

Цифровое правительство 2020

Перспективы для России



ЦИФРОВОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО 2020

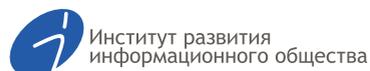
ПЕРСПЕКТИВЫ ДЛЯ РОССИИ

ВСЕМИРНЫЙ БАНК



ГЛОБАЛЬНАЯ ПРАКТИКА ПО ТРАНСПОРТУ И ИКТ

В СОТРУДНИЧЕСТВЕ С



АПРЕЛЬ 2016

Настоящий доклад подготовлен сотрудниками Всемирного банка в сотрудничестве с Институтом развития информационного общества. Содержащиеся в нем решения, интерпретации и выводы не обязательно отражают взгляды исполнительных директоров Всемирного банка или правительств, которые они представляют. Всемирный банк не гарантирует точности сведений, содержащихся в настоящей публикации.

Настоящее издание, подготовленное Всемирным банком в сотрудничестве с Институтом развития информационного общества, доступно согласно условиям лицензии Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0).

Содержание

ВВЕДЕНИЕ	5
1. ЦИФРОВОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО 2020 — ГЛОБАЛЬНЫЙ ОБЗОР	7
1.1. Вводные замечания	7
1.2. Принципы предоставления услуг цифрового правительства.....	11
1.3. Основные элементы для разработки сервисов цифрового правительства	16
1.4. Лидерство и навыки для цифрового правительства.....	19
1.5. Измерение цифрового правительства	22
2. ВОЗМОЖНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МИРОВОГО ОПЫТА В РОССИИ	24
2.1. Переход к стратегии «цифрового правительства».....	25
2.2. Применение принципов цифровых государственных услуг	27
2.3. Создание ключевых элементов цифрового правительства	31
2.4. Развитие лидерства и навыков для цифрового правительства ..	37
2.5. Разработка системы измерения цифрового правительства.....	43
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	44
ПРИЛОЖЕНИЕ. УРОВЕНЬ РАЗВИТИЯ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА В РОССИИ В 2015	46
1. Система управления развитием электронного правительства. ...	46
2. Электронные услуги	50
3. Электронная администрация	52
4. Национальные базы данных.....	55
5. Инфраструктура электронного правительства	59
6. Открытые данные	64
7. Навыки использования ИКТ государственными, муниципальными служащими и населением	67
8. Мониторинг развития электронного правительства	69
БИБЛИОГРАФИЯ	73

Выражение признательности

Настоящий доклад подготовлен группой экспертов Всемирного банка под общим руководством Олега Петрова, старшего координатора программ ИКТ Всемирного банка и Михаила Бунчука, координатора региональных программ Всемирного банка. Основными авторами являются Эндрю Стотт, старший консультант Всемирного банка, и Юрий Хохлов, председатель Совета директоров Института развития информационного общества.

Мы хотели бы выразить особую благодарность Минкомсвязи России за обсуждение предварительной версии доклада. Мы признательны коллегам из Всемирного банка и внешним экспертам за их комментарии и замечания. Ценные комментарии были предоставлены Карло Мариа Россотто, Хуаном Навас-Сабатером, Людмилой Бужореану, Лиамом Максвеллом, Гванху Ли, Наги Ханной, Ражендрой Кумаром, Анной Коробовой, Сергеем Шапошником, Дмитрием Трутневым, Александром Королевым и Евгением Стыриным.

Мы выражаем благодарность Замире Джусуповой, Айнуре Джороевой, Юлии Данилиной, Полу Костоффу, Анне Ивановой и Даршану Ядунату за помощь в подготовке материалов, редактировании и оформлении доклада.

Всемирный банк благодарит Институт развития информационного общества и его сотрудников за помощь в подготовке, научном редактировании и публикации данного доклада.

Введение

Правительства по всему миру ощущают двойное давление. С одной стороны, требования граждан к качеству услуг постоянно растут, и они хотят взаимодействовать с государственными органами через интернет так же легко, как с банками и интернет-магазинами. С другой стороны, правительствам необходимо сокращать административные расходы и повышать эффективность реализуемых программ.

На протяжении многих лет «электронное правительство» вносит большой вклад в решение этих проблем. Тем не менее, во многих странах — даже тех, которые рассматривались как лидеры в сфере электронного правительства — потенциал трансформации и полноценной «цифровизации» услуг часто остается нереализованным. Лидеры электронного правительства в настоящее время переходят к следующему этапу трансформации системы предоставления услуг — к так называемой стадии «цифрового правительства». Опираясь на инвестиции и преобразования, произведенные в ходе предыдущих этапов формирования электронного правительства, эта стадия подразумевает полный перевод услуг в цифровой формат от обращения за этими услугами до их исполнения и достижение такого положения дел, когда ведомственные процессы опираются преимущественно на данные, а не на документы.

В последние годы Россия достигла существенного прогресса в реализации действующей концепции электронного правительства, предусматривающей предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме параллельно другим каналам. Достижения включают многофункциональные центры и функционирующий Единый портал госуслуг; формирование системы межведомственного электронного взаимодействия; развитие базовых государственных информационных ресурсов (национальных баз данных); предоставление общих сервисов, например, идентификации и аутентификации, и сведений из платежных систем.

