



Минкомсвязь
России

**Системный проект
электронного правительства
Российской Федерации**



Версия: 12 октября 2016

г. Москва

СОДЕРЖАНИЕ

1. Вводные положения	4
1.1. Основание и необходимость разработки Системного проекта	4
1.2. Системный проект, его предназначение и задачи.....	7
1.3. Определение электронного правительства, направление развития и видение будущего	9
2. Текущее состояние электронного правительства и потребности в развитии	11
2.1. Общая характеристика состояния и основных направлений развития электронного правительства	11
2.2. Организационно-технические проблемы	14
2.3. Проблемы достижения целей, задач и целевых показателей действующих документов стратегического планирования развития электронного правительства.....	18
2.4. Проблемы и препятствия развития электронного правительства, связанные с нормативной правовой базой	21
2.5. Потребности развития электронного правительства	24
3. Стратегические цели и задачи, сценарий развития электронного правительства	25
3.1. Стратегические цели и задачи	25
3.2. Трансформационный сценарий развития электронного правительства и системообразующие изменения.....	27
4. Основные мероприятия для реализации выбранного сценария развития электронного правительства	30
4.1. Переход на предоставление государственных (муниципальных) услуг полностью в электронном виде (Реестровая модель)	31
4.2. Развитие каналов взаимодействия гражданина с государством.....	35
4.3. Информирование и повышение компьютерной грамотности	38
4.4. Развитие системы межведомственного электронного взаимодействия	41
4.5. Развитие Единой системы идентификации и аутентификации	43
4.6. Формирование единого пространства доверия	50
4.7. Поддержка деятельности гражданского общества	54
4.8. Реализация механизма государственно-частного партнерства	57
4.9. Возможности использования сервисов электронного правительства судебной и законодательной властью	60
5. Основные характеристики архитектуры электронного правительства Российской Федерации	64
5.1. Общие положения	64
5.2. Принципы формирования	70
5.3. Основные требования к сервисам Платформы	75
5.4. Основные требования к информации и данным Платформы	80
5.5. Основные требования к организации информационной безопасности и доверия в Платформе	81
5.6. Основные требования к обеспечению эффективности и результативности Платформы	83

5.7. Базовые требования к технической архитектуре электронного правительства.....	85
5.8. Управление развитием архитектуры электронного правительства.....	87
6. Управление развитием и использованием электронного правительства.....	89
7. Заключительные положения	93

1. Вводные положения

1.1. Основание и необходимость разработки Системного проекта

Впервые в нашей стране Системный проект формирования инфраструктуры электронного правительства был утвержден в 2010 году Правительственной комиссией по внедрению информационных технологий в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления (протокол от 13 июля 2010 г. № СС-П10-21пр). Он затрагивал, прежде всего, процессы внедрения электронных технологий в деятельность федеральных государственных органов исполнительной власти, их территориальных органов, подведомственных организаций для обеспечения информационно-технологического взаимодействия информационных систем, используемых при предоставлении гражданам государственных и муниципальных услуг в электронной форме.

Однако по сравнению с 2010 годом уровень развития информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в стране существенно вырос.

Широкомасштабное развертывание технологий и каналов высокоскоростной связи, степень проникновения Интернета и его доступность стали катализатором развития информационного обмена, распространения электронных сервисов и появления новых форм коммуникаций населения и бизнеса. Это, прежде всего, многообразие сайтов, форумы, электронная почта и торговля (включая интернет-магазины), социальные сети и т.д.

Возможности беспроводной связи вывели социальное общение и бизнес-процессы на новый уровень. Исчезла необходимость быть «привязанным» к технологии проводной связи для выхода в сеть, пользователи массово отказываются от стационарных компьютеров и телефонов.

В современном мире многофункциональный смартфон или интернет-планшет становится самым востребованным гаджетом, позволяющим удобно общаться или работать практически в любых условиях. Мобильный доступ в интернет является самой популярной из дополнительных услуг в сетях сотовой

связи в России. Наблюдается стремительный рост числа мобильных приложений, включая сервисы для комфортного взаимодействия с государством.

В стране, как и во всем мире, быстро развиваются новые интернет-технологии, систематизирующие информационные потоки, делающие их интуитивно понятными и доступными. Крупные интернет-компании стараются построить на базе своих веб-сервисов всеобъемлющие информационные системы с использованием искусственного интеллекта. Они собирают информацию о пользователе и его поведении, общаются с ним при помощи персональных помощников, сообщают последние новости, рекомендуют покупки, ведут графики работы и отдыха.

Таким образом, для граждан и бизнеса период с 2010 по 2015 год характеризуется радикальным изменением компьютерных технологий и процессов использования информационных ресурсов.

Информационные технологии также стали неотъемлемой частью деятельности органов власти. В их структурах образуются подразделения, ответственные за формирование планов информатизации ведомств, в рамках которых реализуются проекты внедрения автоматизированных информационных систем в сфере межведомственного электронного документооборота (МЭДО), управления материально-техническими, финансовыми и кадровыми ресурсами, а также проекты интеграции государственных информационных систем между собой в рамках оказания электронных государственных и муниципальных услуг.

Сформированы прикладные системы информационно-аналитического обеспечения работы государственных и муниципальных органов для быстрого доступа к нормативной, научной, методической и справочной информации.

Создаются базы данных по основным направлениям реализации полномочий органов государственной и муниципальной власти.

Ведомства широко используют возможности интернет-сайтов для размещения информации о своей деятельности, а также для предоставления электронных услуг и обеспечения интерактивного взаимодействия с гражданами и бизнесом (электронные приемные).

Перечисленные выше изменения полностью поменяли механизмы функционирования органов государственной и муниципальной власти с документами и данными, в том числе механизмами их аналитической обработки.

На ситуацию в России напрямую влияют и общемировые тренды в сфере информационных технологий:

- облачные и туманные вычисления, позволяющие аккумулировать разбросанные по множеству устройств, в том числе мобильных, вычислительные и интеллектуальные ресурсы и эффективно распределять их с учетом необходимых потребностей;

- накопление, хранение и оперативная аналитическая обработка больших объемов данных («большие данные»), что позволяет обнулить время принятия управленческих решений, быстро обнаружить источник возникновения проблем, сделать надежный прогноз развития актуальных событий;

- объединение физических объектов (вещей) и механизмов управления ими в единую вычислительную сеть с обеспечением их взаимодействия друг с другом или внешним окружением («интернет вещей»), что помогает освободить человека от рутинных непроизводительных работ и создать ему дополнительные условия для творческой деятельности;

- развитие программ интеллектуальных персональных помощников, которые позволяют убрать барьер сложности информационных систем и повысить удобство и эффективность работы пользователя в его персонифицированной информационной среде;

- технология блокчейн, как совокупность решений, обеспечивающая создание распределенной децентрализованной системы (сети) передачи и

хранения блоков данных, которая позволяет повысить доверие к информации в цифровом мире, в том числе в рамках финансовых транзакций;

- сервисная электронная поддержка целенаправленной коллективной деятельности на основе применения методов сетевого искусственного интеллекта, что позволяет быстро обрабатывать данные, собранные из разных источников и от разных участников, и находить среди них самые полезные для пользователей, в том числе для принятия высокоэффективных управленческих решений.

Таким образом современные тенденции в сфере информационных технологий в стране и в мире создают новые условия и вызовы для развития электронного правительства. К настоящему времени сформировалась объективная необходимость разработки нового Системного проекта электронного правительства Российской Федерации для качественного преобразования жизни граждан и условий ведения предпринимательской деятельности на основе использования информационных технологий.

Основанием разработки Системного проекта электронного правительства Российской Федерации с горизонтом планирования до 2020 года (далее – Системный проект) является поручение Президента Российской Федерации от 25.03.2013 г. № Пр-646.

1.2. Системный проект, его предназначение и задачи

Системный проект разработан как концептуальный документ с горизонтом планирования до 2020 года, содержащий комплексное описание стратегических и плановых решений по развитию электронного правительства Российской Федерации.

Системный проект направлен на развитие информационного общества в Российской Федерации и предназначен для формирования государственной политики в сфере повышения эффективности государственного управления и местного самоуправления, взаимодействия гражданского общества и бизнеса с органами государственной власти, качества и оперативности предоставления

государственных услуг на основе использования информационно-коммуникационных технологий.

Задачами Системного проекта являются:

- оценка состояния электронного правительства Российской Федерации на текущем уровне развития;
- разработка основных положений, принципов и целей электронного правительства Российской Федерации;
- обоснование выбранного варианта развития электронного правительства Российской Федерации до 2020 года;
- определение принципов и подходов к формированию системы ключевых показателей эффективности электронного правительства;
- формулирование основных свойств и базовых характеристик архитектуры электронного правительства Российской Федерации;
- разработка первоочередного плана мероприятий развития электронного правительства Российской Федерации;
- разработка основных положений управления реализацией выбранного варианта развития электронного правительства Российской Федерации.

С учетом целостного, системного подхода к развитию электронного правительства Российской Федерации на период до 2020 года, Системный проект предусматривает реализацию следующих основных направлений:

- изменение нормативной правовой базы;
- разработку документов технического проектирования (наборы архитектурных требований, руководящих документов для основных компонентов и отдельных сегментов электронного правительства и т.д.);
- создание компонентов электронного правительства;

- построение эффективной системы мониторинга развития электронного правительства.

1.3. Определение электронного правительства, направление развития и видение будущего

Под электронным правительством понимается система организации деятельности федеральных и региональных государственных органов власти, органов местного самоуправления, а также организаций, участвующих в реализации полномочий государственных (муниципальных) органов, обеспечивающая на основе применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень взаимодействия при реализации функций (оказании услуг).

Пользователями электронного правительства являются физические лица, коммерческие и некоммерческие организации, общественные объединения, органы законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти федерального и регионального уровней, органы местного самоуправления, органы управления электронным правительством и операторы его систем, другие заинтересованные стороны (включая законных представителей пользователей, поставщиков дополнительных услуг, разработчиков сервисов и др.), а также информационные системы и ресурсы указанных субъектов, связанные с предоставлением услуг или выполнением функций.

Основными ценностями электронного правительства для пользователей являются:

- комфортная информационная среда жизнедеятельности граждан и организаций;
- полноценное удовлетворение индивидуальных потребностей каждого пользователя;
- взаимодействие без границ.

Развитие электронного правительства направлено на улучшение качества жизни населения, повышение эффективности государственного и муниципального управления, в том числе сокращения бюджетных расходов, развитие гражданских инициатив и предпринимательской деятельности за счет применения информационных технологий.

Видение будущего электронного правительства Российской Федерации состоит в том, что:

1. Государственные и муниципальные услуги будут реализовываться по принципу: «любой гражданин», «любое ведомство», «любое время», «любое место».

Принцип характеризует идеальное качество электронных услуг, исключая ощущение любой категорией получателей бюрократических барьеров, пространственных и временных ограничений. При этом обеспечивается персональная ответственность государственных (муниципальных) служащих на всех этапах предоставления услуг.

2. Принципом развития электронного правительства будет стремление к показателям: «ноль бумаги», «ноль чиновников», «ноль проблем взаимодействия».

Принцип характеризует образ максимально эффективного и результативного электронного правительства, в котором рутинные процедуры полностью автоматизированы, а также сведен к минимуму субъективный компонент в принятии решений, в том числе в рамках контроля и надзора. При этом поддерживается непрерывное электронное взаимодействие на всех уровнях компетенций, так что необходимость использования бумажных документов практически отсутствует.

3. Интерактивный уровень правительства станет общедоступным.

Принцип характеризует такой уровень прозрачности, динамичности и гибкости новых форм интеграции между правительством, бизнесом и

гражданами, когда информирование о деятельности органов власти осуществляется на всех административных этапах, а при публичном обсуждении вопросов государственного управления действует механизм учета мнений каждого участника взаимодействия в целях удовлетворения всех потребностей.

2. Текущее состояние электронного правительства и потребности в развитии

2.1. Общая характеристика состояния и основных направлений развития электронного правительства

Реализация мероприятий по развитию электронного правительства началась в 2002 году с принятием Федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002–2010 годы)» и продолжается в рамках государственной программы «Информационное общество (2011-2020 годы)». Начиная с 2010 года, важнейшим направлением использования информационно-коммуникационных технологий в государственном управлении является предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме.

По состоянию на 2016 год нормативную правовую базу электронного правительства составляют ряд законов, документов стратегического планирования и иных нормативных правовых актов. В их число, в частности, входят: федеральные законы от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», от 27.07.2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных», от 06.04.2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи»; Указ Президента РФ от 12.05.2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»; постановление Правительства РФ от 15.04.2014 г. № 313 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011 - 2020 годы)»; распоряжение Правительства РФ от 25.12.2013 г. № 2516-р «О Концепции развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде»;

постановление Правительства РФ от 26.03.2016 г. № 236 «О требованиях к предоставлению в электронной форме государственных и муниципальных услуг».

Созданы и действуют основные инфраструктурные компоненты электронного правительства, обеспечивающие перевод государственных и муниципальных услуг в электронную форму, включая:

- каналы электронного доступа к государственным и муниципальным услугам: Единый портал государственных и муниципальных услуг (ЕПГУ), региональные порталы государственных и муниципальных услуг (РПГУ), действующие почти во всех субъектах Российской Федерации, официальные веб-сайты и порталы органов государственной власти и местного самоуправления, мобильные приложения, инфоматы;

- Единую систему идентификации и аутентификации (ЕСИА), что позволяет пользоваться одним идентификатором для доступа к электронным государственным и муниципальным услугам различных поставщиков, в том числе через разные каналы;

- Единую систему межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ), обеспечивающую взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления в рамках процессов оказания государственных услуг, предоставляемых в электронной форме;

- Государственную информационную систему о государственных и муниципальных платежах, позволяющую физическим и юридическим лицам получать информацию о своих обязательствах перед бюджетом Российской Федерации по принципу «единого окна» и осуществляющую учет платежей и начислений при предоставлении услуг (ГИС ГМП);

- Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций), который включает сведения обо всех государственных и муниципальных услугах (ФРГУ);

- Информационно-аналитическую систему мониторинга качества государственных услуг, которая предоставляет доступ к агрегированной информации по оценке качества предоставления государственных и муниципальных услуг.

В результате в последние годы наблюдается быстрый (а по отдельным группам взрывной) рост предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме. Через ЕПГУ за 2015 год было заказано 49,8 млн. федеральных и около 1 млн. региональных электронных услуг – почти в три раза больше, чем аналогичные показатели 2014 года. В 2016 году (по состоянию на 01.10.2016 г.) количество заказанных услуг через ЕПГУ составило уже более 220 млн.

К СМЭВ подключены все базовые государственные информационные ресурсы и около 12 тыс. организаций, участвующих в предоставлении государственных и муниципальных услуг, ведется работа по использованию системы в процессах осуществления государственных функций. Число транзакций в СМЭВ быстро растет: 1,8 млрд. в 2013 году, 4,3 млрд. в 2014 году, 7 млрд. в 2015 году и в 2016 году (по состоянию на 01.10.2016 г.) 7,2 млрд.

Юридическая значимость взаимодействия при предоставлении услуг с использованием ИКТ подтверждается, в том числе, квалифицированной электронной подписью. В инфраструктуре электронного правительства работает информационная система Головного удостоверяющего центра, обеспечивающая применение электронной подписи в Российской Федерации и предоставляющая сервисы доверия в части использования электронных документов, мониторинга качества услуг удостоверяющих центров. Реализован механизм кросс-сертификации и выдачи корневых сертификатов для удостоверяющих центров.

Серьезное внимание уделяется обеспечению прозрачности деятельности органов государственного и муниципального управления, реализуется концепция «Открытого правительства». Перечень сведений, раскрываемых на официальных веб-сайтах, определяет федеральный закон от 09.02.2009 г. № 8-ФЗ «Об

обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». В период 2010-2015 годов проделана большая работа для организации новых каналов прямого общения руководителей органов власти с гражданами (блоги, микроблоги, сервисы социальных сетей). Реализован ряд инициатив в области взаимодействия органов власти с населением и бизнесом: созданы портал «Российская общественная инициатива», портал открытых данных Российской Федерации, Единый портал для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения.

Вместе с тем, на фоне этих достижений, электронное правительство Российской Федерации сталкивается с проблемами и препятствиями для дальнейшего развития, которые проанализированы далее с точки зрения организационно-технических проблем, целевых показателей документов стратегического планирования и нормативной правовой базы.

2.2. Организационно-технические проблемы

Работа по совершенствованию системы предоставления электронных государственных и муниципальных услуг осуществляется в рамках исполнения распоряжения Правительства РФ от 25.12. 2013 г. № 2516-р «Об утверждении Концепции развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде» (Концепция).

