удостоверения с возможностью выполнения иных, в том числе и финансовых операций, либо как платежной карты с функцией идентификации собственника для получения государственных услуг определила рассогласованность в реализации соответствующих технических процедур, а многочисленные предложения по оптимизации технологической платформы, адаптации процессинговых систем существенно снизили эффективность от уже реализованных решений.

Достаточно серьезным препятствием на пути реализации данного проекта стал и низкий уровень насыщенности в регионах необходимой инфраструктуры, связанной с обслуживанием универсальных электронных карт, – от установки пунктов приема заявлений и платежных терминалов банков-эквайеров до формирования единой платежно-сервисной системы.

Далее, в процессе реализации проекта по внедрению и использованию универсальных электронных карт проявились и *проблемы финансового характера*. Федеральный статус реализации данной программы, тем не менее, обусловил привлечение средств и из бюджетов субъектов Российской Федерации. Однако в условиях отсутствия утвержденного на федеральном уровне конкретного перечня и сроков программных мероприятий, относимых на региональный уровень, эффективно спланировать предстоящие расходы и обеспечить в полном объеме выпуск универсальных электронных карт для ряда субъектов Федерации оказалось делом труднореализуемым. Низкая степень готовности отдельных субъектов к

⁶ так, например, по словам вице-президента ОАО «Универсальная электронная карта» В. Щепинова до сих пор не устранены разночтения между данными, предоставляемыми Пенсионным фондом России и Фондом обязательного медицинского страхования, что не позволяет полноценно идентифицировать пользователя карты [6].

реализации проекта стала следствием имевшихся проблем финансового характера, в том числе проявившихся вследствие пересмотра на федеральном уровне порядка и объемов его финансирования; достаточно сильный дестимулирующий эффект был вызван переносом сроков запуска самого проекта. При этом, как отмечает вице-президент ОАО «Универсальная электронная карта» А. Петкевич: «у нас нет прямых рычагов влияния на субъекты Российской Федерации». Действуя в рамках своих полномочий, федеральная уполномоченная организация может лишь информировать правительство о текущем статусе работ по субъектам Федерации с тем, чтобы власти могли своевременно предпринимать действия по стимулированию отстающих регионов [5].

В перечне финансовых проблем и нерешенность ряда вопросов в построении системы финансирования проекта, в том числе за счет средств коммерческих структур. Если в первоначальном варианте реализация проекта оценивалась в 450 млрд. рублей, то в дальнейшем данная цифра неоднократно корректировалась в сторону снижения как по причине тривиальной нехватки бюджетных средств, так и с учетом дополнительных возможностей частного бизнеса, прежде всего, финансово-банковских структур [8].

Развитие общества, изменение привычного уклада в системе экономических, финансовых и иных взаимоотношений неизбежно усиливает протекающие в нем внутренние противоречия. В связи с этим нельзя не отметить влияние и *проблем социального характера*, одной из ключевых среди которых выступает недостаточный уровень финансовой грамотности населения, что в условиях слабого развития торгово-сервисного обслуживания является главным препятствием в реализации данного проекта. Несмотря на реализацию соответствующих мероприятий образовательного, информационного, маркетингового характера в обществе сохраняется достаточно высокий уровень невосприятия нового универсального инструмента. Более того, данная тенденция обусловлена дополнительным влиянием следующих факторов, вызывающих опасения общества:

- по поводу сохранения конфиденциальности информации, носителем которой выступают универсальные электронные карты⁷. К сожалению, и мировая, и отечественная практика изобилуют примерами периодического несанкционированного доступа к банковским картам, электронным реестрам, различным информационным базам данных, обладающих, судя по заявлениям их организаторов достаточно высоким уровнем защиты;
- в связи с возможным усилением коррупционной составляющей, обусловленной усилением функций контроля со стороны государственных, финансовых, иных структур за

⁷ можно, например, отметить сбор подписей за отмену универсальных электронных карт, организованный Московским родительским комитетом, выступившим фактически первым организованным противником внедрения данного инструмента. По мнению его представителей, аккумуляция в данной электронной системе практически всех персональных данных носителя карты (в частности, ребенка) существенно повышает возможности несанкционированного доступа к ним со стороны третьих лиц [9].

держателями данных карт. В условиях сохраняющегося недоверия граждан к публичным институтам данный фактор несет существенную негативную нагрузку;

– наконец, в рамках защиты религиозно настроенной части общества от вхождения в новую идентификационную систему, использования соответствующих электронных документов⁸.

Безусловно, перечень существующих и потенциальных проблем в реализации проекта по внедрению универсальной электронной карты не исчерпывается вышеобозначенными. Тем не менее, нельзя не признать: страна движется по пути построения концепции электронного государства, в рамках которой одной из основных задач является обеспечение максимально комфортных условий для жизнедеятельности граждан и повышение на этой основе эффективности общественной системы. Решение возникающих проблем – неизбежное проявление данного процесса.

Список литературы

1. Выпуск универсальных электронных карт под угрозой срыва // Известия. – 2012. – 30 августа. – С. 4.
2. Норский В. Оцифровка тормозит: эксперты обсудили проблемы внедрения УЭК на IT-форуме в столице Приволжья // Российская газета (Экономика Приволжья). – 2013. – № 6064 от 23 апреля 2013 г. – С. 3.
3. Переход к использованию всех форм электронного правительства может занять 5-6 лет // Сайт Администрации Президента Российской Федерации. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/news/6442>
4. План внедрения универсальных электронных карт на территории Российской Федерации // Сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. – http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/corpmanagment/electric_card/doc20110510_004
5. Попов А.Ю. Статус реализации проекта «Универсальная электронная карта» // Сайт ОАО «Универсальная электронная карта». – Режим доступа: <http://www.uecard.ru/upload/iblock/e7e/e7ebcd07446fbcaa2f3e8c8a54cdae9a.pdf>
6. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2010 г. № 1433-р «Об утверждении прилагаемого плана мероприятий, необходимых для реализации Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных

⁸ достаточно отметить в этой связи документ «Позиция Церкви в связи с развитием технологий учета и обработки персональных данных», принятый Архиерейским Собором Русской Православной Церкви.

услуг» // Интернет-портал «Российской газеты». – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2010/12/21/plan-site-dok.html>

7. Рудницкий Г. Правительство предлагает сократить финансирование УЭК // Сайт интерактивной коммуникационной площадки «Госбук». – Режим доступа: <http://www.gosbook.ru/node/27866>

8. Универсальная электронная карта напугала родителей // Известия. – 2011. – 25 августа. – С.

9. Федеральный закон Российской Федерации № 210-ФЗ от 27.07.2010 г. «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Информационно-правовой портал «Гарант». – Режим доступа: <http://ivo.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm>

Рецензенты:

Артемьева С.С., д.э.н., профессор, профессор кафедры финансов и кредита ФГБОУВПО «Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева», г. Саранск;

Сажин Ю.В., д.э.н., профессор, зав. кафедрой статистики, эконометрики и информационных технологий в управлении ФГБОУВПО «Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева», г. Саранск.