Тем не менее, уровень использования многих электронных услуг остается достаточно низким. Технологические достижения не всегда подкреплены изменениями в административных регламентах или нормативной правовой базе, необходимыми для того, чтобы их потенциал был реализован в полной мере. Решения по обеспечению интероперабельности повысили качество межведомственного взаимодействия, но не сделали электронные услуги существенно более удобными для пользователей; внутренние административные процессы остаются по-прежнему недостаточно цифровыми.

В данном докладе, подготовленном группой специалистов Всемирного банка с целью оказания содействия Правительству Российской Федерации в разработке и реализации проектов, предназначенных для решения упомянутых выше проблем, а также дальнейшего развития цифрового правительства, сформулированы высокоуровневые рекомендации, учитывающие российские реалии и передовой мировой опыт. В докладе даны следующие рекомендации для рассмотрения Правительством Российской Федерации:

- Подготовка в сжатые сроки обновленной стратегии развития цифрового правительства до 2020 года на основе использования передового опыта.
- Обеспечение трансформации административных процессов на основе принципа «цифровые по умолчанию».
- Построение новой инфраструктуры для реализации цифрового правительства.
- Создание более четкого и интегрированного институционального механизма для разработки стратегии и контроля над ее реализацией.
- Решение вопросов «цифровой инклюзии» (включенности в использование цифровых технологий и сервисов) с учетом географических и демографических особенностей России.

При условии оперативного осуществления ключевых стратегических инвестиций Россия имеет возможность улучшить цифровые услуги для граждан и бизнеса, удовлетворить ожидания пользователей с точки зрения легкости и удобства доступа к государственным и муниципальным услугам по сравнению с другими онлайн-овыми и мобильными сервисами, повысить эффективность административных процедур и правоприменения, а также сэкономить или перераспределить ресурсы, которые в настоящее время расходуются на рутинные процессы управления.

Всемирный банк надеется на сотрудничество с Правительством Российской Федерации в направлении реализации стратегии и выведения России в число мировых лидеров в области цифрового правительства.

1. Цифровое правительство 2020 — глобальный обзор

1.1. Вводные замечания

Компания «Гартнер» дает следующее определение понятия «цифровое правительство»:

«Цифровое правительство — правительство, создаваемое и действующее так, чтобы использовать преимущества цифровых данных при оптимизации, трансформации и создании государственных услуг».

В некотором смысле, это государственная версия «цифрового бизнеса», которую компания «Гартнер» определяет как «создание новых моделей бизнеса путем стирания различий между цифровым и физическим миром благодаря сближению людей, бизнеса и вещей». В обоих случаях происходит трансформация из организации, предоставляющей продукты и услуги, опирающиеся на данные, в организацию, в первую очередь, руководствующуюся своими данными и использующую такие данные не только для предоставления существующих продуктов и услуг, но и для создания новых. Вытекающая из этой концепции ключевая особенность состоит в том, что правительства и их услуги должны во все большей степени опираться на данные.

Стимулы для создания цифрового правительства отражают внутренние и внешние факторы, заставляющие правительства осуществлять трансформацию.

- Пользующиеся государственными услугами граждане и бизнес все больше ожидают, что услуги будут оказываться им по тем же каналам и стандартам всю оставшуюся жизнь, при этом традиционные программы и проекты электронного правительства рассматриваются как не справившиеся с этой задачей. В Соединенных Штатах вдвое больше людей воспринимают качество электронных государственных услуг как более низкое по сравнению с качеством услуг частного сектора, которое они воспринимают как более высокое.

Другими словами, считается, что частный сектор лучше функционирует в онлайн-среде¹.

- Проводимая в Европе политика «строгой экономии» заставляет учреждения сокращать расходы на содержание административного аппарата. Проведенный интернет-предпринимателем Мартой Лэйн Фокс обзор электронных услуг правительства Великобритании показал, что перевод на цифровые каналы 30% контактов «фронт-офиса», занимающегося оказанием государственных услуг, даст валовую годовую экономию свыше 1,3 млрд фунтов стерлингов; при этом перевод на цифровой канал 50% контактов² может увеличить эту экономию до 2,2 млрд фунтов стерлингов. Изданный правительством Великобритании «Отчет об эффективности цифрового правительства» (Digital Efficiency Report) свидетельствует о том, что цифровые транзакции в 20 раз дешевле, чем транзакции по телефону, в 30 раз дешевле, чем по почте и в 50 раз дешевле, чем в очном режиме. Такая экономия рассматривается в качестве возможности повышения эффективности и снижения стоимости государственных услуг в Великобритании. Это может избавить от необходимости выполнять задачи снижения расходов бюджета путем сокращения или ограничения доступности этих услуг для населения.
- Способность существовать и взаимодействовать с государственными службами в цифровом формате рассматривается некоторыми правительствами как необходимое условие для обеспечения конкурентоспособности. При запуске проекта «Умная страна» в ноябре 2014 г. премьер-министр Сингапура сказал: «Сегодня мы — один из ведущих городов мира, но другие ведущие города, такие как Сан-Франциско, Нью-Йорк, Лондон, Сидней, Шанхай, привлекают капитал, таланты, идеи. ... Мы должны идти вперед вместе с ними, чтобы оставаться в числе ведущих городов мира³».
- Правительства рассматривают информацию в качестве стратегического ресурса, который можно использовать для повышения эффективности реализации политики. Стратегия «хороших базовых данных»⁴ правительства Дании рассматривает повторное использование высококачественных данных как существенную основу для должного и эффективного выполнения органами государственной власти своих задач, а также как важный вклад в модернизацию государственного сектора. При обеспечении совместного использования разными ведомствами ранее введенных данных и при использовании таких данных непосредственно в процессе рассмотрения конкретных обращений будет достигнуто не только более качественное и эффективное обслуживание населения и бизнеса, но и освобождение сотрудников государственных органов от повторяющихся операций и рутинных задач и более эффективное использование данных.
- Идея того, что «правительство» и «цифровое правительство» — это разные вещи, все более неприемлема для граждан и бизнеса и может стать опасным заблуждением. В мире,