Несмотря на то, что основные задачи Концепции успешно реализуются, необходимо обратить внимание на дальнейшее развитие таких ключевых задач, как:

- расширение функционала единого личного кабинета (ЕЛК);
- реализация механизма взаимодействия каналов предоставления услуг, при котором заказ, контроль хода выполнения и получение результата услуг может осуществляться с использованием различных каналов доступа (омниканальность);

- предоставление электронных услуг на всей территории Российской Федерации вне зависимости от постоянной регистрации по месту жительства гражданина;
- интеграция информационных систем многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ) с автоматизированными системами органов власти (организаций), предоставляющих услуги, организаций, участвующих в предоставлении услуг, а также с ЕПГУ;
- обеспечение возможности упреждающего информирования граждан об их правах на получение государственных услуг (проактивная модель), а также реализации механизма комплексного получения электронных услуг по жизненным ситуациям;
- сокращение числа документов, которые пользователь должен предоставлять лично при получении услуги.

Кроме того, в рамках развития электронного правительства необходимо решать задачи, связанные с удобством использования и функциональностью ЕПГУ, РПГУ, сервисов сайтов органов власти и их ориентированностью на нужды пользователей.

По результатам мониторинга¹ качества электронных услуг осенью 2015 года только по 23% услуг, предоставляемых федеральными органами исполнительной власти, можно было получить соответствующее уведомление по электронной почте либо на сайтах в Интернете через личный кабинет. Доля услуг, полностью предоставляемых в электронном виде, остается на уровне 5%. Часть информации об услугах недостоверна, например, актуальными являются только 84% телефонных номеров, указанных федеральными органами исполнительной власти для взаимодействия с гражданами при оказании услуг.

¹ <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depogosregulirineconomy/2015111207>

Значительное число востребованных государственных и муниципальных услуг предоставляется в электронном виде исключительно на региональных порталах и сайтах органов государственной власти и органов местного самоуправления. При этом указанные электронные каналы доступа к услугам в настоящий момент разрознены, используют различные системы навигации и визуально графическое исполнение, а также разнородный набор сервисных возможностей, что усложняет, а часто и делает невозможным, получение гражданами услуг, сервисов и информации в электронном виде.

Не реализован подход в развитии электронного правительства с приоритетным учетом интересов и потребностей пользователей в различных жизненных и деловых ситуациях (человеко-ориентированный подход).

В силу отсутствия профильных, вмененных в использование органам власти стандартов человеко-ориентированного проектирования (сервис-дизайна), создание сервисов и услуг чаще отталкивается от технологических возможностей технически устаревших информационных систем и нормативной практики, нежели от реального пользовательского опыта работы в Интернете и потребностей гражданина.

В процессе перевода услуг в электронную форму зачастую не проводится оптимизация процедур их предоставления, тем самым стоимость транзакций и время предоставления услуг не сокращаются.

Предлагаемые органами власти в электронной форме услуги и сервисы имеют в подавляющем числе случаев неполные и неадаптированные для пользователей наименования, описания и инструкции, заимствованные из текстов нормативных и юридических документов, что для граждан является серьезнейшим барьером для широкого использования сервисов электронного правительства. Данная ситуация требует ввода унифицированных для всех органов власти человеко-ориентированных правил в этой области.

Препятствием для развития электронного правительства также является существующая специфика методик и технологий информационных разработок,

которая не позволяет в полной мере применять эффективные методы итеративной разработки, являющейся лучшей практикой в области развития современных интернет-решений. Как результат, скорость сервисного и функционального развития электронного правительства существенно отстает от взрывного развития интернет-технологий, дизайн-практик и интернет-маркетинга.

Особо следует подчеркнуть, что государственные и муниципальные услуги в настоящий момент носят исключительно заявительный характер, требуя явного волеизъявления гражданина для их получения, даже если конкретная услуга безусловно положена к предоставлению. Действующая практика предоставления указанных услуг базируется в значительной степени на обязательности именно бумажных документов на разных этапах получения услуги и, зачастую, необходимости очного контакта с представителями органов власти, что является барьером для потребителей с точки зрения удобства, а также порождает дополнительные затраты государства на обслуживание граждан.

По-прежнему мало внимания уделяется развитию ИКТ-компетенций государственных и муниципальных служащих, уровень компьютерной грамотности которых, а также мотивация к обучению использованию информационных технологий остаются достаточно низкими. По данным Росстата в 2014 г. только 5,7% государственных гражданских и муниципальных служащих, получивших дополнительное профессиональное образование, прошли обучение по направлению «информационно-аналитическое», включающему получение знаний и навыков в сфере ИКТ. Это означает, что действующая система переподготовки и повышения квалификации не обеспечивает требуемый уровень подготовки в этой сфере и нуждается в модернизации. Ситуация усугубляется недостаточным уровнем подготовленности населения к использованию ИКТ для взаимодействия с государством, что также препятствует развитию электронного правительства.

Следует подчеркнуть, что одним из сдерживающих факторов развития электронного правительства Российской Федерации является существенное

цифровое неравенство регионов, в том числе на муниципальном уровне. Так, по данным Росстата, доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме варьируется в субъектах Российской Федерации от 3% до 65,2%². В среднем по стране только 10% органов местного самоуправления, оказывающих услуги, предоставляли их в электронной форме (различия по регионам от 0% до 25%).

Неравенство регионов распространяется также на способность качественного развития электронных каналов представления услуг. Не менее половины субъектов Российской Федерации используют технологически и пользовательски устаревшие порталы услуг, не способные побуждать в людях желание и готовность их использовать. Ликвидация этих разрывов, вовлечение всех регионов и социальных групп в использование современных технологий электронного правительства должно стать важным направлением его развития.

Также следует отметить, что часть организационно-технических проблем связана с тем, что не используется архитектурный подход в управлении развитием электронного правительства, который является полноценным инструментом комплексного планирования, проектирования и контроля процессов построения электронного правительства.

2.3. Проблемы достижения целей, задач и целевых показателей действующих документов стратегического планирования развития электронного правительства

В 2012 году впервые можно было наблюдать быстрое повышение позиции России в рейтинге стран по композитному индексу развития электронного правительства ООН³ – с 59-го места в 2010 году страна поднялась на 27-е в 2012 году и сохранила это место в 2014 году. В рейтинге 2016 года Россия потеряла 8 позиций и заняла 35 место. Быстрый рост данного показателя в 2012 году и его снижение в 2016 году связаны с плавающей динамикой двух из трех

² Росстат. Итоги наблюдения за использованием ИКТ населением России за 2015 год по форме №1-ИТ. Таблица 5.7. (http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/it/fed_nabl-croc/index.html).

³ <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data-Center>

составляющих индекса ООН – индекса телекоммуникационной инфраструктуры и индекса онлайн-услуг. Третьим компонентом является человеческий капитал, показатели которого держатся относительно стабильно на уровне других стран.

Высокие темпы роста в 2008-2010 гг. телекоммуникационных показателей, прежде всего проникновения Интернета, позволили России подняться по индексу телекоммуникационной инфраструктуры с 63 места в 2010 году на 30-е в 2012 году. В последующие годы темпы роста показателей телекоммуникационной инфраструктуры в стране снизились и уже не обеспечивают дальнейшего продвижения в рейтинге - ее стали обгонять другие страны. Соответственно по данному компоненту индекса ООН Россия опустилась с 30-го места в 2012 году на 33-е место в рейтинге 2014 года и на 38-е в 2016 году, что сказалось на месте в общем рейтинге по индексу развития электронного правительства. Снижение темпов роста телекоммуникационных показателей связаны как с общей экономической ситуацией, так и с недостаточной реализацией мер по снижению цифрового неравенства в России. Также вклад в снижение места в рейтинге по индексу телекоммуникационной инфраструктуры внесло и изменение методики измерения числа абонентов сотовой связи, при которой в последние годы учитываются только активные абоненты.

Рост места в рейтинге по индексу онлайн-услуг был также стремителен (с 68 места в 2010 году на 37-е в 2012 году и на 27-е в 2014 году). На первом этапе это связывается с началом перевода услуг в электронную форму и созданием единого портала государственных и муниципальных услуг, раскрытием информации о деятельности органов власти на официальных сайтах.

В дальнейшем динамика была поддержана расширением числа государственных услуг, которые стали предоставляться полностью в электронной форме, а также реализацией государственных инициатив в области электронного взаимодействия с гражданами.

Между тем, в 2014 году довольно существенно поменялась методика ООН для обследования официальных сайтов, в которой были расширены критерии,

связанные с современными тенденциями развития электронных правительств в части он-лайновых сервисов (транзакционные и сетевые/коннективные сервисы). Данные тенденции были не достаточно проработаны в большинстве государств, что позволило России, которая по третьей и четвертой стадиям рейтинга соответственно набрала 51% и 35% от максимально возможной оценки, также вырасти в рейтинге.

Однако за последние 2 года по новым параметрам в России, в отличие от других стран, существенных подвижек не произошло. В результате в 2016 году Россия опустилась с 27 на 38 место по индексу онлайн-услуг.

Вместе с тем достижение высоких позиции России в рейтинге ООН остается вполне возможным. Для этого в рамках развития электронного правительства необходима реализация современных тенденций, связанных с внедрением технологий нового поколения, в том числе учитываемых в критериях ООН.

Развитие электронного правительства в Российской Федерации характеризуется показателем «доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме» (введен Указом Президента РФ от 07.12.2012 г. № 601, является также показателем государственной программы «Информационное общество (2010–2020 годы)»).

Контрольное значение данного показателя на 2015 год по данным Росстата было достигнуто с небольшой погрешностью – 39,6% (планировалось 40%), причем его значение достаточно быстро растет⁴. Однако достижение целевого значения показателя - 70% в 2018 году предполагает резкое увеличение аудитории электронного правительства в ближайшие 2-3 года.

При этом необходимо отметить, что обеспечить требуемый рост показателя невозможно только за счет повышения качества электронных сервисов (по актуальным данным Росстата, полностью удовлетворены качеством предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме

⁴ Рост по сравнению с предыдущим годом составил почти 5 процентных пунктов, при этом абсолютное число граждан, использующих электронные сервисы взаимодействия с государством, увеличилось почти вдвое с 11,6 млн. до 20,3 млн. человек

61,7% граждан⁵ и 31,2% организаций⁶). Необходимо проведение регулярных мероприятий федерального и регионального уровня по информированию граждан и популяризации электронных услуг, сервисов, порталов и инструментов их получения. Кроме того, достижение целевого значения данного показателя возможно лишь при дополнительных усилиях и корректировке политики развития системы предоставления услуг, в том числе создание условий для приоритетного использования электронных документов.

2.4. Проблемы и препятствия развития электронного правительства, связанные с нормативной правовой базой

В период 2010-2015 годов проведена большая работа по созданию нормативной правовой базы использования информационно-коммуникационных технологий, позволившая сформировать правовые основы развития электронного правительства и перевода предоставления государственных и муниципальных услуг в электронную форму. Вместе с тем в действующих нормативных правовых актах остается много положений, которые не соответствуют фактическому состоянию электронного правительства, препятствуют его дальнейшему развитию и решению перечисленных выше проблем.

Анализ существующих регуляторных механизмов, проведенный с точки зрения современных тенденций, потребностей пользователей и прогноза развития электронного правительства, позволяет выделить области регулирования, нуждающиеся в модернизации.

Для взаимодействия граждан и организаций с государственными и муниципальными органами продолжает использоваться множество систем идентификации и аутентификации, что исключает возможность однозначной идентификации одного и того же лица в разных системах и, соответственно, ведет к ошибкам при оказании государственных и муниципальных услуг. Развитие

⁵ Росстат. Итоги наблюдения за использованием ИКТ населением России за 2015 год по форме №1-ИТ. Таблица 5.17. (http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/it/fed_nabl-croc/index.html).

⁶ Рассчитано на основе результатов обследования Росстатом организаций по форме №3-информ за 2014 год (строка 433). Данные предоставлены ГМЦ Росстата.

нормативной правовой базы в рамках электронной идентификации и аутентификации личности граждан Российской Федерации при их взаимодействии с государственными и негосударственными организациями должно исключить такие проблемы.

Следует отметить, что в ряде случаев данные, связанные с исполнением государственных функций, фактически хранятся и обрабатываются техническими и программными средствами, принадлежащими негосударственным организациям. Такая возможность требует дополнительного нормативного урегулирования в части обеспечения безопасности указанных данных.

В условиях ограниченных государственных ресурсов имеется необходимость в использовании софинансирования со стороны негосударственных структур при создании и эксплуатации информационных систем для государственных и муниципальных нужд вообще и для нужд электронного правительства в частности, что подразумевает проработку нормативных механизмов для эффективного сотрудничества органов власти и бизнеса, в том числе качественного совместного предоставления услуг пользователям в рамках государственно–частного партнерства с использованием электронных каналов как органов власти, так и непосредственно бизнеса. Также необходимо создать регуляторные механизмы, легализующие использование для собственных нужд гражданами и бизнесом сервисов и компонентов электронного правительства, находящихся в собственности органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе на платной основе.

Требуется модернизация действующего нормативного регулирования вопросов развития порталов государственных и муниципальных услуг и сайтов органов власти в пользу ухода от их сегодняшней разрозненности к интеграции в единую сервисно–навигационную систему для предоставления гражданам и предпринимателям максимально удобного доступа к услугам и сервисам государства через Интернет.

Не урегулировано оказание электронных комплексных услуг по жизненным и деловым ситуациям, при этом на практике в отдельных случаях услуги уже оказываются в данном режиме, что требует обеспечения процесса нормативной правовой базой.

Следует отметить, что ряд государственных и муниципальных услуг в электронной форме может быть предоставлен без участия должностных лиц государственных и муниципальных органов, часть услуг предоставляется для выдачи справок, которые нужны только для представления в другие органы власти. Таким образом, требует нормативного обеспечения перевод части услуг в режим автоматического предоставления с согласия пользователя, при этом следует информировать гражданина о наличии у него права на получение государственных услуг, в том числе в связи с изменением жизненной ситуации.

При предоставлении государственных и муниципальных услуг, исполнении государственных и муниципальных функций и полномочий законодательно не установлены приоритеты электронного документа перед бумажным, а данных – перед документом, включая определение порядка придания юридической силы не только электронным документам, но и данным, используемым в государственных и муниципальных информационных системах. Требуется внесение соответствующих изменений в действующую нормативную базу, что позволит сократить государственный документооборот, а также уменьшить количество документов личного хранения.

Учитывая законодательное право заявителей подачи заявления на оказание государственных и муниципальных услуг в устной форме, необходимо определение порядка реализации данного права, включая голосовую идентификацию и аутентификацию.

Также следует отметить, что на сегодняшний день не в полном объеме нормативно урегулированы вопросы использования инфраструктуры электронного правительства при реализации функций органов государственной и муниципальной власти. Использование информационных технологий для

реализации государственных и муниципальных функций и полномочий, в том числе в рамках контроля и надзора, должно быть в полной мере обеспечено законодательством.

2.5. Потребности развития электронного правительства

Движущей силой развития электронного правительства являются потребности в создании благоприятных условий для социально-экономического развития, которые могут обеспечить информационно-коммуникационные технологии, а также повышение финансовой эффективности процессов государственного управления и предоставления государственных (муниципальных) услуг (исполнения функций) за счет их перевода в электронный вид.

В рамках ранее принятого в Российской Федерации подхода при развитии электронного правительства учитывались три категории пользователей: граждане, предприниматели и сотрудники органов власти.

Сегодня наиболее актуальной потребностью электронного правительства является учет и выделение новых и уточненных категорий пользователей для более индивидуального и опережающего удовлетворения запросов целевых сегментов аудитории.

В частности, некоммерческие организации в электронном виде взаимодействуют с органами власти по формату коммерческих организаций, при этом необходимость выделения некоммерческих организаций в отдельную категорию пользователей связана со спецификой функционирования данного сектора (нацеленность на участие в принятии и контроле решений органов власти, потребность в инструментах самоорганизации и совместных действий). Помимо формирования для них отдельного набора услуг электронного правительства для организации совместной деятельности некоммерческих организаций требуется создание и использование специальных инструментов, таких как сервисы площадок совместных действий или сервисы социальных сетей.

Новые запросы к электронному правительству характерны также для финансового сектора. Кредитные организации (банки, инвестиционные компании и др.) нуждаются в оценке добросовестности контрагентов, использовании сервисов электронного правительства для взаимодействия с клиентами и партнерами (получение с согласия пользователя справки о доходах и т.п.), поддержке деятельности государственно (муниципально)-частных партнерств.

К категориям пользователей, которые заинтересованы в использовании новых сервисов электронного правительства, относятся средства массовой информации, иностранные граждане и органы власти иностранных государств, студенты и учащиеся, научные работники и преподавательский состав, люди с ограниченными возможностями.

Удовлетворение текущих и прогнозируемых запросов всех категорий пользователей является главной потребностью развития электронного правительства. Это подразумевает формирование новых ценностей и задач, выполнение которых невозможно без организационных, правовых и технологических преобразований.

3. Стратегические цели и задачи, сценарий развития электронного правительства

3.1. Стратегические цели и задачи

Главной целью (миссией) электронного правительства является улучшение качества жизни населения и ведения предпринимательской деятельности, а также повышение эффективности государственного управления за счет использования технологий электронного правительства.

Для достижения этой цели необходимо решить следующие задачи:

1. Обеспечить предоставление высококачественных государственных и муниципальных услуг.

2. Снизить издержки реализации функций и осуществления полномочий органов государственной власти и местного самоуправления, обеспечить

принятие управленческих решений преимущественно в режиме реального времени.

3. Обеспечить возможность использования систем и сервисов электронного правительства для поддержки деятельности гражданского общества и бизнеса, в том числе их вовлечение в процессы государственного и муниципального управления.

Базовой оценкой достижения результатов решения указанных задач являются следующие контрольные значения показателей в 2020 году:

1. Доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме – 70%.

2. Доля граждан, полностью удовлетворенных качеством государственных и муниципальных услуг, предоставленных в электронной форме - 70%.

3. Доля государственных и муниципальных услуг, предоставляемых в электронной форме, к общему количеству оказываемых государственных и муниципальных услуг - 45%.

При этом по отдельным государственным и муниципальным услугам, в том числе с учетом их оптимизации и типизации, целесообразно установить значения данного показателя в сравнении объемов оказания услуг в электронной форме с общим объемом оказания соответствующих услуг.

Кроме того, в рамках достижения результатов по второй задаче, для оценки сокращения издержек и эффективности внедрения технологий электронного правительства необходимо разработать методику измерения показателя, который активно используется в международной практике – «сокращение средней стоимости оказания государственных и муниципальных услуг». При этом необходимо учитывать стоимость оказания услуги по различным каналам (личное посещение, порталы государственных и муниципальных услуг, мобильные приложения и др.) и определить контрольные и целевые значения. Использование этого показателя позволит продемонстрировать преимущества электронной

формы их предоставления и задать целевые ориентиры экономии средств при осуществлении полномочий органов власти и местного самоуправления в рамках использования ИКТ. Например, основанный на таких измерениях «Отчет об эффективности цифрового правительства» (Digital Efficiency Report)⁷, подготовленный Правительством Великобритании, свидетельствует о том, что цифровые транзакции оказались в 20 раз дешевле, чем транзакции по телефону, в 30 раз дешевле, чем по почте и в 50 раз дешевле, чем в очном режиме.

Для оценки достижения результатов по третьей задаче необходимо определять насколько предложенные сервисы используются пользователями и органами власти в своей деятельности. Для этого необходимо разработать методику измерения и установить целевые значения следующих показателей:

- доля граждан и организаций, использующих системы и сервисы электронного правительства для своей деятельности;
- доля решений органов государственной власти и местного самоуправления, принятых с учетом мнения граждан, выраженного в электронной форме.

3.2. Трансформационный сценарий развития электронного правительства и системообразующие изменения

С учетом сложившейся экономической ситуации единственно возможным направлением развития электронного правительства является реализация трансформационного сценария. Этот сценарий, с одной стороны, позволит запустить необходимые модернизационные процессы, а с другой – не потребует избыточных затрат со стороны как государства, так и граждан и организаций. Он характеризуется преобразованием ценностей и подходов к управлению, совокупность которых обеспечит необходимый рост качества деятельности государственной системы.

⁷ Цифровое правительство 2020. Перспективы для России. Апрель 2016. Всемирный банк, Институт развития информационного общества. Вашингтон. С. 8. (<http://pubdocs.worldbank.org/en/473131460040867925/Digital-Government-Russia-2020-RUS.pdf>)

Именно такой сценарий, с управляемыми рисками, позволит достичь поставленных перед электронным правительством Российской Федерации 2020 года стратегических задач⁸.

Трансформационный сценарий предполагает переход электронного правительства от ориентации на ведомственные процессы к ориентации на пользователя, а в области управления развитием электронного правительства - внедрение современных управленческих подходов, включая архитектурный. В условиях сокращения бюджета реализация данного подхода позволит снизить государственные расходы на администрирование аппаратов государственных и муниципальных органов.

Реализация трансформационного сценария предполагает следующие действия:

- комплексное развитие законодательной базы, затрагивающее широкий спектр вопросов, включая: унификацию применения информационно-коммуникационных технологий на всех уровнях и во всех ветвях власти, использование механизмов государственно-частного и муниципально-частного партнерства при реализации проектов электронного правительства, снижение барьеров для гражданско-правовых отношений в электронном виде;
- применение современных методов управления: общую координацию информатизации в рамках развития электронного правительства, включая методы управления качеством, мониторинга ключевых показателей эффективности, активное гражданское участие в государственном управлении;
- развитие сервисов электронного правительства, в том числе: реализация комплексных государственных и муниципальных услуг, связанных с

⁸ Более прорывной революционный сценарий явно невозможен из-за высоких рисков, связанных с отсутствием необходимых финансовых условий, научных и технологических наработок, а консервативный – из-за явно прогнозируемого роста разрыва между растущими ожиданиями пользователей и возможностями электронного правительства

жизненными ситуациями, обеспечение возможности применения современного менеджмента знаний, интеллектуальных технологий, мобильных сервисов;

- выделение и централизованное развитие совместно используемых сервисов и данных электронного правительства, включая базовый набор инструментов, интеллектуальных технологий, базовых информационных ресурсов для всех категорий пользователей;

- непрерывное повышение уровня компьютерной, медиа- и информационной грамотности пользователей электронного правительства, в том числе за счет организации соответствующего дистанционного обучения, усиление мотивации к использованию возможностей электронного правительства;

- развитие инфраструктуры доступа всех категорий пользователей к электронному правительству, включая решение проблемы информационного (цифрового) неравенства для удаленных и труднодоступных местностей.

Реализация трансформационного сценария электронного правительства сопровождается следующими рисками:

- ввиду большого количества участников процесса разных уровней (федерального, регионального, муниципального) останутся высокими межведомственные барьеры. К данной категории можно отнести также территориальную специфику участников, конфликты интересов, несогласованность понятийного аппарата;

- отсутствие методик разработки административных регламентов оказания государственных (муниципальных) услуг в электронном виде, полноценно учитывающей требования автоматизации, приведет к невозможности внедрения, распространения и тиражирования готовых решений на уровне субъектов Российской Федерации, в том числе на муниципальном уровне;

- неготовность ИКТ-инфраструктуры некоторых регионов или муниципалитетов к подключению к общим системам предоставления услуг в электронном виде, включая использование базовых информационных ресурсов и

решений по информационной безопасности, сохранит разрозненность и многократное дублирование информационных ресурсов государственных и муниципальных органов;

- медленное развитие организационной культуры в органах государственной власти и местного самоуправления, что потребует новых подходов к усилению мотивации использования информационно-коммуникационных технологий;

- глобальный сбой инфраструктуры электронного правительства, в том числе связанный с последствиями природных и техногенных катастроф. Это касается как риска фактического сбоя инфраструктуры электронного правительства, так и риска ожидания гражданами подобного сбоя, что сокращает их доверие к использованию указанной инфраструктуры;

- отсутствие единых подходов и связанной системы мероприятий по информированию граждан и популяризации преимуществ электронных каналов, услуг и сервисов.

Эффективное управление отмеченными рисками в рамках трансформационного сценария будет обеспечено за счет применения современных методов управления и менеджмента качества в рамках развития электронного правительства.

В результате реализации трансформационного сценария к 2020 году электронное правительство Российской Федерации выйдет на качественно новый уровень, соответствующий инновационным вызовам.

4. Основные мероприятия для реализации выбранного сценария развития электронного правительства

В данном разделе приведен перечень основных мероприятий, которые необходимо выполнить для достижения обозначенных задач по развитию электронного правительства Российской Федерации до 2020 года.

4.1. Переход на предоставление государственных (муниципальных) услуг полностью в электронном виде (Реестровая модель)

В целях существенного повышения качества государственных (муниципальных) услуг, кардинального сокращения документов личного хранения на материальном носителе, минимизации личных контактов гражданина с чиновником, а также сокращения сроков предоставления услуг, необходимо реализовать поэтапный переход к предоставлению услуг полностью в электронном виде - «реестровой модели» оказания государственных и муниципальных услуг. Она подразумевает результат услуги в виде сведений в базовом государственном информационном ресурсе (БГИР) без выдачи результата на бумажном носителе (Реестровая модель).

В данном случае результатом оказания услуги будет являться запись в информационном ресурсе (реестре), либо ее обновление с сохранением истории таких изменений на завершающем этапе ведомственного автоматизированного процесса предоставления услуги. Реестровая модель предусматривает хранение результатов услуг в «облаке» государственных информационных ресурсов и предоставление выписки из них по требованию заявителя, что приведет к снижению расходов на изготовление материальных носителей, содержание персонала и исключению подделки документов на материальном носителе.

Реализация Реестровой модели потребует существенных изменений действующих нормативных правовых актов. В частности, результат услуги должен быть установлен как соответствующие сведения в государственных информационных ресурсах, а не как документ в бумажной либо электронной форме. Кроме того требуются изменения в части определения перечня документов, которые заявитель предоставляет исключительно при личном посещении, а также уменьшения срока предоставления сведений из государственных информационных ресурсов в порядке межведомственного взаимодействия.

Реализация Реестровой модели как способа предоставления заявителям государственных и муниципальных услуг требует изменений в существующем терминологическом аппарате федерального закона от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», поскольку действующие определения таких понятий как «информационная система», «информационный ресурс», «оператор информационного ресурса», «сведения (данные) государственных информационных ресурсов», «электронный документ» фактически относят к государственным информационным ресурсам любые сведения, имеющиеся в распоряжении органов государственной власти и органов местного самоуправления. Такой подход к правовому регулированию привел к фактической невозможности отделить (в том числе реализовать разные правила сбора, обработки и хранения) реально используемые органами власти данные государственных информационных ресурсов от иной информации, имеющейся в их распоряжении.

Необходимо нормативно разделить сведения государственных информационных ресурсов, действия с которыми порождают правовые последствия, и иные сведения, имеющиеся в распоряжении органов государственной власти и органов местного самоуправления, то есть придать сведениям государственных информационных ресурсов, используемых гражданами, организациями, а также самими органами государственной власти и органами местного самоуправления, юридическую значимость. Дополнительно необходимо установить административную ответственность органов государственной власти и органов местного самоуправления за достоверность и актуальность юридически значимых сведений.

При внедрении Реестровой модели следует учитывать необходимость архивного хранения образов документов – неструктурированных данных, которые были сформированы до внедрения информационных ресурсов и в силу действующего законодательства должны храниться длительный промежуток времени. В этом случае следует законодательно урегулировать вопрос постоянного и временного архивного хранения таких документов в электронной

форме, определить перечень форматов и процедур их конвертации. При архивном хранении электронных документов, подписанных квалифицированной электронной подписью, необходимо нормативно закрепить порядок подтверждения подлинности и юридической значимости в отношении этих документов после истечения срока действия электронной подписи, которой они были первоначально подписаны.

Реестровая модель потребует также снятия ограничений в отраслевых законах на использование документов в электронной форме вне государственного сектора, так как многие документы используются при совершении сделок и подтверждении различного рода прав и обязанностей в гражданском обороте. При этом информация (за исключением относящейся к государственной тайне или доступ к которой ограничен), хранящаяся в государственных информационных ресурсах, должна быть доступна как открытые государственные данные (открытые данные) с возможностью их автоматической обработки в целях повторного использования без предварительного изменения человеком (машиночитаемый формат) и может свободно использоваться в соответствующих законодательству целях любыми лицами независимо от формы ее размещения.

Кроме очевидных преимуществ получения услуг, обеспечиваемых при реализации Реестровой модели, важно обеспечить следующие дополнительные преимущества:

- предоставление федеральных государственных услуг вне зависимости от места постоянной регистрации гражданина;
- сокращение размера государственной пошлины за оказание государственных и муниципальных услуг в электронной форме за счет исключения необходимости формирования результата услуги на материальном носителе и сокращения издержек на обслуживание заявителей при личном приеме.

Переход на Реестровую модель затрагивает также региональный и муниципальный уровни, на которых гражданину чаще всего приходится

взаимодействовать с органами власти и местного самоуправления, и он должен сопровождаться оптимизацией процессов предоставления услуг. Это подразумевает, в том числе, проведение работ по приведению к единому стандарту наиболее востребованных, социально-значимых региональных и муниципальных услуг, определенных Правительством Российской Федерации, и их реализации в электронном виде на ЕПГУ, постепенно исключая дублирование на региональных порталах.

Оптимизация процесса за счет использования единых форм на ЕПГУ и последующая централизация программных решений с реализацией профильными федеральными ведомствами единых программных комплексов для основных направлений (информационные системы органов образования, социальной защиты населения, труда и занятости населения и др.) с размещением такого решения для обеспечения возможности использования всеми субъектами Российской Федерации посредством облачных технологий приведет к существенному сокращению расходов муниципальных и региональных бюджетов на разработку программных комплексов, необходимых для автоматизации процедур типовых услуг в каждом субъекте Российской Федерации, а также к исключению дублирования расходов на реализацию услуг в электронном виде.

Естественным продолжением реализации Реестровой модели должна стать работа по развитию возможностей дальнейшего использования результата полученной услуги в электронном виде. Итогом должен стать «безбумажный» оборот документов между пользователем и коммерческими организациями, то есть получатель услуги сможет направить выписку из реестра в машиночитаемом структурированном виде, подписанную квалифицированной электронной подписью органа, предоставившего услугу, в сторонние организации вне государственного сектора посредством личного кабинета ЕПГУ, мобильного приложения ЕПГУ, либо при помощи ответного SMS-сообщения. Таким образом формируется электронный канал информационного взаимодействия между государственными органами и учреждениями с коммерческими организациями с

целью перенаправления персональных данных граждан или результатов полученных ими услуг при соответствующем волеизъявлении гражданина.

4.2. Развитие каналов взаимодействия гражданина с государством

В целях повышения удобства и сокращения времени взаимодействия гражданина с государством необходимо обеспечить возможность поиска и получения всех услуг и сервисов по принципу «одного окна» на базе ЕПГУ, как единого навигатора и единой информационно-сервисной системы по всем государственным сервисам вне зависимости от того, какой орган власти (орган местного самоуправления) предоставляет услугу или сервис.

При этом данная система должна строиться на основе человеко-ориентированного проектирования сервисов и каналов электронного правительства. В соответствии с данным подходом выстраивается взаимодействие с пользователями на основании изучения их поведения, потребностей, задач, ситуаций и моделей потребления государственных сервисов в повседневной жизни.

Основополагающими принципами человеко-ориентированного проектирования сервисов и каналов электронного правительства являются:

- омниканальность;
- открытая сервисная платформа;
- персонифицированная среда;
- управление отношениями с пользователями, включая обратную связь и вовлечение пользователей в процесс улучшений.

Принцип омниканальности подразумевает предоставление пользователям самостоятельного выбора наиболее удобного канала получения услуг (пользовательских сервисов) или нескольких каналов путем их комбинирования (возможность продолжения решения задачи при переходе с одного канала на другой). Эти же принципы должны быть использованы при оказании пользователям поддержки или помощи в освоении и использовании предлагаемых

им сервисов. В силу исторической популярности личных визитов для получения услуг, указанный принцип должен распространяться на все существующие каналы взаимодействия: электронные, очные и голосовые, при этом все каналы должны быть подключены к системе ЕЛК на ЕПГУ для обеспечения соответствующей поддержки пользователей.

При этом важно отметить необходимость использования единого фирменного стиля (навигационного, информационного и стилистического единства) во всех каналах коммуникаций с пользователями для построения единого знания о сервисах и каналах электронного правительства, а также популяризации качественных и обладающих удобными пользовательскими интерфейсами сервисов и каналов, привлечение внимания к которым обеспечит общий рост использования сервисов электронного правительства и уровень удовлетворенности их работой.

Одновременно необходимо обеспечить возможность доступа к сервисам электронного правительства непосредственно на посещаемых пользователями интернет-площадках, в том числе совместно с коммерческими сервисами бизнес-компаний, для чего использовать технологии размещения информационно-сервисных виджетов, позволяющих предоставлять сервисы электронного правительства вне ЕПГУ. При этом следует комбинировать сервисы электронного правительства и сервисы коммерческих компаний в соответствии с жизненными ситуациями и потребностями граждан. Однако такой подход может быть реализован только при определении строгих правил государственно-частного партнерства использования ресурсов инфраструктуры электронного правительства.

Также нужно развивать возможности мобильных приложений, использовать потенциал социальных сетей и коммуникационных сервисов (мессенджеров), являющихся в перспективе наиболее востребованными и посещаемыми интернет-сервисами.

С учетом изложенного, будет осуществлен перевод ЕПГУ в открытую сервисную платформу предоставляемых государством сервисов электронного правительства в связке с сервисами коммерческих компаний на привычных пользователям интернет-площадках.

Еще одним принципом человеко-ориентированного проектирования является создание персонифицированной среды пользователя на ЕЛК. С этой целью необходимо обеспечить автоматизированную актуализацию персонального профиля пользователя в ЕЛК на основании личных данных пользователей и сведений от органов власти и местного самоуправления. Ключевыми сферами жизни, сведения, по которым определяют профиль пользователя, являются: семья, здоровье, образование, владение недвижимостью, владение личным транспортом, вопросы трудоустройства, задолженности. Как результат, посредством ЕЛК пользователь сможет получать актуальную информацию о своем состоянии в обществе, а также сведения, которые необходимы при получении тех или иных сервисов государства или коммерческих компаний.