1 Boston Consulting Group 2014

2 Fox 2014; https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/60993/Martha_20Lane_20Fox_s_20letter_20to_20Francis_20Maude_2014th_20Oct_202010.pdf

3 Loong 2014; <https://www.ida.gov.sg/About-Us/Newsroom/Speeches/2014/Transcript-of-prime-minister-lee-hsien-loong-speech-at-smart-nation-launch-on-24-november>

4 The Danish Government 2012; http://www.fm.dk/publications/2012/good-basic-data-for-everyone/~/_media/Publikationer/Imported/2012/Gode%20grunddata%20til%20alle/BasicData_UK_web_2012.10.08.ashx

который становится все более и более цифровым, а также в условиях более активного использования цифровых данных и технологий правительствами многих стран, формирование структуры политического и административного процесса на основе нецифровой модели с последующим добавлением к ней «цифровой обличовки» становится все более неоправданным.

Иногда по политическим причинам переход к цифровому правительству ранее представлялся как «революция» и как нечто фундаментально отличное от предшествовавшего ему «электронного правительства». Однако примечательно, что лидеры движения за «цифровое правительство» также были отмечены в числе лидеров «электронного правительства». Это свидетельствует о том, что дело не в полном провале «электронного правительства», а в том, что многие программы электронного правительства не смогли реализовать исходное видение, а также в повышении ожиданий общества и росте возможностей технологий. Среди нереализованных областей можно назвать следующие.

- Неспособность обеспечить переход достаточного числа граждан и организаций на цифровые каналы в связи с тем, что системы электронного правительства недостаточно стимулируют пользователей к такому переходу. Это, в свою очередь, означает необходимость поддержания традиционных очных и телефонных каналов, которые не только по-прежнему имеют высокую базовую стоимость, но и представляют собой привлекательный альтернативный канал для многих граждан.
- Неудачный опыт пользователя при затрудненном или сложном использовании услуг в связи с тем, что они спроектированы и реализованы с точки зрения сервис-менеджеров, а не пользователей.
- Неспособность трансформации внутриведомственных процессов с целью достижения их полной цифровизации. Слишком многие системы электронного правительства ориентируются на заполнение (а иногда и распечатку) форм, которые затем обрабатываются традиционным образом.
- Неспособность изменить административные процессы с целью их совмещения с новыми технологиями, которыми пользуются граждане; при том, что форму можно заполнить в браузере на настольном компьютере, пока немногим удается сделать это с помощью мобильного телефона (и сколько мобильных телефонов имеют подключенный к ним принтер, если речь идет о необходимости распечатать и физически подписать форму). Эффективное освоение новых технологий требует новых административных процессов.
- Отсутствие «мгновенного исполнения», которое обеспечило преобразование таких отраслей, как издание книг и музыкальных произведений, банковское и страховое дело, а также туризм. При необходимости ожидания ответа от министерств в течение нескольких недель граждане могут не увидеть существенных преимуществ в подаче заявлений в электронном виде. Во многих странах услуги электронного правительства остаются «цифровой обличовкой» неререформированных, медленных и неэффективных внутриведомственных административных процессов.
- Неспособность решить проблемы значительного неравенства в доступе, когда более зависимые от государственных услуг бедные граждане имеют существенно меньшие воз-

возможности доступа к цифровым услугам. Это также тормозит оказание услуг и возможность закрытия морально устаревших традиционных каналов.

Такие перемены не обязательно являются технически сложными — на самом деле, факт предоставления населению услуг в других отраслях с меньшими ресурсами говорит о том, что с финансовой точки зрения это также не обязательно слишком дорого. Однако, бюрократия сама по себе не пришла к выводу о необходимости принятия определенных мер, особенно в случаях, когда требуются скоординированные или стандартизированные действия нескольких ведомств или когда необходимо изменение политики или законодательства с целью трансформации административных процессов. Цифровые сервисы, ориентированные на пользователя, требуют горизонтальной интеграции и взаимодействия различных государственных органов, а, возможно, и органов различных уровней, тогда как обычные структуры управления делают ее затруднительной. Поэтому инициативы по созданию цифрового правительства часто предполагают также изменения в организации системы управления.

В связи с этим, инициативы по созданию цифрового правительства ознаменовались появлением ряда ключевых принципов и элементов проектирования для успешной реализации планов до 2020 г. Основные характеристики цифрового правительства могут быть обобщены следующим образом:

Принципы предоставления услуг цифрового правительства	<ul style="list-style-type: none"> • Цифровые по умолчанию • Платформонезависимость и ориентация на мобильные устройства • Проектирование услуг, ориентированное на пользователя • Цифровые от начала до конца • Правительство как платформа
Основные элементы цифрового правительства	<ul style="list-style-type: none"> • Единый портал • Единые данные для совместного использования в государственном секторе • Межведомственные сервисы для совместного использования • Государственная инфраструктура совместного использования • Улучшенные сенсорные сети и аналитика • Кибербезопасность и конфиденциальность
Лидерство и навыки для цифрового правительства	<ul style="list-style-type: none"> • Лидерство и управление • Инновации в правительстве • Культура и навыки
Измерение цифрового правительства	<ul style="list-style-type: none"> • Оценка уровня развития цифрового правительства

В остальной части данной главы описаны подходы стран-лидеров в сфере цифрового правительства к решению этих вопросов.