Этот принцип позволит сформировать для конкретного пользователя в каналах электронного правительства индивидуальный набор сервисов и информации, исходя из его персональных данных и истории получения сервисов. Тем самым будет существенно упрощен поиск требуемых услуг и сервисов, а некоторые из них смогут быть представлены в уведомительном порядке со стороны органа власти или местного самоуправления, без заполнения и отправки заявлений. При этом необходимо учитывать региональную специфику предлагаемых сервисов с возможностью для органов власти самостоятельно управлять размещением соответствующих сервисов.

В силу общей сложности взаимосвязанных процедур предоставления услуг и сервисов необходимо обеспечить для них информационно-разъясняющее сопровождение в режиме реального времени, снижающее необходимость получения консультаций представителей органов власти. Также в работе с сервисами электронного правительства пользователям поможет применение

интеллектуальных помощников, создаваемых и развиваемых на основе технологий искусственного интеллекта, методов управления знаниями.

С целью обеспечения непрерывного роста качества и эффективности каналов электронного правительства как по отдельности, так и во взаимодействии друг с другом, необходимо ввести связанную систему показателей процессов для мониторинга. Создание системы комплексной аналитики позволит диагностировать процессы предоставления и работоспособности сервисов, их отдельных шагов, результатов, общей и сравнительной востребованности и предпочитаемых пользователями комбинаций отдельных сервисов в различных жизненных ситуациях.

Для постоянного контроля качества отдельных пользовательских интерфейсов требуется привлечение пользователей к экспериментальному тестированию процессов взаимодействия пользовательских интерфейсов друг с другом в рамках омниканальной системы предоставления сервисов.

Для обеспечения диагностики воспринимаемого пользователями качества каналов и сервисов необходимо использовать показатель лояльности «NPS (Net Promoter Score)» как индекс определения приверженности потребителей сервису или продукту, индекс готовности рекомендовать.

Система показателей эффективности каналов должна разрабатываться с учетом индивидуальной специфики сегментов пользовательской аудитории, что объясняется различными моделями потребления каналов, сервисов, ситуациями и сценариями их использования.

Все методики данной диагностики должны иметь обратные связи с процессами развития каналов и сервисов для обеспечения их непрерывного улучшения и обеспечения соответствия задачам пользователей.

4.3. Информирование и повышение компьютерной грамотности

В 2015 году более 60% граждан Российской Федерации не использовали механизм получения услуг в электронном виде, что, в том числе, свидетельствует

о низком уровне осведомленности о возможности и преимуществах получения государственных и муниципальных услуг в электронном виде.

Для увеличения доли граждан, использующих механизм получения услуг в электронной форме, необходимо сформировать устойчивый уровень осведомленности о такой возможности, а также о ЕПГУ в целом. Особое внимание необходимо уделить услугам, для получения которых граждане выбирают личный визит, нежели электронные каналы.

С целью построения уверенного знания о предоставляемых электронных услугах и формирования устойчивого спроса на их потребление необходимо обеспечить регулярное проведение кампаний федерального уровня в СМИ и рекламных каналах: телевидение, Интернет, наружная реклама, печатные издания, радио и т.д. При этом для обеспечения максимизации эффективного охвата пользовательской аудитории средствами маркетинговых коммуникаций, нужно использовать все возможные каналы информирования о преимуществах, которые получает пользователь при использовании ЕПГУ, в том числе постоянно анализировать поисковые запросы граждан в сети Интернет и удовлетворять потребности граждан путем размещения объявлений посредством контекстной рекламы.

Наряду со средствами массовой информации и рекламными каналами, для увеличения числа активных пользователей портала услуг целесообразно использование собственных коммуникационных каналов органов власти: центры поддержки пользователей, сайты ведомств, отделения очного приема граждан, в том числе МФЦ, информационные электронные рассылки, обеспечивающие комплексное информирование и обучение граждан возможностям электронных каналов и сервисов. Важно отметить, что популяризация услуг в электронной форме в местах приема граждан должна осуществляться консультантами и специалистами по обслуживанию в активном режиме.

Дополнительным инструментом вовлечения граждан в сферу электронного взаимодействия с государством является обеспечение возможности регистрации

пользователей одновременно с получением документов личного хранения (паспорт, загранпаспорт, водительское удостоверение и пр.).

Одной из первоочередных задач в процессе развития электронного правительства должно стать повышение общей компьютерной грамотности населения, поскольку неумение использовать ИКТ для получения электронных услуг зачастую становится главной причиной отказа граждан от коммуникаций с государством посредством электронных каналов. По данным Росстата в декабре 2015 года 10,3% тех, кто не использовал Интернет для получения государственных и муниципальных услуг указывали в качестве причины недостаточность собственных навыков или знаний для работы с компьютером. Еще почти 5% воспользовались помощью друзей/родственников/консультантов⁹. Разработка и утверждение стандарта компьютерной грамотности и создание обучающих онлайн курсов позволит унифицировать и расширить систему подготовки населения к использованию ИКТ, в том числе навыков использования сервисов электронного правительства, сделает ее более доступной.

Серьезным шагом в данном направлении должно стать и повсеместное обучение государственных и муниципальных гражданских служащих, которые также не всегда обладают достаточной компетенцией в сфере полноценного использования всех возможностей систем и сервисов электронного правительства в своей деятельности. Решением этой проблемы может стать проведение последовательной единой кадровой политики в сфере развития и использования ИКТ. Она должна заключаться, в том числе, в разработке единых квалификационных требований в области информационно-коммуникационных технологий, разработке типовых программ повышения квалификации в области компьютерной, медиа и информационной грамотности гражданских и муниципальных служащих, которые они будут на регулярной основе (в соответствии с действующим законодательством) проходить очно либо дистанционно.

⁹ Росстат. Итоги наблюдения за использование ИКТ населением России за 2015 год по форме №1-ИТ. Таблица 5.19. (http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/it/fed_nabl-croc/index.html)

В результате все без исключения государственные и муниципальные служащие будут способны полноценно использовать существующие, а также перспективные системы и сервисы электронного правительства, что позволит повысить качество принимаемых управленческих решений, а также удовлетворенность граждан качеством государственных и муниципальных услуг.

4.4. Развитие системы межведомственного электронного взаимодействия

Необходимо отметить, что не все действующие государственные информационные системы формировались в условиях единых технических стандартов описания передаваемой при межведомственном обмене информации. Содержащиеся в информационных системах сведения зачастую недоступны другим органам государственной власти для оперативного использования, а в некоторых случаях сведения уже неактуальны на момент использования по причине их обновления у ведомства, ответственного за данные сведения. На практике это приводит к дублированию частично неактуальных сведений в разных информационных системах участников межведомственного взаимодействия, что влечет за собой дополнительные временные затраты необходимые для устранения выявленных ошибок и актуализации информации.

Для обеспечения постоянной актуальности содержащихся в информационных системах сведений необходимо создать единый каталог типов и атрибутов данных – источников мастер-данных (то есть первоначальное место возникновения данных о субъекте информационного обмена), участвующих в межведомственном взаимодействии, механизм его ведения и обновления. Это упростит процедуру межведомственного взаимодействия и актуализации сведений. Помимо источников мастер-данных, каталог типов данных и атрибутов должен содержать атрибутивный состав информационного ресурса ведомств, в котором должны быть указаны наименования и типы данных, а также взаимосвязи источников мастер-данных.

На основе вышеуказанного каталога необходимо обеспечить возможность автоматического распространения обновлений баз данных участников

межведомственного взаимодействия с учетом модели инкрементального обновления только необходимой части данных о субъекте информационного обмена в информационной системе участника межведомственного взаимодействия.

Кроме того для систематизации и единообразия кодирования справочной информации, используемой при межведомственном электронном взаимодействии, требуется реализация обязательности публикации справочников и иной нормативной информации в единой системе нормативной справочной информации. Также необходимо возложить на участников межведомственного электронного взаимодействия обязательства по публикации и актуализации справочников, за которые данные участники отвечают.

Использование описанной модели обмена сведениями снижает расходы на эксплуатацию информационных систем и инфраструктуры электронного правительства в целом за счет того, что участникам межведомственного взаимодействия нет необходимости хранить избыточные данные, а также за счет минимизации пересылаемых при межведомственном обмене сведений.

С целью сокращения технического трафика (не несущего данные, связанные с оказанием услуг или исполнением функций), а также с целью обеспечения соблюдения сроков оказания услуг или исполнения функций, участникам при взаимодействии в СМЭВ необходимо реализовать отправку уведомлений о наличии входящих запросов или ответов на запрошенные ранее сведения со стороны других участников взаимодействия.

Для упрощения проектирования и организации электронного межведомственного взаимодействия должна быть организована публикация всех доступных видов сведений, которые органы всех уровней власти (федеральной, региональной, муниципальной), а также остальные участники взаимодействия могут использовать в СМЭВ. Кроме того, необходимо реализовать возможность запросить у поставщика мастер-данных недостающие сведения, которые

необходимы участнику для оказания той или иной услуги, либо выполнения государственной функции.

В целях упорядочивания процесса оплаты в электронном виде пошлин за предоставление государственных услуг, а также штрафов и иных начислений в бюджетную систему Российской Федерации необходимо законодательно закрепить за ГИС ГМП функции мастер-системы по учету начислений и оплат, ввести для банков временные нормативы передачи фактов оплат в ГИС ГМП с соответствующим контролем данных процессов.

Также в целях исключения дублирования расходов участников межведомственного взаимодействия, направленных на поддержание функционала создания начислений в своих информационных системах, необходимо законодательно закрепить возможность формирования платежей, подлежащих внесению гражданином в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации, исключительно посредством ГИС ГМП, в том числе, если платежный документ на оплату выставленных начислений направляется гражданину на бумажном носителе.

В целях мониторинга сроков ответов участников межведомственного взаимодействия на запросы, отправляемые ведомствами посредством СМЭВ, а также для контроля целей отправки ведомствами межведомственных запросов требуется ввести маркировку каждого запроса\ответа в СМЭВ, которая будет соответствовать определенному идентификатору.

4.5. Развитие Единой системы идентификации и аутентификации

Для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме необходимо установить личность (идентифицировать) пользователей (физические и юридические лица) и предоставить им санкционированный доступ к услугам, обеспечив проверку путем аутентификации, а также проверить имеют ли они разрешения (права) на выполнение определённых действий/операций, выполнив авторизацию указанных пользователей.

Основным способом он-лайн идентификации и аутентификации является применение пользователем простой электронной подписи, ключом которой является пара логин-пароль от учетной записи Единой системы идентификации и аутентификации (ЕСИА).

Также ЕСИА применяется для обеспечения доступа должностных лиц органов и организаций к информационным системам органов государственной и муниципальной власти.

По состоянию на октябрь 2016 года около 33 млн. человек уже имеют учетные записи в ЕСИА и их количество постоянно увеличивается. В целях повышения удобства и безопасности использования ЕСИА всеми категориями пользователей необходимо реализовать ряд мероприятий.

Для обеспечения возможности получения доступа пользователей к услугам без необходимости ручного ввода логина и пароля, для исключения вероятности потери, кражи, подделки и передачи пароля третьим лицам, а также для поэтапного замещения (а в перспективе полного избавления) физических носителей идентификационной информации, необходимо реализовать доступ в ЕСИА с применением технических средств устной (голосовой) и/или биометрической идентификации и аутентификации.

Наиболее часто используемыми типами устной (голосовой) и/или биометрическими идентификации являются: голос, отпечатки пальцев, форма лица, радужная оболочка глаза, подпись, геометрия руки.

При выборе подходящего метода идентификации необходимо учитывать:

- требуемый уровень безопасности;
- область и условия применения типа идентификации;
- ожидаемое число пользователей.

Для повышения уровня достоверности необходимо совмещать несколько биометрических технологий, например, идентификацию по голосу и отпечаткам пальцев.

Сочетание нескольких типов устной (голосовой) и/или биометрической идентификации позволит преимуществам одного типа компенсировать недостатки другого, а также позволит оператору системы контролировать уровень ее безопасности.

Для применения устной (голосовой) и/или биометрическими идентификации в инфраструктуре электронного правительства (ИЭП) необходимо обеспечить развитие механизмов, соответствующих интерфейсов и сервисов отдельных информационных систем ИЭП (в частности ЕСИА), а также закрепить порядок использования и передачи устных (голосовой) и/или биометрических идентификационных данных в профильных нормативных правовых актах.

Для обеспечения возможности информирования пользователей в любой момент времени о необходимости получения тех или иных услуг (сервисов), а также для предоставления достоверных данных о пользователях в другие информационные системы органов и организаций требуется обеспечить поддержку данных о пользователях в актуальном состоянии.

Для решения указанной задачи должно быть реализовано автоматическое, проактивное обновление данных о пользователях в ЕСИА посредством адресных оповещений из БГИР с сохранением полученных данных после согласования пользователем ЕСИА поступивших из БГИР изменений. При этом необходимо обеспечить взаимоднозначное соответствие данных о пользователях ЕСИА с данными в БГИР, предусмотреть разработку необходимых механизмов в информационных системах БГИР для передачи в ЕСИА измененных данных о пользователях, а также разработку в ЕСИА механизма валидации (подтверждения) пользователем данных, поступивших из БГИР.

Для достижения высокого уровня качества взаимодействия ЕСИА с БГИР в рамках обновления данных о пользователях, требуется внести изменения в

нормативные правовые акты в части закрепления необходимости автоматической передачи данных о пользователях в ЕСИА из БГИР.

Также в целях ситуационного удобства пользователей необходима разработка механизмов и сервисов идентификации и аутентификации, позволяющих с помощью государственных порталов сформировать уведомления о делегировании, содержащие структурированные разрешения на выполнение определенных действий от их лица (или лица организации), в том числе на подачу заявлений на получение государственных и муниципальных услуг.

Сведения о выпущенных уведомлениях о делегированном разрешении должны быть доступны информационным системам через программные интерфейсы ЕСИА.

Кроме того, должно быть введено понятие полномочий пользователя системы. Полномочия определяют какие действия или операции может совершить пользователь, которому они назначены. Для упрощения администрирования информационных систем полномочия зачастую группируются в роли, что позволяет назначить сразу несколько полномочий для одного лица. Полномочия должны определяться в рамках конкретной информационной системы поставщика сервисов или заданной области действия. Для хранения и отображения подписанных полномочий требуется разработка специализированных механизмов и сервисов.

Также следует отметить необходимость создания единой электронной системы выданных доверенностей, что создаст возможность для проверки полномочий физических и юридических лиц в режиме реального времени, существенно упростив взаимодействие юридических лиц и органов государственной власти в электронной форме.

Для минимизации расходов бюджета и для обеспечения для пользователей возможности коллективного принятия решений, при реализации прав и обязанностей граждан, гражданских объединений и профессиональных сообществ по участию в процессах государственного управления и местного самоуправления

предлагается нормативно закрепить использование ЕСИА при создании систем электронного коллективного принятия решений. Применение ЕСИА позволит уже к моменту начала использования систем электронного коллективного принятия решений предоставить к ней доступ большому количеству физических и юридических лиц, и при этом получить гарантию надежности осуществляемой идентификации и аутентификации, прозрачности механизма подключения.

В условиях постоянного увеличения числа различных категорий потребителей сервисов ЕСИА вопросы защиты персональных данных пользователей выходят на первый план. В связи с этим необходимо обеспечить в ЕСИА наличие механизмов защиты от внешних и внутренних угроз и нарушителей, использующих ЕСИА и данные, хранящиеся в ней, для совершения противоправных действий.

Следует отметить, что существует проблема несанкционированной регистрации и противоправного использования персональных данных граждан для получения доступа к результатам оказания государственных и муниципальных услуг в электронной форме, причем указанные выше действия зачастую совершаются не хакерами или преступными группами, а органами и организациями, законно подключенными к ИЭП. Такие попытки фиксируются и предотвращаются.

В связи с изложенным необходимо провести работы по совершенствованию соответствующих нормативных правовых актов в части определения закрытого перечня органов и организаций, имеющих право осуществлять создание и выдачу простой электронной подписи (ПЭП) и квалифицированной электронной подписи (КЭП) и ужесточения требований к указанным организациям, а также обеспечить надзор и контроль в области идентификации при оказании государственных (муниципальных), в том числе обеспечить внесение изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления ответственности за неправомерное использование ПЭП и КЭП и ненадлежащее исполнение обязанности по созданию и выдаче ПЭП и КЭП.

Одновременно с указанными мероприятиями необходимо обеспечить в ЕСИА наличие современных технических средств и механизмов защиты (основанных преимущественно на отечественных платформах и средствах шифрования), для чего должны быть проведены работы по анализу предметной области, актуализирована модель нарушителя и угроз, сформированы подходы по защите ЕСИА и данных пользователей от мошеннических и подозрительных действий любых взаимодействующих с ЕСИА лиц и систем. По результатам аналитической работы будет спроектирован и реализован модуль защиты, который обеспечит в реальном времени выполнение следующих функций: мониторинг действий пользователей и взаимодействующих информационных систем действиям, в том числе операторов выдачи ПЭП, выявление и автоматическое реагирование на угрозы различными средствами в зависимости от типа угрозы и других параметров.