1.2. Принципы предоставления услуг цифрового правительства

Цифровые по умолчанию

Во многих инициативах электронного правительства интернет являлся лишь одним из числа предоставляемых населению альтернативных каналов предоставления услуг; некоторые инициативы электронного правительства фактически организовали местные центры оказания очных услуг (приемные), успешная деятельность которых обусловила резкое снижение транзакций, которые можно было бы перевести в цифровую форму. В связи с этим, правительства стран-лидеров начинают рассуждать в категориях принципа «цифровые по умолчанию». Важно понять, что данный принцип используется для перепроектирования и реинжиниринга административных процессов для предоставления услуг по цифровым каналам с целью извлечения из этого максимальной эффективности и продуктивности. Это не означает, что внимание сосредотачивается только на гражданах, связанных с цифровыми технологиями или имеющих навыки их применения, за счет более бедных граждан и людей старшего поколения. Скорее это переход к пониманию того, что в ближайшем будущем все большая доля услуг будет предоставляться в цифровой форме и что необходимо оказывать помощь тем, кто не может получить доступ к цифровым сервисам. В этой связи сервис-центры рассматриваются не как альтернативный канал предоставления услуг, а как место оказания гражданам помощи в осуществлении цифровых транзакций. Премьер-министр Сингапура объявил о создании «центров подключения граждан, в которых сотрудники **помогают населению получить доступ к государственным услугам**, в то время как мы делаем эти услуги доступными онлайн»⁵ (выделено авторами). Правительство Великобритании также заявило: «Мы всегда окажем помощь тем, кто **нуждается в ней при получении доступа к государственным услугам, оказываемым в режиме онлайн**»⁶. Принцип заключается в том, что услуга является цифровой; а тем, кто не может самостоятельно воспользоваться ею, будет оказана помощь в получении такой услуги вместо предоставления нецифровой альтернативы.

Платформенезависимость и ориентация на мобильные устройства

Услуги электронного правительства часто подразумевали получение доступа к услугам с компьютера при помощи веб-браузера. Однако начиная с 2011 г. общее число запросов со смартфонов в течение года в глобальном масштабе стало превосходить число запросов с персональных компьютеров; при этом подсчитано, что к 2015 г. в интернет с мобильных устройств будет заходить больше граждан США, чем с ПК. Более того, граждане во все большей степени рассчитывают на получение государственных услуг через все каналы и вычислительные устройства, которыми они пользуются.

Поэтому услуги цифрового правительства проектируются с учетом необходимости обе-

5 Loong 2014

6 Rust 2014; <http://www.theguardian.com/technology/2014/jun/23/when-the-uk-goes-digital-by-default-who-will-be-left-behind>

спечения доступа со смартфонов и других цифровых устройств, таких как телевизор и часы, хотя последние пока еще не находят широкого применения, а также из веб-браузеров настольных и переносных компьютеров. И это не просто вопрос разных презентационных уровней. Ориентация преимущественно на мобильные устройства — важный принцип проектирования, так как эти устройства, с одной стороны, создают больше трудностей, а с другой — открывают больше возможностей для разработчика цифровых сервисов. На мобильных устройствах традиционная модель процесса обращения за государственной услугой путем заполнения формы является неустойчивой; взамен этого сама услуга, возможно, получаемая с помощью самого мобильного устройства (например, через функцию определения местоположения или фотографирования), требует наличия большей части данных, необходимых для успешного совершения транзакции. Это показывает важность совместного и повторного использования ранее предоставленных данных, а также единого средства идентификации. Более того, потребность в наличии постоянного доступа через разнообразные цифровые каналы означает, что услуги цифрового правительства все в большей степени должны обеспечивать «бесшовный» переход пользователя с одного принадлежащего ему вычислительного устройства на другое. При этом, конечно, доступ к услугам, разработанным для мобильных и иных аналогичных устройств, также можно получить и через традиционный веб-браузер.

Проектирование услуг, ориентированное на пользователя

Некоторые из приверженцев цифрового правительства считают, что услуги электронного правительства не являются привлекательными и не поддаются трансформации в связи с тем, что они спроектированы с ориентацией на нужды ведомства, а не пользователя.

Хотя о разработке услуг с ориентацией на пользователя говорили и при реализации предыдущих версий электронного правительства, «проектирование с ориентацией на пользователя» или «начни с нужд пользователя» стали фундаментальными принципами именно цифрового правительства. Принципы проектирования цифровых услуг в Великобритании гласят: «Процесс разработки должен начинаться с определения и представления нужд реального пользователя. Проектирование необходимо осуществлять с ориентацией на это, а не на то, как в настоящий момент осуществляется “официальная процедура”⁷. В Стратегии цифрового правительства США записано: «Необходимо сосредоточить внимание на нуждах пользователей ... с целью обеспечения нахождения гражданами и сотрудниками этих органов того, что им нужно, при взаимодействии с правительственной информацией и сервисами, а также осуществления транзакции с эффективностью, не уступающей таковой в частном секторе».

Проектирование услуг, ориентированных на пользователя, часто основывается на результатах исследований или аналитике, типичных для широко распространенных веб-сервисов, но нечасто практикуемых в правительстве. Акцент делается на том, что меняет поведение пользователя или на принятии услуги пользователем. Это может включать «альфа»- и «бета»-сервисы для проверки проектных решений на реальных пользователях, а также признание того, что «запросы пользователей не всегда соответствуют их потребностям» (Великобритания).

Проектирование с ориентацией на пользователя означает не только преодоление барьеров и различий в практике работы различных государственных органов национального уровня, но также различий между национальным, региональным и муниципальным уровнями в странах с федеративным устройством. Это особенно важно в случаях, когда необхо-

7 UK Government 2012; <https://www.gov.uk/design-principles#first>

дима совместная работа национальных, региональных и муниципальных служб для оказания необходимой пользователю услуги, например, при региональном администрировании национальных программ. Некоторые федеративные страны, такие, как США, получают преимущества от наличия относительно четких различий между сферами ответственности федерального уровня и отдельных штатов; другие, такие, как Канада и Австралия, иногда сталкиваются с дублированием услуг, что требует более активного лидерства в деле осуществления единого и ориентированного на пользователя проектирования.

Также важно понимать, что «пользователь», стоящий в центре проектирования,— отнюдь не стандартный, типичный потребитель. Проектирование с ориентацией на пользователя должно отражать нужды широкого круга граждан и не подгонять все под один шаблон. Ведущие страны видят будущее в индивидуализированных услугах с высокой степенью персонализации и детальным пониманием нужд пользователей, в основе которых не только полнота собранных о них данных и аналитические инструменты выявления их предпочтений и желаний, но также и большое количество данных, полученных с помощью сенсоров / «Интернета вещей» о жизненных обстоятельствах людей и среде, в которой они живут. Некоторые лидеры идут еще дальше и не считают, что государство обязательно должно оказывать услуги само — оно может обеспечивать совместное использование данных и интернет-ресурсов для оказания услуг, отвечающих нуждам пользователей, и без вмешательства государства. Например, налоговые системы в таких странах, как Норвегия, автоматически рассчитывают и собирают налоги с физических лиц через работодателей и инвестиционные организации, тем самым уменьшая нагрузку как на граждан, так и на сам государственный налоговый орган.

Цифровые от начала до конца

Многие услуги электронного правительства имеют полностью или частично цифровой интерфейс, используемый для подачи заявления на получение услуги, за счет предоставления информации, обеспечения возможности скачивания формы или даже возможности заполнения и представления формы в режиме онлайн. Однако даже если форма представлена в режиме онлайн, некоторые сервисы по-прежнему осуществляют обработку заявки при помощи старых, «бумажных» процедур, принятых внутри соответствующего учреждения. Такие процедуры осложняются в случае необходимости консультирования с другими учреждениями в ходе обработки заявки; при отсутствии интероперабельных систем или надежных центров коллективного пользования по умолчанию используется «бумажная» модель коммуникации.

Итак, инициативы по созданию цифрового правительства могут быть в одинаковой степени направлены на перестройку процессов как внутри ведомства, так и на веб-сайте фронт-офиса. Цель — наличие полностью цифрового административного процесса. Перестройка процессов бэк-офиса, конечно же, обуславливается проектированием с ориентацией на пользователя, которое может подразумевать изменение существующих процедур, ориентированных на внутренние регламенты ведомства. Цифровой административный процесс дает ряд преимуществ. Во-первых, он более эффективен и управляем. Во-вторых, он позволяет отслеживать движение заявлений, в том числе обеспечивает постоянное информирование клиентов о прохождении важных этапов. В-третьих, и, возможно, это является качественно новым, путем предоставления данных по обработке транзакций он обеспечивает возможность применения технологий, основанных на использовании данных. Это может включать автоматизированную проверку заявлений не только по существующей

базе данных услуги, но также и по межведомственным базам данных; идентификацию обращений с высоким уровнем риска и направление их на рассмотрение соответствующим специалистам; и наоборот, автоматическую обработку обращений с низким уровнем риска; и, что важно, постоянный пересмотр регламентных правил рассмотрения обращений с ориентацией на данные для обеспечения максимальной эффективности использования имеющихся ресурсов. Такая ориентированность на данные может повысить эффективность и оперативность обработки, а также результативность административного процесса в части достижения целей деятельности ведомства.

Концепция «цифровой от начала до конца» приложима не только к процессам, но и к самой сути предоставляемых услуг. Точно так же, как музыкальная индустрия претерпела изменения с переходом от продажи дисков к продаже скачиваний, а затем к онлайн-трансляции музыки, государственные услуги могут стать полностью цифровыми, а физический результат их предоставления будет замещен цифровым. Хороший пример такой трансформации — электронные визы, введенные рядом стран, включая Турцию, а также похожие системы в США (разрешения на безвизовый въезд) и в Австралии (разрешение на въезд). Здесь полностью в цифровом формате осуществляются процессы подачи заявления и оплаты, более того, в паспорт заявителя даже не клеивается стикер. Виза существует только в информационных системах пограничного контроля страны и проверяется электронным образом при въезде (и, возможно, в ходе предварительного информирования авиакомпании о будущих пассажирах). Аналогично в Великобритании через десять лет после ввода в эксплуатацию информационной системы был отменен бумажный сертификат об уплате налога на автотранспортное средство; статус об уплате налога имеется на компьютерах автотранспортной инспекции, а контроль обеспечивается через системы автоматических камер видеонаблюдения.