В целях снижения затрат на развитие и эксплуатацию модуля защиты и для обеспечения возможности его применения во всех системах ИЭП, а также оперативной адаптации к возникающим угрозам, указанный модуль должен быть реализован как расширяемая платформа, то есть имеющаяся функциональность по выявлению, мониторингу, реагированию на аномалии, пользовательские и программные интерфейсы системы, средства хранения, внесения, отображения и обработки шаблонов, событий, групп событий не должна требовать доработки, дублирования или переработки при последующем расширении числа событий, реакций, подключённых к подсистеме защиты информационных систем ИЭП.

Еще одним важным аспектом развития механизмов он-лайн идентификации и аутентификации является обеспечение возможности применения указанных механизмов в негосударственном секторе. Предоставление надёжного инструмента удалённой идентификации рынку позволит обеспечить защиту прав и законных интересов участников отношений, а также даст стимул для развития современных электронных сервисов, нуждающихся в идентификации участников.

При этом аналогичные ЕСИА системы он-лайн идентификации используются в дистанционном банковском обслуживании. Каждая система идентификации для онлайн-банкинга действует только для клиентов конкретного банка, что снижает финансовую доступность за счет барьеров при переходе от одной кредитной организации к другой и приводит к необходимости повторной личной идентификации. При этом важно отметить, что идентификация клиентов в банковском секторе осуществляется по единым, утверждаемым Банком России¹⁰, правилам и является одной из наиболее прозрачных и качественных систем идентификации на территории России де-юре и де-факто, в связи с чем может служить площадкой для развития единых, интероперабельных решений идентификации и аутентификации лиц при получении различных услуг.

Одной из приоритетных задач, для решения которой возможно применение концепции однократной удалённой идентификации посредством ЕСИА, является возможность удаленного открытия счетов в финансовых учреждениях. При таком подходе банк, проведший идентификацию клиента, передает признак в ЕСИА о проведении идентификации и гражданин получает возможность открыть счет в любом другом банке на основании этой учетной записи. Безусловно, операции на таком дистанционном счете должны иметь ряд ограничений, например, по лимитам операций, поскольку такой способ использования электронной подписи позволяет идентифицировать пользователя, но не позволяет обеспечить гарантированную неизменность переданной им информации.

Указанный способ полагания на однократную идентификацию позволит повысить конкуренцию между финансовыми организациями по аналогии с проектом по смене оператора связи с сохранением номера мобильного телефона (mobile number portability, MNP).

Дополнительное введение автоматического обновления данных в профиле физического лица в ЕСИА за счёт сведений из информационных систем органов

¹⁰ В рамках Плана мероприятий («дорожной карты») «Основные мероприятия по развитию финансового рынка Российской Федерации на период 2016-2018 годов», утвержденного Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шуваловым 28 июня 2016 года № ИШ-П13-3745, а также в рамках выполнения пункта 11 перечня поручений Президента Российской Федерации от 29 января 2016 г. № Пр-168

власти (номер паспорта, регистрация, ФИО) в режиме PUSH позволит непрерывно сохранять актуальную информацию для банков. Это особенно важно в финансовом секторе, так как необходимость актуализации информации о клиентах является обязанностью банка в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации в рамках противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. Для такого использования простой электронной подписи необходимо обеспечить нормативное закрепление ее в качестве аналога собственноручной подписи лица или наличие формальной договоренности о таком признании между всеми участниками взаимодействия. На сегодня это обстоятельство отличает простую электронную подпись от усиленной квалифицированной электронной подписи, которая признается универсальным аналогом собственноручной подписи лица, независимо от закрепления такого признания в отраслевых правовых актах или соглашениях сторон.

4.6. Формирование единого пространства доверия

Единое пространство доверия электронной подписи является одним из важнейших компонентов функционирования электронного правительства, обеспечивающим информационное взаимодействие на основе электронных образов документов, удостоверенных электронной подписью выдавшего их лица, причем сертификаты ключей таких электронных подписей признаются всеми участниками информационного взаимодействия на равных условиях.

Существенным препятствием к развитию пространства доверия электронной подписи в Российской Федерации является то, что термины «доверенная третья сторона», «единое пространство доверия электронной подписи» нормативными правовыми актами однозначно не определены. Кроме того, даже в случаях, когда федеральными законами предусматривается использование квалифицированной электронной подписи ряд операторов (владельцев) информационных систем ограничивают перечень аккредитованных удостоверяющих центров, сертификаты которых принимаются к использованию в таких системах, что не соответствует принципу единства пространства доверия.

В целях формирования в Российской Федерации единого пространства доверия электронной подписи необходимы изменения действующего законодательства в части определения статуса единого пространства доверия в рамках систем электронного правительства, а также устанавливающие единый формат усиленной квалифицированной электронной подписи, что позволит обеспечить совместимость между собой средств квалифицированной электронной подписи различных производителей. Важным элементом пространства доверия является использование удостоверяющими центрами квалифицированного сертификата, созданного с применением информационной системы головного удостоверяющего центра, для заверения от своего имени квалифицированных сертификатов, что позволит обеспечить лиц, участвующих в юридически значимом электронном документообороте, достоверной информацией о статусе квалифицированных сертификатов иных участников документооборота.

В целях обеспечения контроля за деятельностью удостоверяющих центров устанавливается административная ответственность аккредитованных удостоверяющих центров за невыполнение требований Федерального закона от 06.04.2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи».

Также является необходимым введение ответственности, в том числе административной, за предъявление требований к квалифицированным сертификатам, не предусмотренным законодательством Российской Федерации в сфере электронной подписи, а также за нарушение порядка выдачи квалифицированного сертификата и соответствующих средств электронной подписи.

Функционирование единого пространства доверия электронной подписи имеет особое значение с точки зрения формирования электронных архивов юридически значимой государственной информации. Это наиболее уязвимый компонент инфраструктуры управления электронной подписью вследствие недостаточной нормативной проработанности вопросов обеспечения юридической значимости документов в электронном виде при их долговременном

хранении. Необходимо законодательно закрепить статус и особенности функционирования архивов юридически значимой информации в форме электронных документов, включая организационные меры по обеспечению их сохранности и неизменности, а также нормативно определить порядок обеспечения юридической значимости помещенных в архив электронных документов, ранее подписанных электронной подписью, срок действия которой впоследствии истек.

В целях унификации использования КЭП, а также повышения доверия к обороту юридически значимых документов в электронном виде, необходимо создание государственной системы, состоящей из ограниченного числа удостоверяющих центров, с установлением требований к таким центрам и переходом от разовой процедуры аккредитации к постоянному мониторингу соответствия удостоверяющих центров набору требований регулятора. Также должен быть сформирован набор национальных стандартов, охватывающих весь набор технологий и методов, связанных с обеспечением доверия. Необходимо установление требований к форматам электронной подписи, четкая регламентация применения того или иного вида электронной подписи, с учетом их специфики, обеспечение безопасного применения электронной подписи с использованием мобильных устройств и разработка технических требований к системам архивного хранения юридически значимой информации, а также закрепление на нормативном уровне организационно-технических процедур обеспечения юридической значимости документов в электронной форме с длительными сроками хранения в течении всего цикла хранения. При этом процедура выдачи квалифицированных сертификатов ключей проверки электронных подписей должна предоставляться как государственная услуга.

В технологической части для формирования единого пространства доверия электронной подписи следует обеспечить создание распределенной системы доверенного времени, с установлением соответствующего источника эталонного времени, развитие набора централизованных сервисов инфраструктуры электронного правительства в части мониторинга соответствия удостоверяющих

центров требованиям, а также обеспечить создание и развитие сервиса управления электронной подписью для мобильных устройств и создание сервиса третьей доверенной стороны для обеспечения трансграничного обмена юридически значимыми документами.

Необходимо создать совокупность правовых, организационных и технических условий с целью обеспечения доверия при межгосударственном обмене данными и электронными документами между уполномоченными органами (трансграничное пространство доверия), направленную на повышение оперативности межгосударственного электронного взаимодействия, а также формирование благоприятных и доверительных условий для осуществления юридически значимого межгосударственного обмена данными и электронными документами между физическими, юридическими и должностными лицами, органами государственной власти и управления государств, должностными лицами и сотрудниками государственных органов.

Одной из основных задач, которые следует решить в рамках создания единого пространства доверия электронной подписи, является урегулирование процедур установления и проверки полномочий лица, использующего электронную подпись в различных информационных системах, а также обеспечение достоверности идентификации лица с использованием сервисов, обеспечивающих электронное взаимодействие.

Нужно разработать и утвердить механизмы подтверждения полномочий лиц, обращающихся в государственные информационные системы (формализованные электронные доверенности, межведомственные запросы о наличии полномочий, осуществляемые с использованием СМЭВ), в наибольшей степени отвечающие современным бизнес-процессам и развитию технических средств. Принятие и реализация таких механизмов позволит ведомствам без содержательных потерь отказаться от использования дополнительных полномочий в квалифицированных сертификатах.

4.7. Поддержка деятельности гражданского общества

В современном мире информационные технологии должны играть основную роль при взаимодействии государства и общества.

Одной из главных задач электронного правительства является обеспечение возможности использования систем и сервисов электронного правительства для поддержки деятельности гражданского общества и бизнеса, вовлечения граждан в процессы государственного и муниципального управления.

Инфраструктура электронного правительства как одна из точек, обеспечивающая доступ к взаимодействию с государством, позволит гражданам более активно участвовать в общественной жизни, поскольку появится возможность официально общаться с государственными и муниципальными службами посредством информационных коммуникаций и получать доступ к публичной информации, официальным документам и протоколам административных органов в режиме он-лайн. При этом, если человеку некогда сходить в муниципалитет или на заседание какого-либо комитета, чтобы принять участие в публичных слушаниях, он может отправить официальную позицию в электронном виде или поместить сообщение в дискуссионном формате для учета его позиции, в том числе по вопросам социального значения.

Особое значение приобретает возможность использования некоммерческими организациями (НКО), социальными сообществами и бизнесом сервисов электронного правительства в рамках гражданско-правовых отношений, в том числе сервисов идентификации и аутентификации, сервисов доверенной третьей стороны, сервисов информационной поддержки, что будет способствовать повышению качества и удобства их совместной деятельности, минимизировав финансовые и временные затраты.

Развитие инфраструктуры электронного правительства должно осуществляться с учетом реализации требований федерального закона от 12.01.1996 г. №7-ФЗ "О некоммерческих организациях" и Перечня поручений Президента Российской Федерации по итогам пленарного заседания

Общероссийского форума «Государство и гражданское общество: сотрудничество во имя развития», состоявшегося 15 января 2015 года, (от 17.03.2015 г. ПР-440) для поддержки деятельности для всех типов НКО, в том числе обеспечения коллективной консультационной поддержки, интерактивного доступа к справочным и обучающим ресурсам, ресурсам по вопросам подготовки бухгалтерской, налоговой и другим официальным отчетностям, формирования юридически значимого комплекта документов при оформлении заявок на гранты, возможностей коллективных официальных обращений в органы власти всех ветвей, доступа к официальным юридическим базам данных, а также к единому государственному реестру НКО.

Необходимо отметить, что органы власти также заинтересованы в интерактивном партнерстве между государством и обществом. Многие государственные органы испытывают недостаток ресурсов для специализированных экспертиз в рамках законотворческой деятельности или нуждаются в механизме доверенной электронной обратной связи при осуществлении крупных экономических и социальных инициатив.

Указанный недостаток можно компенсировать за счет привлечения внешних экспертов или проведением общественных обсуждений на специальных электронных площадках с использованием идентификации посредством ЕСИА.

С учетом изложенного развитие электронного правительства будет, в том числе, осуществляться в рамках расширения механизмов и практик общего взаимодействия граждан, организаций и государственных (муниципальных) органов, что откроет возможности для безопасного персонифицированного режима он-лайн коммуникаций, в которых заинтересованы все участники процесса.

Также в рамках инфраструктуры электронного правительства необходимо реализовать механизм, с помощью которого граждане смогут подать обращение или жалобу в любой орган власти любого уровня по любому вопросу. В рамках этого механизма должна быть разработана форма подачи обращений, которая

размещается на Едином портале, а также может быть размещена на официальном сайте органа власти или органа местного самоуправления.

Дополнительно необходимо предусмотреть классификацию и категоризацию обращений, а также их «тегирование» (проставление признаков по типам обращений). За рассмотрение обращений каждой категории должно быть ответственно определенное ведомство – это позволит гражданам более точно описать возникшую у них проблему, а ведомствам более оперативно и качественно рассматривать обращения и реагировать на проблемы, поднятые в них.

Особые социально-значимые категории необходимо выделить в специальный класс, в рамках которого все обращения будут общедоступными – это позволит гражданам просматривать уже поданные обращения, и если проблемы, с которыми они столкнулись были кем-то описаны, у граждан будет возможность поддержать описанную проблему, тем самым повысив ее актуальность и значимость. По такому принципу уже работает ряд региональных сервисов, таких как «Народный контроль¹¹», «Народный инспектор¹²», "Добродел"¹³ и другие.

В целях обеспечения возможности своевременного рассмотрения обращений гражданами органами государственной власти и местного самоуправления необходимо предусмотреть несколько способов рассмотрения обращений: это должны быть как интеграционные способы (СМЭВ, МЭДО), при которых сотрудники продолжают работать в своих информационных системах, так и возможность использования «тонкого клиента», при которой сотрудники ведомств, которые не имеют своих систем по обработке обращений, будут рассматривать обращения в специализированном личном кабинете.

В целях повышения качества рассмотрения обращений граждан в рамках указанных механизмов необходимо обеспечить создание инструментов внешнего

¹¹ <https://uslugi.tatarstan.ru/open-gov>

¹² <https://play.google.com/store/apps/details?id=com.uip.inspector>

¹³ <http://vmeste.mosreg.ru/>

контроля и мониторинга результативности рассмотрения обращений, единого учета обращений граждан и контроля порядка и результатов их рассмотрения, общественного контроля за результатами рассмотрения обращений и удовлетворенностью граждан, а также обеспечить информирование населения о правах и возможностях подачи обращений, унификацию порядка и форм отчетности по результатам рассмотрения обращений граждан.

Одновременно, в рамках формирования сервисов электронного правительства, будет совершенствоваться институт электронного голосования и проведения официальных опросов (референдумы, выборы, переписи населения).

4.8. Реализация механизма государственно-частного партнерства

Период развития электронного правительства с 2013 по 2016 год характеризовался ежегодным двукратным ростом нагрузки на элементы ИЭП, включая ЕПГУ, СМЭВ, ЕСИА, что влечет за собой необходимость соответствующего увеличения расходов на эксплуатацию и развитие ИЭП.

Между тем, объем государственного финансирования на указанные мероприятия не увеличивается. Это ограничивает дальнейшую возможность роста числа потребителей, объема электронных услуг и сервисов ИЭП, а также повышения уровня качества предоставляемого сервиса.

Вместе с тем, растет спрос на сервисы электронного правительства со стороны коммерческих организаций.

Переход на предоставление ряда сервисов электронного правительства на возмездной основе позволит снять ограничения на рост объемов потребления и качества сервисов ИЭП за счет привлечения дополнительных средств на эксплуатацию и развитие ИЭП.

В качестве целевой модели предлагается следующая модель государственно-частного партнерства.

Владельцем элементов ИЭП, созданных в рамках реализации ФЦП «Электронная Россия (2002-2010 годы)» и ГП «Информационное общество (2011-

2020 годы)», является Российская Федерация в лице Минкомсвязи России, при этом владельцем инфраструктуры и прикладных систем, обеспечивающих функционирование элементов ИЭП является партнерская организация (далее – Партнер).

Функции и полномочия оператора ИЭП передаются Партнеру, что позволит снять с Минкомсвязи России несвойственную министерству нагрузку, связанную с операторскими функциями, разбором конфликтных ситуаций, подключением пользователей к инфраструктуре и др. При этом Минкомсвязь России, как владелец ИЭП и куратор её развития и эксплуатации со стороны Правительства Российской Федерации, обеспечивает контроль использования ИЭП органами государственной власти и обеспечивает межведомственную координацию и нормативное регулирование внедрения и использования ИЭП.

Партнер осуществляет эксплуатацию ИЭП за счет собственных средств как в целях использования ИЭП для предоставления государственных и муниципальных услуг, так и в целях предоставления на базе ИЭП коммерческих сервисов.

Предлагается определить и зафиксировать модель функционирования ИЭП, описать и тарифицировать базовые сервисы, предоставляемые данной инфраструктурой, согласовать структуру и размер тарифов между Партнером и уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, а также законодательно определить принципы использования ИЭП в коммерческих целях.

Достижение самоокупаемости развития и эксплуатации ИЭП возможно путем реализации Партнером двух базовых сценариев:

1. Транзакционный сценарий. В данном сценарии Партнер продает транзакции к базовым сервисам ИЭП. Покупателями являются коммерческие организации, использующие базовые сервисы ИЭП в своих бизнесах, встраивая их в свои информационные системы. При этом Партнер выполняет функции арбитража в случаях возникновения конфликтных ситуаций между пользователями базовых сервисов и их клиентами, подтверждая или опровергая

факты совершения клиентами тех или иных действий с использованием базовых сервисов ИЭП. Партнер мотивирован максимизировать количество транзакций к базовым сервисам ИЭП и одновременно минимизировать себестоимость одной транзакции, поскольку это повышает маржинальность его бизнеса в условиях государственного регулирования тарифов. В силу необходимости максимизировать количество транзакций Партнер будет стремиться обеспечить максимальное проникновение предоставляемых базовых электронных сервисов во всех возможных видах общественных отношений, что совпадает с задачами электронного правительства.