Правительство как платформа

В электронном правительстве модель взаимодействия обычно состояла в том, что пользователь взаимодействовал непосредственно с веб-сайтом правительства или в последнее время — непосредственно с мобильным приложением правительства.

Страны-лидеры в области цифрового правительства работают над тем, как предоставление доступа к интерфейсам программирования приложений доверенным посредникам может открыть возможности для новых услуг, предоставляемых частным сектором и предпринимателями, снизить нагрузку на правительство и расходы на его функционирование, повысить эффективность программ (например, путем использования существующих каналов или транзакций). Тим О'Райли назвал такой подход «Правительство как платформа»⁸ (следует отметить, что в Великобритании «Правительство как платформа» используется в совершенно другом смысле, в контексте стандартных услуг PaaS — платформы как услуги).

Стратегия цифрового правительства предусматривает разнообразные модели взаимодействия, в которых разрешается и поощряется участие сервисов или приложений третьих сторон в цепочке предоставления услуги. Это обусловливается желанием стимулирования инноваций в области предоставления услуг, пониманием необходимости реализации дифференцированного подхода («один размер не может подойти всем») и сосредоточением внимания на максимальной результативности гражданских и государственных служб независимо от использования ими правительственного веб-сайта. Правительство США го-

8 O'Reilly 2010; <http://chimera.labs.oreilly.com/books/1234000000774/ch02.html>

ворит о подходе, ориентированном на информацию: «вместо того, чтобы в первую очередь думать о конечном представлении — создании веб-страниц, мобильных приложений или брошюр, — ориентированный на информацию подход сосредотачивает внимание на обеспечении точности, доступности и надежности наших данных и контента. Предоставление такой информации через интерфейсы программирования веб-приложений помогает нам в создании архитектуры для обеспечения функциональной совместимости и открытости, а также обеспечивает свободный доступ к информационным активам для их внутриведомственного и межведомственного использования, для использования в частном секторе или гражданами».

Существует некоторое пересечение такого подхода с политикой «открытых государственных данных», сформировавшейся в течение последних пяти лет. Однако политика открытых данных фокусировалась главным образом на повторном использовании **для других целей** сведений, собранных в ходе оказания государственных услуг. В цифровом правительстве также признается, что при предоставлении данных на условиях открытости и во все большей степени через интерфейсы программирования приложений правительство может оптимизировать обращения третьих сторон, каналы и использование инноваций для содействия достижению целей деятельности государственных служб. В Сингапуре лично премьер-министр Ли высказал необходимость укрепления правительственных интерфейсов программирования приложений: «Наши интерфейсы не так отполированы и стандартизованы, как следовало бы; иногда вообще нет никаких интерфейсов⁹». В Великобритании отчет Марты Лейн Фокс¹⁰, с которого начался переход к цифровому правительству в этой стране, призвал правительство действовать как «оптовик, а также как витрина розничного магазина по реализации услуг и контента путем передачи интерфейсов программирования приложений третьим сторонам».

В то время как большинство ведущих правительств смело говорит в терминах интерфейсов о том, чтобы разрешить другим использовать их контент, до сих пор не совсем ясно, до какой степени они будут готовы разрешать приложениям третьих сторон «делать записи» в государственных базах данных. Одним из наиболее известных примеров является стандарт интерфейса Open311, позволяющий приложениям третьих сторон представлять заявки на услуги в адрес некоторых муниципальных органов США. В сравнении с большей частью государственных транзакций данный вариант использования является относительно нестрогим, так как не предполагает строгой идентификации и аутентификации пользователя; однако даже с учетом этого прием заявок был ограничен и возможен лишь для небольшого количества муниципальных органов, демонстрировавших относительный энтузиазм. Тем не менее, возможно, что некоторые правительства позволят обеспечить более широкий спектр возможностей в осуществлении «записей» через ограниченное число заслуживающих доверия посредников (таких как банки); некоторые элементы этого подхода реализованы в верификационном сервисе UK Verify¹¹.

9 Basu 2015; <http://www.ifg.cc/aktuelles/nachrichten/regionen/93-sg-singapur-singapore/51081-singapore-smart-nation-to-focus-on-open-data-elderly-care-transport>

10 Fox 2010; <https://www.gov.uk/government/publications/directgov-2010-and-beyond-revolution-not-evolution-a-report-by-martha-lane-fox>

11 UK Government 2015; <https://www.gov.uk/government/publications/introducing-govuk-verify/introducing-govuk-verify>

1.3. Основные элементы для разработки сервисов цифрового правительства

Ведущие стратегии по созданию цифрового правительства используют похожие основные элементы архитектуры цифрового правительства. К ним относятся следующие.

Единый портал

Ключевой особенностью ведущих инициатив цифрового правительства является более решительная политика, направленная на то, чтобы объединить как можно больше информации и услуг на одном интегрированном веб-сайте. Большинство национальных планов по цифровому правительству предусматривают создание доминирующего единого портала государственных услуг. Информация и услуги представлены здесь в виде, удобном для пользователя, а не просто отражают структуру правительства, и в отличие от предыдущего поколения «порталов» пользователи могут совершать транзакции на интегрированном веб-сайте без перенаправления на другой.

Основная характеристика нового поколения правительственных порталов — транзакционная интеграция. Например:

- Портал ecitizen.gov.sg в Сингапуре является поистине интегрированным порталом с мощными возможностями поиска интерактивных транзакционных услуг, включая оплату широкого спектра услуг и некоторые важные функции идентификации — такие, как подача заявок на выдачу паспортов и удостоверений личности.
- Во Франции через портал mon.service-public.fr обеспечивается доступ примерно к 30 видам услуг с единым именем пользователя и паролем.
- В Австралии в настоящее время примерно 2 млн граждан имеют учетную запись на портале myGov, обеспечивающую бесперебойный доступ к информации и услугам шести различных государственных служб в сферах здравоохранения и социального обеспечения.

Единые данные для совместного использования в государственном секторе

Ряд стран однозначно признали важность наличия единых баз данных, доступных для государственного сектора и используемых совместно вместо ведения собственных реестровых записей каждым государственным органом. В 2012 г. Дания издала стратегию «Хорошие базовые данные для каждого — условие роста и эффективности». Государственные органы в Дании регистрируют различную основную информацию о физических лицах, предприятиях, объектах недвижимости, зданиях, адресах и т.д. Такая информация, называемая базовой, считается важной для повторного использования в рамках всего государственного сектора, так как она представляет собой важную основу для должного и эффективного выполнения государственными органами их функций, «в немалой степени потому, что все большее количество задач необходимо решать в цифровой форме и в различных подразделениях, администрациях и отраслях». Некоторые реестры не содержат персональных данных и публикуются как открытые данные (например, адреса). В Нидерландах существует аналогичная инициатива по коллективному использованию семнадцати «базовых реестров». Великобри-

тания, несмотря на прошлые политические споры, разрабатывает политику совместного использования данных, которая позволит использовать основные базы данных в рамках всего государственного сектора, а в некоторых ситуациях — и за его пределами¹².

В странах с федеративным устройством такие базы данных должны быть доступны не только для государственных органов национального уровня, но также и для органов регионального и муниципального уровней. Так как уведомления об изменении основных данных могут поступать в адрес других государственных органов, важно обеспечить наличие надежных процессов ведения и сопровождения основных данных с оперативным учетом уведомлений о внесении изменений, что даже более важно для федеральных систем, где уведомления о существенных изменениях, например изменение адреса, могут поступать сначала на местном уровне.

Ключевой шаг, который предпринимают сейчас ведущие правительства, состоит в признании не выполняемых функций и полномочий, а баз данных в качестве ключевых активов органов власти, а также в разработке стратегических планов внедрения стандартов интероперабельности и программного обеспечения промежуточного слоя, делающего возможной полную интеграцию таких баз данных через открытые интерфейсы программирования приложений.

Помимо ключевых данных, непосредственно используемых при транзакциях, ведущие правительства включают другие базовые наборы данных в состав «Национальной информационной структуры», широко используемой как государственными органами так и частными компаниями и другими организациями в своей деятельности. Ярким примером таких данных являются геопространственные данные, включающие в себя карты, транспортные и другие слои, адресные данные. Расхожее мнение состоит в том, что примерно 80% сведений государственного сектора обладает геопространственными характеристиками, и высококачественные геопространственные эталонные данные позволяют надежно связать их друг с другом, а государственным услугам «видеть всю картину» путем объединения данных о конкретном местоположении из разных источников¹³. Чрезвычайная важность геопространственных данных была признана в ЕС, что подтверждается фактом принятия Директивы INSPIRE¹⁴ в мае 2007 г. для создания инфраструктуры пространственных данных в Европе в целях поддержки экологической политики Сообщества, а также политики или деятельности, способной оказать влияние на окружающую среду. Опираясь на инфраструктуру пространственных данных, созданную и используемую 28 государствами-членами Европейского Союза, Директива INSPIRE включает 34 категории пространственных данных, необходимые для разработки экологических приложений. Их ключевые компоненты уточняются путем отсылок к обязательным техническим правилам их использования в части метаданных, спецификации данных, сетевых служб, совместного использования данных и сервисов, мониторинга и отчетности.

Межведомственные услуги для совместного использования

Инициативы электронного правительства зачастую первоначально были не способны реализовать видение межведомственных услуг совместного использования для общих компонентов. Это было симптомом более общей проблемы, связанной с неспособностью изменить практику работы отдельных органов власти. Благодаря более строгому управлению, связанному с инициативами цифрового правительства, страны-лидеры начинают справляться с этой задачей. Например, сингапурская программа SingPass предусматривает единую он-

12 Data Sharing Blog: <http://datasharing.org.uk/>

13 Одним из первых примеров этого была «Виртуальная Алабама»: <https://virtuale.alabama.gov/>

14 <http://inspire.ec.europa.eu/>

лайнтовую систему идентификации и аутентификации, через которую пользователи могут получить доступ к 270 различным услугам 58 государственных органов. При загрузке на 90% в настоящее время она в значительной степени заменила потребность в отдельных учетных записях при получении различных услуг.