2. Сценарий сервисного пространства. В данном сценарии Партнер создает и является оператором Сервисного пространства жизненных ситуаций, представляющего собой доверенную среду взаимодействия между пользователями (юридические лица) и поставщиками различных услуг, требующих совершения юридически значимых действий в электронной среде. Сервисное пространство представляет собой систему интернет-порталов с коммерческими и комплексными услугами – структурированными электронными сервисами, ориентированными на жизненные потребности пользователей портала. Комплексные услуги реализуют сценарии, состоящие из востребованных государственных и коммерческих сервисов. Одна из задач, решаемых Сервисным пространством - сопровождение пользователя от идентификации возникшей жизненной ситуации до получения ожидаемого результата. Таким образом, ценностью для конечного пользователя являются: повышение комфортности при разрешении жизненной ситуации, экономия времени, юридическая защищенность, безопасность деятельности в электронной среде.

Предлагаемый подход с одной стороны позволит соблюсти коммерческие интересы Партнера, а с другой обеспечить достижение Правительством Российской Федерации целевых показателей качества государственного управления и перехода к информационному обществу. Действия Партнера по расширению пользовательской базы ИЭП, вызванные необходимостью увеличения потока транзакций и продаж пользователям комплексных сервисов,

автоматически приведут к росту числа физических и юридических лиц, пользующихся государственными услугами в электронном виде.

Следует отметить, что в настоящее время ответственность за функционирование ИЭП несёт Минкомсвязь России, не имея при этом эффективных возможностей повлиять на качество работы сервисов, за исключением формальных штрафных санкций, применяемых к исполнителю по государственному контракту.

Переход к реализации вышеописанной модели подразумевает повышение ответственности Партнера за обеспечение бесперебойного функционирования сервисов ИЭП с высокими параметрами надёжности и доступности, поскольку, в случае аварий и простоев в работе сервисов, Партнер будет нести существенные финансовые и репутационные издержки, связанные с претензиями широкого круга клиентов.

4.9. Возможности использования сервисов электронного правительства судебной и законодательной властью

Необходимо отметить, что развитие информационных систем судебной власти осуществляется в идеологии информационной открытости, в направлении внедрения в практическую деятельность судов электронного правосудия.

В Конституционном Суде Российской Федерации созданы и функционируют банк решений Конституционного Суда, внутренняя база знаний, электронная библиотека и автоматизированная система «Публикация судебных решений».

Информатизация деятельности Верховного Суда Российской Федерации осуществляется с использованием Автоматизированной информационной системы Верховного Суда Российской Федерации, представляющей собой совокупность информационных систем, центров обработки данных и компонентов информационно-телекоммуникационной инфраструктуры Верховного Суда Российской Федерации, обеспечивающей автоматизацию судебного документооборота и делопроизводства Верховного Суда Российской

Федерации, протоколирования судебных заседаний, внешнего информационного взаимодействия с использованием технологий видеоконференц-связи.

На базе государственной автоматизированной системы «Правосудие» решаются задачи автоматизации и формирования единого информационного пространства судов общей юрисдикции и системы Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, обеспечивается информационная и технологическая поддержка судопроизводства на принципах поддержания требуемого баланса между потребностью граждан, общества и государства в свободном обмене информацией и необходимыми ограничениями на распространение информации.

Информатизация деятельности арбитражных судов осуществляется с использованием программно-технических комплексов, включая системы автоматизации судопроизводства, системы автоматизации общего делопроизводства, системы электронного правосудия, в том числе: «Мой арбитр», «Картотека арбитражных дел», «Банк решений арбитражных судов», решающих как задачи автоматизации общего и судебного делопроизводства, так и предоставления информации в сети Интернет о судебных актах и движении дел арбитражных судов.

В качестве «дорожных карт» внедрения технологий электронного правосудия в практическую деятельность судов являются Федеральная целевая программа «Развитие судебной системы России на 2013 - 2020 годы», утвержденная Постановлением Правительства РФ от 27.12.2012 г. № 1406, предусматривающая, в частности, мероприятия по созданию электронного правосудия, включая внедрение программных средств аналитического обеспечения деятельности, осуществлению сканирования всех поступающих в суды документов, формирование электронных дел и формирование электронного архива судебных дел, а также Концепция информатизации Верховного Суда Российской Федерации, утвержденная приказом Председателя Верховного Суда Российской Федерации от 10.12.2015 г. № 67-П, и Концепция развития

информатизации судов до 2020 года, утвержденная постановлением Президиума Совета судей Российской Федерации от 19.02.2015 г. № 439.

Развитие информационных систем судебной власти осуществляется централизованно по видам органов судебной власти.

При этом учитывая общие тенденции развития государственных информационных систем, информационные системы органов судебной власти в случаях, когда это вызвано потребностями правосудия, могут использовать инфраструктурные элементы электронного правительства в целях оптимизации информационных процессов, а также в целях получения информации из информационных систем федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Это возможно за счет разработки механизмов взаимодействия информационных систем судебной власти с инфраструктурными элементами электронного правительства, как то: СМЭВ для взаимодействия между системами в рамках запросов, ЕСИА для идентификации и аутентификации граждан, а также использования единого пространства доверия и удостоверяющих центров для подтверждения электронной подписи.

Относительно органов законодательной власти необходимо отметить, что единая концепция информатизации указанных органов реализуется в рамках создания и развития единой государственной автоматизированной системы «Законотворчество».

Вместе с тем, по состоянию на 2016 год, информатизация законодательной власти происходит в основном в рамках развития порталов законодательных органов, через которые реализуется политика информирования и открытости - предоставляется информация о депутатах и их деятельности, повестка и протоколы сессий, работы комитетов, в отдельных случаях доступны аудио и видео протоколы и прямые трансляции.

Однако взаимодействие с гражданами и бизнесом информационные системы законодательной власти развиты недостаточно и представлены в первую очередь интернет-приемными. При этом в рамках Федерального закона от 02.05.2006 г. N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" обращения в электронном виде отправляются исключительно посредством электронной почты, отсутствует возможность подписания документов с помощью электронной цифровой подписью (ЭЦП). Также участие граждан в процессах обсуждения законопроектов и инициатив в рамках деятельности законодательных органов сведено к минимуму.

Взаимодействие информационных систем органов законодательной власти между собой и с информационными системами органов исполнительной власти не налажено, типовой схемой взаимодействия является хождение бумажных документов с запросами информации и их электронных копий.

При этом в рамках законотворческой деятельности зачастую требуется доступ именно к аналитическим данным, хранящимся в информационных системах органов исполнительной власти.

Уже сейчас активно начинается процесс внедрение информационных технологий в деятельность законодательных органов. Например в работе депутатов Государственной думы Российской Федерации седьмого созыва планируется полноценно использовать государственную автоматизированную систему «Законотворчество», что позволит получать электронные сообщения от избирателей, а также проводить встречи с гражданами посредством видеосвязи.

С помощью данной системы граждане смогут найти депутата от своей партии, округа и записаться на приём к конкретному депутату, так как в системе будут чётко указываться дни и часы приёма, а также когда и где он будет доступен для избирателя.

Кроме того, у граждан будет возможность отправлять и отслеживать рассмотрение обращения депутатами в электронном виде через специальный сайт. В случаях, когда после обращения граждан инициируется депутатский

запрос во властные органы, в личный кабинет человека на сайте также поступит информация об этом, что позволит очень чётко контролировать сроки обращений.

Между тем, целесообразно расширить использование ресурсов электронного правительства для законодательной власти по следующим направлениям:

- для обеспечения возможности подачи обращений граждан к депутатам из личного кабинета ЕПГУ;
- использование СМЭВ для обеспечения взаимодействия между информационными системами органов законодательной власти с федеральными, региональными и муниципальными информационными системами органов исполнительной власти;
- использование механизмов и сервисов электронного правительства для взаимодействия с гражданами, бизнесом и некоммерческими организациями и развитие принципов «прямой демократии».

Реализация вышеуказанных мероприятий позволит повысить эффективность законотворческих процессов.

Учитывая изложенное, необходимо разработать концепцию поэтапного подключения указанных ветвей власти к инфраструктуре электронного правительства, в том числе, предоставления сервисов информационных систем электронного правительства для поддержки законотворческой и судебной деятельности и план ее реализации до 2025 года.

5. Основные характеристики архитектуры электронного правительства Российской Федерации

5.1. Общие положения

5.1.1. В настоящей главе Системного проекта описаны элементы архитектурного подхода к проектированию крупных социально-технических систем, который ранее последовательно не использовался для развития электронного правительства Российской Федерации.

Архитектурный подход заключается в комплексном анализе и проектировании электронного правительства начиная с высокоуровневого рассмотрения его в соответствующем окружении, определения его миссии (цели), основных задач, ценностей для пользователей и самих пользователей, а также главных компонентов, и заканчивая проектированием конкретных информационных систем, ресурсов и сервисов.

Применение архитектурного подхода к развитию электронного правительства позволит значительно повысить его эффективность, снизить издержки функционирования и взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, повысить удовлетворенность пользователей качеством сервисов электронного правительства.

На основе применения этого подхода сформулированы перечисленные ниже положения и принципы, рассматриваемые как основные характеристики целевой архитектуры электронного правительства Российской Федерации в 2020 году, а также основополагающие требования к последующей разработке детализированных архитектурных решений.

Основные характеристики архитектуры электронного правительства предназначены для формирования базовых требований к организации компонентов электронного правительства и взаимосвязей между ними, а также для определения системообразующих и приоритетных действий, позволяющих планомерно достигать целей развития электронного правительства.

Под архитектурой электронного правительства в Системном проекте понимается комплексное описание создаваемого и развивающегося электронного правительства на уровне системообразующих компонентов, детализированное в достаточной мере для его применения при развитии электронного правительства, а также принципы и руководящие материалы, определяющие управление проектированием и развитием архитектуры электронного правительства.

При дальнейшем описании учитываются три архитектурных уровня электронного правительства: архитектуры деятельности; системной архитектуры;

технической архитектуры. На каждом уровне рассматриваются несколько архитектурных аспектов: сервисов, информации и данных; безопасности и доверия; эффективности и результативности.

Основные положения архитектуры деятельности представлены в Системном проекте в целом, в данном разделе сформулированы основные характеристики системной архитектуры электронного правительства.

Целевая архитектура электронного правительства до 2020 года, а также стандартизованные архитектуры ведомства, региона и муниципалитета, включающие описание всех архитектурных уровней и аспектов, а также регламенты адаптации указанных архитектур разрабатываются на первом этапе реализации Системного проекта.

5.1.2. Состав архитектуры электронного правительства

Архитектура электронного правительства состоит из двух групп компонентов.

Первая группа определена в Системном проекте и включает в себя:

- стратегическую миссию (цель) и задачи электронного правительства;
- все категории пользователей электронного правительства и ценности для них;
- принципы формирования архитектуры, используемые при оценке и выборе оптимальных архитектурных решений.

Вторая группа компонентов направлена на развитие технологических и административно-операционных аспектов электронного правительства и подлежит развитию и формированию в соответствии с направлениями и планом, определенным Системным проектом, а также на основании подходов и требований, изложенных в данном разделе, и состоит из:

- нормативной правовой базы, определяющей развитие и функционирование электронного правительства;

- стандартных архитектур для разных архитектурных уровней, наборов обязательных и рекомендуемых технических стандартов для отдельных компонентов электронного правительства, комплексов стандартов управления архитектурой электронного правительства (включая описание необходимых процессных, административных и операционных подходов и решений);

- архитектурных документов (или моделей), которые содержат описания архитектурных решений на соответствующих уровнях архитектуры электронного правительства и описывают текущее, целевое или переходное состояние электронного правительства.

- планов развития архитектуры электронного правительства, описывающих переход состояний из текущего в целевое со сроками и с учетом промежуточных состояний и изменений в случае необходимости

5.1.3. Для согласованного развития и эффективного управления в электронном правительстве выделяется платформа электронного правительства (далее - Платформа).

В Платформу объединяются централизованно развиваемые, применяемые или предоставляемые компоненты электронного правительства, средства расширения возможностей работы пользователей, средства развития электронного правительства в целом и отдельных его компонентов, средства обеспечения функционирования электронного правительства.

5.1.4. Необходимым условием включения компонентов электронного правительства в состав Платформы является использование предоставляемых ими сервисов и данных для обеспечения процессов взаимодействия при предоставлении государственных (муниципальных) услуг и реализации государственных (муниципальных) функций.

Другими критериями отнесения компонентов к Платформе являются:

- востребованность предоставляемых сервисов и данных пользователями электронного правительства;

- потребность в повторном использовании компонентов и их сервисов, и связанная с этим необходимость в стандартизации и централизованном управлении;

- направленность на мониторинг результатов работы электронного правительства в целом, а также ведомственных информационных систем, информационных ресурсов и сервисов.

5.1.5. Информационные системы и ресурсы, входящие в состав инфраструктуры, обеспечивающей информационно-техническое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме (далее – Инфраструктура взаимодействия), соответствуют вышеуказанным критериям и входят в состав Платформы.

Кроме того, в состав Платформы необходимо включать дополнительные компоненты и средства развития и функционирования электронного правительства, а также иных систем, не включенных в состав Инфраструктуры взаимодействия, но удовлетворяющих критериям, указанным выше. Включение элементов и систем электронного правительства в состав Платформы, а также создание новых элементов Платформы необходимо осуществлять последовательно в рамках разработки целевой архитектуры электронного правительства и плана перехода к целевой архитектуре, а также ее развития.

Для ряда информационных систем, в том числе систем и элементов электронного правительства может быть организован совместный с элементами Платформы режим развития и (или) эксплуатации в целях обеспечения административных, технологических или финансовых преимуществ (в том числе организация совместной аренды аппаратно-программных мощностей и сопутствующих технических средств). Организация подобных режимов помимо повышения эффективности функционирования таких систем позволит обеспечить их поэтапное включение в состав Платформы.

5.1.6. Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации является оператором электронного правительства (далее - Оператор), в задачи которого входит общая координация, определение общих требований, развитие, эксплуатация и мониторинг функционирования Платформы электронного правительства.

Для реализации архитектурного подхода, в целях концентрации усилий и рационального использования ресурсов, для обеспечения рассмотрения всех аспектов задач, в том числе качественной первичной проработки материалов, согласованности, преемственности решений и сохранения компетенций, Оператор вправе создавать соответствующие структурные подразделения, организации или выбрать специализированную организацию на конкурсной основе.

5.1.7. На переходный период информационные системы и ресурсы, отвечающие критериям отнесения к Платформе электронного правительства, могут управляться органами власти и местного самоуправления или уполномоченными ими организациями, но определение централизованных требований и мониторинг функционирования электронного правительства в целом также осуществляет Оператор, в том числе с использованием механизмов координации информатизации. Длительность переходного периода и состав информационных систем и ресурсов, относящихся к Платформе, определяется в процессе разработки целевой архитектуры электронного правительства и Планов перехода.

5.1.8. Архитектурные требования ко всему электронному правительству должны развиваться начиная с централизованной разработки компонентов целевой архитектуры всего электронного правительства, целевой архитектуры Платформы и набора стандартных архитектур для других компонентов электронного правительства (ведомства, региона, муниципалитета, судебной власти и др.).

Целевые архитектуры и планы перехода от текущего состояния к целевому для других компонентов электронного правительства разрабатываются на основе

стандартных архитектур по мере готовности, при этом архитектурная деятельность и практика должны реализовываться пошагово, в увязке с бюджетным процессом и с учетом возможностей для быстрых изменений в случае необходимости.

5.1.9. Архитектурные требования, включая их представление в форме системного проекта и в форме детальных архитектурных документов, развиваются на основе постоянного сбора и анализа предложений и требований с использованием механизма модернизации, имеющего периодический (ежегодный) и ситуационный характер.

5.1.10. Свод архитектурных принципов и спецификаций логической структуры архитектурных описаний и моделей в совокупности составит архитектурный фреймворк электронного правительства, который будет развиваться и дополняться по мере необходимости.

5.2. Принципы формирования

5.2.1. В данном разделе сформулированы принципы организации архитектуры электронного правительства, рассматриваемые как основные характеристики целевой архитектуры электронного правительства Российской Федерации в 2020 г., а также как основополагающие (обязательные для применения) требования к ее последующей разработке.

5.2.2. Ориентация на пользователя. Электронное правительство развивается с ориентацией на потребности пользователей всех категорий путем их постоянного детального мониторинга в различных жизненных и деловых ситуациях.

Усилия по развитию электронного правительства концентрируются на осознании текущих и будущих требований пользователей для планирования деятельности с ориентацией на их ожидания.

5.2.3. Всеохватность. Электронное правительство расширяемо для охвата своими возможностями всех ветвей власти, уровней государственного управления

и местного самоуправления, всех видов организаций, включая самоорганизующиеся сообщества, все возраста и группы населения для предоставления им услуг, удобных способов взаимодействия со службами электронного правительства и между собой, совместного использования информации, поддержки совместной деятельности.

5.2.4. Равные условия. Для зарегистрированных пользователей всех категорий вне зависимости от их физического местонахождения в соответствии с объемом предоставляемых им прав обеспечиваются доступ к государственным (муниципальным) услугам и прикладным сервисам электронного правительства, поиск и получение общедоступной государственной информации, предоставление других возможностей электронного правительства.

Каждый пользователь электронного правительства может взаимодействовать с электронным правительством и другими пользователями с соблюдением установленных требований и в рамках возможностей, на которые он авторизован.

5.2.5. Многообразие каналов доступа. Архитектура электронного правительства поддерживает разнообразные каналы доступа к электронному правительству, учитывающие реальные потребности и потребительские характеристики разных категорий пользователей, в том числе пользователей с ограниченными возможностями.

Обеспечивается возможность использования новых появляющихся типов каналов доступа, например, с применением голосового интерфейса. Приоритетными для развития электронного правительства являются мобильные каналы доступа.

5.2.6. Непрерывность процессов взаимодействия. Архитектура электронного правительства обеспечивает организацию сквозных процессов обслуживания пользователей, в том числе интеграцию автоматизированных информационных систем многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг и других каналов обращения за

государственными и муниципальными услугами или за результатами их предоставления. При этом обеспечивается непрерывность начатого процесса обслуживания пользователей с возможностью перехода от одного канала доступа к другому.

5.2.7. Ориентация на данные. Архитектура электронного правительства обеспечивает полномасштабное использование юридически значимых данных в процессах взаимодействия с другими заинтересованными сторонами с целью повышения скорости взаимодействия и принятия решений, сокращения объемов межведомственного документооборота, количества информационных государственных (муниципальных) услуг и документов обязательного хранения у граждан и организаций.

5.2.8. Федеративно-сегментная архитектура электронного правительства. Архитектура электронного правительства Российской Федерации имеет неоднородную федеративно-сегментную структуру, учитывающую наличие международного уровня межправительственного взаимодействия, федерального и регионального уровней государственной власти, местного самоуправления и предметных областей, выделенных в виде отдельных сегментов.

При этом в каждом сегменте могут быть уточнены и дополнены требования к собственным коммуникациям и совместно используемым сведениям в соответствии с целями и задачами органов государственной власти и местного самоуправления, нормативными правовыми актами и реальными возможностями.

5.2.9. Централизованное развитие архитектуры. Архитектура электронного правительства стремится к централизованному развитию, при этом сочетает и обеспечивает рациональный баланс централизованного развития электронного правительства и децентрализации, что означает применение как централизованно создаваемых, применяемых и/или предоставляемых компонентов, так и компонентов, создаваемых и/или применяемых в отдельных сегментах электронного правительства.

Наряду с этим, по согласованию с Оператором, в строгом соответствии со стандартизованными архитектурами осуществляется децентрализованное развитие ведомственных и региональных компонентов или отдельных сегментов электронного правительства.

5.2.10. Совместное использование компонентов Платформы. Централизованные сервисы являются обязательными к использованию, при этом Оператором определяются обязательные требования к использованию стандартов электронного правительства, совместно используемых сервисов и информационных ресурсов, а также требования, которые в том числе обеспечивают соблюдение единых прав пользователей, совместимость систем и их компонентов, интероперабельность данных и метаданных, информационную безопасность.

5.2.11. Гибкость и адаптивность. Архитектура электронного правительства обладает гибкостью, позволяющей поддерживать способность электронного правительства к быстрым изменениям структуры без потери целостности и устойчивости.

Для обеспечения гибкости уменьшается размер функциональных и информационных компонентов архитектуры, применяется сервисное представление для функций, осуществляется максимальная независимость сегментов, обеспечивается детальное, актуальное и полное документирование.

5.2.12. Поддержка самоорганизации пользователей. Архитектура электронного правительства предоставляет широкие возможности для удобного самообслуживания пользователей разных категорий за счет предоставления им инструментальной и институциональной среды, обеспечивающей возможность совместной деятельности граждан, бизнеса и пользователей других категорий друг с другом.

5.2.13. Эффективность и результативность. Архитектурные решения соответствуют общему назначению электронного правительства, направлены на

создание ценностей для пользователей и общества, следуют утвержденным обязательным требованиям и позволяют измерять их вклад в достижение целей.

Развитие архитектуры электронного правительства в целом или отдельных сегментов осуществляется для получения конкретных измеримых преимуществ, а не для технического совершенствования.

5.2.14. Безопасность и доверие. Архитектура электронного правительства обеспечивает гарантированную возможность безопасного доступа к информационным системам, информационным ресурсам и сервисам электронного правительства для использования гражданами, организациями, органами государственной власти и органами местного самоуправления при их взаимодействии друг с другом.

Действия пользователей электронного правительства и их данные защищаются; конфиденциальность, целостность и доступность данных обеспечиваются таким образом, что устанавливается доверие между пользователем и электронным правительством, позволяющее передавать и/или хранить персональную и иную конфиденциальную информацию.

5.2.15. Ориентация на свободное программное обеспечение и отечественного производителя. Архитектура электронного правительства при определении и использовании требований учитывает положения национальной технической политики, в том числе для обеспечения преференции техническим и программным средствам отечественного производства, а также свободному программному обеспечению при развитии электронного правительства Российской Федерации.

5.2.16. Прозрачность изменений. Развитие архитектуры электронного правительства осуществляется в рамках открытого процесса с вовлечением в него представителей всех заинтересованных сторон, обеспечением прозрачности и подотчетности принимаемых решений.

5.3. Основные требования к сервисам Платформы

5.3.1. Под сервисом понимается действие с определенным результатом, предоставляющего набор некоторых возможностей пользователю и/или информационной системе электронного правительства и/или внешней системе, подключенной к электронному правительству. Ниже приведены группы сервисов, обязательные для включения в Платформу

5.3.2. Набор сервисов и их компоновка по информационным системам электронного правительства, а также приоритетность реализации могут меняться и будут определяться в ходе разработки целевой архитектуры электронного правительства и систем, входящих в Платформу, а также по мере их развития

5.3.3. Сервисы доступа пользователей к электронному правительству предназначены для поддержки непосредственного взаимодействия пользователя с электронным правительством. В целевой архитектуре Платформы должны быть предусмотрены сервисы-интерфейсы обращений пользователя (и к пользователю) для разных устройств и каналов доступа; сервисы обеспечения непрерывности процессов обслуживания пользователей при переходе от одного канала доступа к другому; сервисы персональной информационной среды (личного кабинета гражданина, виртуального офиса организации, площадки совместной деятельности сообщества), обеспечивающие деятельность пользователя в каждой из ролей, в которых он выступает при взаимодействии с электронным правительством; сервисы формирования запросов на оказание услуг от граждан или организаций; сервисы доступа пользователя к архиву своих документов и записей фактов взаимодействия с электронным правительством; сервисы поддержки гражданского участия в государственном и муниципальном управлении.

5.3.4. Сервисы управления взаимоотношениями с пользователями предназначены для консультирования и всесторонней поддержки пользователя в процессах его взаимодействия с электронным правительством, в том числе для подготовки инициативных (проактивных) извещений и предложений

пользователю, например, о новых правах, льготах и ролях, которые ему становятся доступными. Поддержка осуществляется как оператором контакт-центра, так и автоматически на основе сведений об индивидуальных особенностях каждого пользователя, который сохраняет возможность управления активностью по отношению к себе и использованием для этого своих персональных данных.

5.3.5. Сервисы персональных помощников предназначены для представления пользователю возможностей, облегчающих его взаимодействие с электронным правительством и применяемых в режиме самообслуживания, в том числе при поиске нужных услуг, при заполнении экранных форм заявлений на услуги. Также должны быть разработаны более развитые средства, такие как персональные интеллектуальные помощники, обеспечивающие индивидуализацию персональной информационной среды, индивидуальную настройку сценариев взаимодействия с электронным правительством, инструменты работы со своими документами и записями, накапливаемыми и хранимыми в составе личного кабинета или виртуального офиса.

5.3.6. Сервисы цифрового рабочего места государственного или муниципального служащего включают типовые офисные сервисы (текстовый редактор, табличный процессор, приложение для подготовки презентаций, планировщик событий, клиент почтовой службы), инструменты работы с информационными объектами, а также в среде мультимедиа (например, для ведения телеконференций, анализа ситуации на местах событий). Кроме того, должны быть реализованы прикладные сервисы поддержки участия в оказании государственной или муниципальной услуги; прикладные сервисы и/или сценарии поддержки выполнения конкретной государственной или муниципальной функции; сервисы маршрутизации документооборота (с переходом к маршрутизации потоков работ с реестровыми записями), сервисы доступа к нормативно-справочной информации и другим централизованным информационным ресурсам, сервисы аналитической обработки и визуализации

данных, сервисы организации коллективной работы, сервисы поддержки принятия решений.

5.3.7. Сервисы централизованного ведения реестров государственных и муниципальных услуг и функций обеспечивают существенное расширение возможностей Федерального реестра государственных и муниципальных услуг (функций) за счет включения смешанных услуг разных типов, создаваемых совместно с неправительственными организациями. Должны быть охвачены услуги электронного правительства для пользователей и услуги пользователей (или их групп) для потребностей электронного правительства, в том числе в режиме краудсорсинга. Должны также реализовываться и быть охваченными реестровым учетом служебные сервисы электронного правительства.

5.3.8. Сервисы проектирования процессов и цепочек взаимодействия предназначены для предоставления операторам, разработчикам и другим заинтересованным сторонам развития электронного правительства инструментов формирования процессов взаимодействий с ним, между собой и со своими клиентами. Реализуются сервисы проектирования простых процессов/правил и простых стандартизованных цепочек взаимодействий; сервисы проектирования сложных рабочих процессов/правил и сложных цепочек взаимодействий; сервисы тестирования разрабатываемых процессов/правил и цепочек взаимодействий; сервисы определения сообщений и их структуры (в том числе, в составе цепочек взаимодействий); сервисы испытаний и сертификации процессов/правил и цепочек взаимодействий; процедура регистрации разработанных сервисов в реестре. Реализуется возможность расширения набора инструментальных сервисов силами партнеров при обязательной проверке на соответствие требованиям электронного правительства.

5.3.9. Сервисы исполнения рабочих процессов/правил предназначены для реализации сценариев оказания государственных и/или смешанных услуг. В эту группу входят сервисы, предоставляющие возможности управления процессами различного уровня сложности и разных типов регламентов (внутри организации,

между организациями, между различными сегментами электронного правительства и т.д.).

5.3.10. Сервисы межведомственного (и межпартнерского) электронного взаимодействия обеспечивают синхронное и асинхронное взаимодействие информационных систем электронного правительства и его пользователей, контролировать события и обеспечивать интеграцию сервисов и сообщений взаимодействующих субъектов. Предусматривается их взаимодействие с сервисами управления данными для расширения возможностей синтаксического и семантического контроля и преобразования данных, вовлекаемых в процессы взаимодействий субъектов.

5.3.11. Сервисы управления информацией и данными предназначены для управления размещением, хранением, раскрытием и предоставлением данных в соответствии с запросами и правами пользователей. Реализуются сервисы контроля данных на основе нормативно-справочной информации; сервисы конвертации данных и метаданных для обеспечения уровня интероперабельности, отвечающего потребностям и зафиксированным требованиям. Также реализуются механизмы управления бессрочным хранением данных (в том числе, в принятых форматах) с обеспечением физической сохранности, защиты от логического искажения, недопущения нарушений юридической значимости информации, а также с обеспечением контроля качества.

5.3.12. Сервисы поддержки производительности и непрерывности функционирования электронного правительства предназначены для операторов эксплуатации систем электронного правительства, включают сервисы мониторинга функционирования электронного правительства и взаимодействуют с сервисами менеджмента качества электронного правительства.

5.3.13. Сервисы менеджмента качества электронного правительства предназначены для систематического мониторинга результатов деятельности электронного правительства, учета возникающих инцидентов, анализа реального состояния, включая ориентацию на ожидания и потребности пользователей,

выработку мер по повышению качества результатов и эффективности деятельности электронного правительства.

5.3.14. Сервисы проектирования и разработки компонентов электронного правительства предназначены для разработки новых и модернизации существующих компонентов, и быть ориентированными как на руководителей проектов, так и на специалистов-разработчиков. Эти сервисы учитывают процессные, проектные и инкрементальные подходы к разработке.

5.3.15. Сервисы поддержки типовых функций органов государственной власти и органов местного самоуправления предназначены для реализации типовых требований к приложениям, предназначенным для тиражирования, обеспечения процесса верификации, сопровождения нагрузочного тестирования и приемки таких приложений, публикации сведений о них, участия в подготовке возможных пользователей.

5.3.16. Сервисы адаптации и интеграции типовых сервисов предназначены для обеспечения процесса валидации централизованно разрабатываемых и/или поставляемых сервисов прикладного и общесистемного характера, их поддержки, адаптации или интеграции в производственной среде организаций-пользователей, контроля гарантийного сопровождения при эксплуатации.

5.3.17. Сервисы информационной безопасности и доверия электронного правительства предназначены для обеспечения информационной безопасности пользователей, приложений, информации, компонентов платформы и средств обработки данных электронного правительства на всех этапах его жизненного цикла.

5.3.18. Приведенный выше перечень сервисов является открытым, в составе Платформы по мере ее развития будут реализовываться другие группы сервисов, такие как сервисы управления развитием архитектуры или сервисы поддержки дистанционного обучения пользователей.

5.4. Основные требования к информации и данным Платформы

5.4.1. В состав Платформы входят информационные ресурсы (базовые государственные информационные ресурсы, общероссийские классификаторы, другие типы сведений). Платформа поддерживает актуальность данных, их целостность, согласованность и непротиворечивость.

Включение конкретных информационных ресурсов в Платформу осуществляется поэтапно с целью оптимизации затрат и получения преимуществ на каждом этапе.

5.4.2. Определение очередности и способа включения информационных ресурсов в Платформу может основываться на критерии оперативности доступа к информации.

Преимущественными для включения считаются ресурсы, к которым требуется доступ в реальном времени, например к общероссийской нормативно-справочной информации, конфиденциальной информации пользователей (передаваемой при регистрации для обязательного хранения), метаданным, необходимым для предоставления услуг.

Вторым по оперативности определяется режим доступа в реальном времени с возможностью предоставлять информацию в зависимости от параметров запроса в течение минут или даже в течение суток.

Последним по оперативности является режим доступа, организуемого по специальным запросам и процедурами с предоставлением сведений в течение срока, индивидуально определяемого для каждого запроса.

5.4.3. В Платформу включается общая нормативно-справочная информация, как особая категория данных и метаданных. Поддерживается доступ ко всем видам общей нормативно-справочной информации, таким как нормативные правовые акты, нормативно-технические документы, тезаурусы и словари, другие материалы, обеспечивающие гармонизацию и развитие нормативно-справочной

информации, формализованные описания метаданных информационных ресурсов.

5.4.4. Платформа определяет стандартизованное описание данных для совместного использования. Поддерживается совокупность способов описания данных и метаданных, в том числе включающих обеспечение необходимых областей семантической интероперабельности и обоснованных реальными потребностями режимов работы с информацией и управления данными.

5.4.5. Платформа предусматривает создание и поддержку единого каталога типов данных и атрибутов (далее - Каталог), включающего содержательные и формализованные описания государственных и муниципальных данных, сведений пользователей и сведений третьих сторон, используемых для электронного правительства. Предусматривается возможность гибко изменять организацию создания, размещения, использования, изменения и архивирования данных в соответствии с реальными потребностями со стороны пользователей. Централизация информационных ресурсов совместного использования может сочетаться с их физическим приближением к реальным пользователям. При этом Платформа обеспечивает поддержку центральных механизмов обеспечения актуальности, целостности и непротиворечивости данных.

5.4.6. Каталог охватывает как централизованные данные для совместного использования, так и открытые данные органов государственной власти и местного самоуправления. Для каждого учтенного информационного ресурса в реестре хранится стандартизованное формализованное описание и указатель на место размещения. Реестр является расширяемым по составу, по используемым стандартам формального описания, по степени формализации на основе единой модели информации и данных электронного правительства.

5.5. Основные требования к организации информационной безопасности и доверия в Платформе

5.5.1. Информационная безопасность Платформы обеспечивается посредством применения типовых (унифицированных) политик безопасности ко

всем пользователям и компонентам электронного правительства, составленных с учетом рисков и угроз информационной безопасности, присущих соответствующему компоненту.

5.5.2. Для разработки, реализации и контроля применения политик информационной безопасности, на базе организации, реализующей архитектурный подход, Оператором формируется структура, обеспечивающая информационную безопасность пользователей и компонентов Платформы в соответствии с требованиями регуляторов информационной безопасности Российской Федерации, а также с учетом передового опыта коммерческих организаций.

5.5.3. Для технического достижения требуемого уровня защищенности Платформа включает в свой состав соответствующие сервисы, при этом информационная безопасность пользователей и компонентов Платформы в основном обеспечивается применением таких сервисов.

5.5.4. Система идентификации и аутентификации электронного правительства реализовывает сервис авторизации пользователя с возможностью доступа к информационным системам и ресурсам электронного правительства таким образом, чтобы авторизованный пользователь не нуждался в иных идентификаторах, кроме идентификатора электронного правительства (при условии соблюдения требований политик безопасности).

5.5.5. Система идентификации и аутентификации электронного правительства формируется на основе существующей Единой системы идентификации и аутентификации посредством ее развития и интеграции (установления взаимного доверия) с иными государственными и негосударственными системами идентификации и аутентификации, гарантирующими соблюдение политик безопасности электронного правительства.

5.5.6. Система идентификации и авторизации электронного правительства поддерживает различные способы авторизации пользователей, сложность и надежность которых должна быть адекватна политике безопасности,

предоставляющей доступ информационной системы электронного правительства, а также постоянно совершенствоваться согласно развитию общемировыми отраслевыми технологиями и практиками

5.5.7. Развитие системы идентификации и аутентификации направлено на повышение качества (надежности) авторизации при сохранении ее удобства, в том числе посредством развития сервисов Головного удостоверяющего центра Российской Федерации и повсеместного бесплатного для граждан распространения и обслуживания цифровых идентификаторов (сертификатов квалифицированной электронной подписи или производных для их дистанционного формирования) в составе физических носителей, используемых для удостоверения личности (таких как электронное удостоверение личности гражданина).

5.5.8. Развитие компонентов, обеспечивающих информационную безопасность Платформы, осуществляется с учетом постоянного отслеживания новых угроз.

5.6. Основные требования к обеспечению эффективности и результативности Платформы

5.6.1. Архитектура Платформы поддерживает модель эффективности и результативности Платформы (далее - Модель), сервисы эффективного управления портфелями проектов, сервисы мониторинга показателей деятельности Платформы и электронного правительства в целом с целью контроля их соответствия поставленным целям и целевым значениям, а также контроля соответствия компонентов потребностям и задачам.

5.6.2. В рамках проектирования целевой архитектуры Платформы разрабатывается гибкая Модель, основанная на методах формирования цепочек создания ценности, с учетом опыта использования различных вариантов этих моделей и смежных подходов в зарубежных странах и России. Модель и методические рекомендации по ее наполнению включают набор принципов формирования системы связанных показателей (индикаторов), обеспечивающих

их адекватность задачам, решаемым с помощью этой модели – ориентация на результат, логическая связанность, сбалансированность, измеримость, достижимость, релевантность, пригодность для управления проектами, полнота и др. Показатели иерархически выстраиваются и балансируются таким образом, чтобы достижение целевых значений показателей нижнего уровня гарантировало бы получение необходимого результата на более высоком уровне иерархии, а показатели разных уровней иерархии отражали бы все аспекты создания, развития и функционирования систем, существенные для успешной деятельности Платформы.

5.6.3. Модель пригодна как для мониторинга и контроля эффективности и результативности Платформы, так и на уровне электронного правительства в целом, уровне информатизации органов власти и местного самоуправления, а также на уровне портфелей проектов и отдельных проектов. Требования и методические рекомендации по ее наполнению детально прорабатываются при разработке стандартизованных архитектур для ведомства, региона и муниципалитета.

5.6.4. Важным свойством образуемой структуры показателей является ее соответствие уровням архитектуры электронного правительства – от стратегии и планов информатизации (уровень архитектуры деятельности) до укрупненного компонентного состава отдельных прикладных или инфраструктурных информационных систем (уровни системной и технической архитектур).

5.6.5. Решение задач управления портфелями проектов опирается на оценки вклада одного проекта в возможности реализации других проектов и в достижение целей электронного правительства. Выполняется анализ и учет связей между многими проектами, а также учет стратегических целей, выходящих за рамки одного проекта или даже их группы. Такие задачи решаются с использованием Модели. За счет этого портфельное управление получает возможность анализа совокупности взаимосвязей цепочек создания ценностей электронного правительства, включая перекрестные взаимосвязи.

5.6.6. Процесс портфельного управления обеспечивается достоверными, актуальными и полными значениями характеристик затрат, результативности и эффективности проектов и работающих систем. Эти значения получаются различными способами. Часть из этих значений включаются в состав заявок на новые инициативы, другая часть предоставляется процедурами мониторинга. При этом используются процедуры мониторинга разного уровня – от мониторинга достижения индикаторов конечных целей до показателей производительности процессов и информационно-коммуникационных систем, а также показателей фактических затрат.

5.6.7. Для осуществления мониторинга ключевых показателей эффективности и результативности Платформы и электронного правительства в целом в рамках Платформы разрабатываются методы и инструментарий их измерения, а также создается система сбора и обработки первичных данных. Для этого модернизируются уже используемые инструменты измерения (федеральное статистическое наблюдение, административную отчетность, опросы населения и пользователей услуг электронного правительства и др.), а также разрабатываются инструментальные методы автоматического измерения параметров систем Платформы и формы отчетности их операторов.

5.6.8. Архитектура Платформы содержит встроенные компоненты анализа и моделирования, которые позволяют описывать области возможного применения типовых компонентов и предотвращать создание дублирующих компонентов.

5.7. Базовые требования к технической архитектуре электронного правительства

5.7.1. Формирование требований к технической архитектуре и ее реализация осуществляется в приоритетном порядке: от Платформы, далее к электронному правительству в целом, далее к отдельным сегментам электронного правительства.

5.7.2. Управление развитием технической архитектуры электронного правительства осуществляется на основе контроля соответствия проектных

решений и готовых компонентов общепринятым многоуровневым и многоаспектным стандартам, в том числе, разработанным в рамках электронного правительства.

5.7.3. Архитектура электронного правительства на инфраструктурном уровне опирается на возможности единой сети передачи данных органов власти¹⁴ и системы центров обработки данных¹⁵. На этой основе осуществляется централизация программных и информационных ресурсов, использование виртуализации и других технологий облачных вычислений.

5.7.4. Виртуализация применяется с целью уменьшения удельных затрат электронного правительства, увеличения возможностей масштабирования его систем, а также применения сервисов обработки данных большого объема, требующих периодического использования больших вычислительных мощностей.

5.7.5. Наиболее важным аспектом технической архитектуры электронного правительства является переиспользование однородных технологических компонентов для снижения необоснованных затрат на разработку, подготовку, проверку, сертификацию аналогичных компонент и повышения эффективности использования компонент за счет увеличения количества их пользователей.

¹⁴ В части телекоммуникационной составляющей ИЭП необходимо учитывать постановление Правительства Российской Федерации от 24 ноября 2014 г. № 1240 «О некоторых вопросах по обеспечению использования сети передачи данных органов власти», которым определяется порядок использования сети передачи данных органов власти, в целях осуществления государственных функций.

¹⁵ В процессе проектирования ИЭП до 2020 года должно быть учтено поручение Президента Российской Федерации от 20 июля 2016 г. № Пр-1385, которым предусмотрено обеспечение использования ИЭП органами власти для получения услуг, использования программного обеспечения или обработки данных на основе «облачных» технологий, а также поручения пункта 6 раздела I протокола заседания Правительственной комиссии по бюджетным проектировкам на очередной финансовый год и плановый период от 4 июля 2016 г. № 1, предусматривающего проработку вопроса централизации проведения мероприятий по информатизации федеральными органами исполнительной власти и органами управления государственными внебюджетными фондами и учитывать распоряжение Правительства Российской Федерации от 7 октября 2015 г. № 1995-р «Об утверждении Концепции перевода обработки и хранения государственных информационных ресурсов, не содержащих сведения, составляющие государственную тайну, в отвечающую требованиям информационной безопасности систему федеральных и региональных центров обработки данных».

5.7.6. Важным аспектом технической архитектуры электронного правительства является также технологическая независимость и безопасность инфраструктуры электронного правительства.

5.8. Управление развитием архитектуры электронного правительства

5.8.1. Переход к новому, целевому состоянию электронного правительства к 2020 году требует целенаправленных преобразований текущей архитектуры электронного правительства и скоординированных действий всех заинтересованных сторон.

5.8.2. Главные цели управления развитием архитектурой электронного правительства включают формирование отдельных компонентов электронного правительства, включая элементы Платформы, взаимосвязей между компонентами, стандартов, а также методик, которые обеспечивают целенаправленное, устойчивое и непрерывное развитие электронного правительства при изменении внешних условий и внутренней структуры.

5.8.3. Оператором осуществляется координация деятельности по развитию архитектуры электронного правительства с целью его гармоничного и рационального совершенствования, а также с целью согласования уровней зрелости архитектур отдельных компонентов электронного правительства.

5.8.4. Целевая высокоуровневая архитектура электронного правительства в целом, целевая архитектура Платформы электронного правительства до 2020 года, а также стандартизованные архитектуры ведомства, региона и муниципалитета, включающие описание всех архитектурных уровней и аспектов, а также регламенты адаптации указанных архитектур разрабатываются Оператором на первом этапе реализации Системного проекта.

5.8.5. Для управления развитием архитектуры электронного правительства создается многоуровневая система управления, охватывающая федеральный, региональный и муниципальный уровни, которая встраивается в систему управления развитием и использованием электронного правительства.

В каждом органе государственной власти и местного самоуправления определяются представители, ответственные за архитектурные решения.

На федеральном уровне осуществляется централизованная деятельность по разработке и регулярном пересмотре стандартизованных (рамочных структур) архитектур региональных, муниципальных, тематических/отраслевых сегментов электронного правительства.

На основе централизованно разработанных стандартизованных архитектур, соответствующими органами власти разрабатываются и уточняются целевые архитектуры электронных регионов, муниципалитетов, ведомств, которые согласовываются с Оператором.

Возникающие разногласия рассматриваются и преодолеваются Правительственной комиссией по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности.

5.8.6. Для поддержания в актуальном состоянии описания текущей и целевой архитектуры электронного правительства необходимо организовать архитектурное хранилище, в котором размещаются описания архитектурных артефактов, таких как текущее и целевое состояние архитектуры электронного правительства в целом, методики выполнения архитектурных процессов, стандартизованные рамочные структуры, наборы технических стандартов, компоненты (для повторного использования), отношения и зависимости, графические представления для работы с нестандартизованными по нотации рисунками и схемами и т.д.

5.8.7. Архитектурное хранилище позволит управлять развитием архитектуры электронного правительства путем проверки архитектурных моделей на предмет внутренней согласованности, полноты и точности; анализировать недостатки текущей архитектуры по сравнению с целевой и ранжировать их по приоритетности; проводить аудит предлагаемых компонент на их соответствие стандартам архитектуры, выявлять новые или изменённые компоненты, которые

должны быть разработаны для целевой архитектуры; устранять несовместимость, несогласованность или конфликты в рамках формируемой архитектуры.

5.8.8. Первоочередные действия по внедрению архитектурного подхода электронного правительства заключаются в установлении архитектурного надзора со стороны Оператора с использованием механизмов координации информатизации, описании текущего состояния архитектуры электронного правительства и создании архитектурного хранилища.

Одновременно будет начата разработка целевой архитектуры электронного правительства и набора архитектурных стандартов электронного правительства Российской Федерации.

6. Управление развитием и использованием электронного правительства

С учетом стратегических целей и задач электронного правительства в Российской Федерации до 2020 года управление его развитием и использованием будет:

- учитывать внутренние и внешние тренды развития рынка информационно-коммуникационных технологий;
- основываться на существующей структуре государственного управления;
- охватывать все уровни власти;
- опираться в развитии электронного правительства на архитектурный подход;
- учитывать возможности финансовых, материальных и кадровых ресурсов.

Управление развитием и использованием электронного правительства предусматривает в органах государственной власти и органах местного самоуправления разработку соответствующих настоящему Системному проекту стратегий и планов, а также осуществление оперативных действий с учетом

результатов мониторинга показателей результативности и эффективности функционирования электронного правительства.

В интегрированную организационную структуру управления развитием и использованием электронного правительства войдут:

- система коллегиальных органов, создаваемых на федеральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации и, при необходимости, на уровне муниципальных образований;
- структуры государственного управления и местного самоуправления, обеспечивающие координацию действий и реализацию решений соответствующего коллегиального органа.

На федеральном уровне таким коллегиальным органом будет Правительственная комиссия по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности (далее - Правительственная комиссия).

Организация подготовки и координация исполнения решений Правительственной комиссии, а также решение оперативных вопросов по развитию и использованию электронного правительства будет возложено на подкомиссию Правительственной комиссии по развитию и использованию электронного правительства, которая формируется на основе действующей подкомиссии Правительственной комиссии по использованию информационных технологий при предоставлении государственных и муниципальных услуг (далее - Подкомиссия).

Подкомиссия должна решать задачи:

- совершенствования системы управления развитием и использованием электронного правительства;
- развития архитектуры электронного правительства;
- обеспечения информационной безопасности;

- повышения компетентности в области ИКТ всех категорий пользователей;
- использования механизмов государственно-частного и муниципального-частного партнерств;
- совершенствования механизмов вовлечения граждан в процессы государственного и муниципального управления.

Решения Правительственной комиссии и Подкомиссии являются руководящими для органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Координация исполнения решений Правительственной комиссии и Подкомиссии, а также оперативная управленческая деятельность по развитию и использованию электронного правительства возлагаются на Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации.

На региональном и муниципальном уровнях порядок создания и функционирования коллегиальных органов, а также органов, на которые возлагаются функции по оперативному управлению, реализации и координации исполнения решений соответствующего коллегиального органа, определяются уполномоченными органами государственной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления соответственно.

На региональном уровне рекомендуется включать в состав коллегиального органа представителей исполнительной, законодательной и судебной власти субъектов Российской Федерации, а также территориальных подразделений федеральных органов власти и органов местного самоуправления. Для координации региональной и муниципальной деятельности по развитию и использованию электронного правительства при региональном коллегиальном органе может быть сформирован соответствующий совет, включающий представителей органов местного самоуправления.

Полномочия по обеспечению развития и эксплуатации инфраструктурных и технологических компонентов электронного правительства, а также отдельных

сервисов, должны быть возложены на операторов, назначаемых в соответствующих федеральных органах исполнительной власти, органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления.

Одновременно в качестве механизма управления развитием электронного правительства будет использоваться регулярная оценка хода реализации Системного проекта.

Анализ степени реализации Системного проекта инфраструктуры электронного правительства, принятого в 2010 году, показал, что часть положений, указанных в нем в качестве приоритетных, со временем устарели и не были реализованы. Это связано с тем, что документ носил статический характер, не подвергался изменениям с учетом изменяющихся условий и потребностей.

Для устранения данной проблемы при развитии электронного правительства до 2020 года необходимо проводить регулярную оценку хода реализации настоящего Системного проекта, которая позволит поддерживать версию и актуальность документа, а также, в случае необходимости, вносить в него корректировки.

Механизм регулярной оценки заключается в подготовке ежегодного доклада о степени реализации Системного проекта, содержащий основные мероприятия, которые были осуществлены за отчетный период, план мероприятий на следующий год, а также предложения по корректировке (в случае необходимости). Подготовка доклада будет осуществляться Министерством связи и массовых коммуникаций Российской Федерации.

Доклад формируется в соответствии с Правилами разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства РФ от 29.10.2015 г. №1162 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля

реализации отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации».

Предложения по корректировке Системного проекта могут поступать от любой заинтересованной стороны и рассматриваются Подкомиссией.

Корректировка производится путем внесения изменений в План мероприятий, который является приложением к Системному проекту. Изменения могут заключаться в уточнении перечня мероприятий (дополнении либо сокращении), а также в изменении сроков реализации отдельных мероприятий.

7. Заключительные положения

Разработка Системного проекта основана на осознании, что эффективная информационно-технологическая инфраструктура государства становится решающим фактором повышения качества жизни, обеспечения национальной безопасности, роста конкурентоспособности и улучшения условий для ведения предпринимательской деятельности.

Эта обусловленность диктуется современным ходом процессов совершенствования системы государственного управления, в котором информационно-коммуникационные технологии являются решающим фактором, влияющим на формирование общества XXI века. Их революционное воздействие касается образа жизни людей, их здоровья, образования и работы, а также взаимодействия правительства и граждан.

Анализ предыдущего этапа развития электронного правительства показал целесообразность смены парадигмы его построения. Необходима перестройка работы электронного правительства на принципах человеко-ориентированности, формирование комплексной цифровой среды жизнедеятельности граждан и организаций с обеспечением постоянного роста качества электронных государственных и муниципальных услуг, снижения издержек функционирования и оптимизация взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, вовлечения граждан в процессы управления.

Электронное правление является процессом трансформации правительства - оно требует планирования, политической воли и необходимых ресурсов в силу масштаба требуемых изменений при обязательном участии органов власти всех уровней.

В силу комплексной совокупности положительного для России эффекта, внедрение подходов Системного проекта требует контроля на уровне Главы государства и высших должностных лиц с соответствующими распорядительными полномочиями.