Государственная инфраструктура совместного использования

Вместо того, чтобы инвестировать в ориентированные на конкретное приложение средства, лидеры в области цифрового правительства стремятся использовать все более стандартизированные компоненты инфраструктуры, включая государственную инфраструктуру. Использование технологий облачных вычислений рассматривается как стратегический инструмент для обеспечения гибкого и оперативного развертывания, а также эластичной стабильной производительности, необходимой для достижения целей цифрового правительства, а не просто как способ консолидации центров обработки данных или повышения эффективности применения вычислительных ресурсов (хотя данные технологии обеспечивают достижение и этих целей). Например, в 2012 г. Сингапур реализовал «частное» государственное облако и начал использовать контракты для государственных органов на использование публичных облачных сервисов; интересно, что такие «облака» заменяют инфраструктуру, которая и так уже находилась в совместном использовании; таким образом, именно гибкость, а не совместное использование является шагом вперед.

В то же время произошли некоторые изменения в характере участия частного сектора. Наблюдается переход с контрактов на традиционную системную интеграцию или отход от государственно-частных партнерств (ГЧП), создаваемых для внедрения сервисов, ориентированных на конкретные приложения; теперь все это считается слишком сложным, негибким и дорогим. Вместо этого наблюдается более частое использование компонентов типовых сервисов (таких как облачные сервисы), которые можно оперативно приобрести по типовым рамочным контрактам. Например, правительство Великобритании имеет каталог Cloudstore (облачных сервисов хранения данных)¹⁵, состоящий из 3185 предопределенных сервисов с заранее определенной ценой, доступных через 462 поставщика (из которых 75% — малые и средние предприятия), и предназначенных для центральных, региональных и местных органов власти. Из-за высоких темпов технологических изменений и развития инноваций в секторе данный каталог пересматривается каждое полугодие. Правительство США работало с основными интернет-сервисами с целью обеспечения предоставления ими соответствующих его потребностям версий стандартных компоновочных блоков — таких как Google Apps (почта, документы и т.д.) и облачный хостинг Amazon Web Services.

Роль ГЧП, очевидно, также меняется с переходом от разработки «тотальных» решений к предоставлению стандартизированных компонентов, которые могут быть интегрированы в то или иное решение, такое, например, как облако для всего правительства. Данная форма ГЧП фактически может быть более простой и более выгодной для обеих сторон в связи с тем, что характер услуг ГЧП более четко определен и менее подвержен влиянию изменений в бизнесе или в политике, а также в связи с тем, что и частный, и государственный партнер могут извлекать выгоду из более активного использования предоставляемых типовых услуг.

Поэтому цифровое правительство не обязательно повышает общий спрос на услуги ИКТ-сектора с точки зрения стоимости. Несмотря на то, что требуется все больше технологических сервисов, их внедрение осуществляется с учетом новых подходов к проекти-

15 Цифры за 2013 г. — более поздние цифры еще выше.

рованию и приобретению услуг. В Великобритании наблюдается 50%-е снижение расходов на ИКТ благодаря применению новых подходов и одновременное увеличение темпов поставок и расширение масштабов цифрового правительства. Также имеются признаки того, что это ведет к инновациям и культурным изменениям в сфере осуществления поставок для нужд правительства, так как на рынок выходят новые игроки и снижается спрос на унаследованные навыки предоставления индивидуализированных сквозных услуг по долгосрочным контрактам.

Улучшенные сенсорные сети и аналитика

Услуги цифрового правительства будут способствовать все большему улучшению качества государственных услуг благодаря использованию датчиков и анализу порождаемых ими данных. Это позволит оптимизировать доступность и качество государственных услуг, а в части услуг для физических лиц обеспечит более индивидуализированный подход в соответствии с жизненными обстоятельствами конкретного лица в данный момент времени. Мы уже видим это по информации о дорожном движении и общественном транспорте, а также по данным парковочных датчиков. Значение этих процессов будет возрастать и в других сферах государственных услуг, таких как здравоохранение. Это, в свою очередь, обуславливает появление стратегий для разработки платформ для «Интернета вещей», а также для обеспечения доступности поступающих в реальном масштабе времени данных для сервисов, основанных на использовании данных.

Кибербезопасность и конфиденциальность

Граждане будут пользоваться цифровыми услугами только в том случае, если они уверены, что их персональная информация достаточно надежно защищена как от угроз вне правительства, так и от злоупотреблений внутри правительства. Необходимый для этого порог может быть выше, чем в других отраслях, таких как электронная торговля, в связи с тем, что мотивация граждан для использования услуг цифрового правительства может быть не такой высокой, как в случае с их нецифровыми альтернативами. И наоборот, если правительство перешло к цифровой форме предоставления услуг и затем теряет доверие своих граждан, оно может столкнуться с чрезвычайно серьезными проблемами в части обеспечения непрерывности государственных услуг. Это означает не только необходимость неукоснительного применения передового опыта в области кибербезопасности, но также обеспечение активного и информированного общественного согласия на совместное использование данных и «единого представления о клиенте», что характерно при предоставлении связанных друг с другом государственных услуг.

1.4. Лидерство и навыки для цифрового правительства

Лидерство и управление

В разных странах существовали разные модели управления развитием электронного правительства¹⁶. В целом те, кто продемонстрировал большие успехи, имели и большую степень централизации и сильное управление, хотя страны с организационной культурой, осно-

16 Hanna 2007; <http://web.worldbank.org/archive/website01006/WEB/IMAGES/ELEADERS.PDF>

ванной на сотрудничестве между государственными органами, сумели добиться прогресса и без этого.

Цифровое правительство получило более мощный толчок к централизации. Дальнейшая централизация стоит на повестке дня даже в Сингапуре, где Агентство по развитию информационно-коммуникационных технологий являлось влиятельным инициатором перемен в течение последних 15 лет: в прошлом году премьер-министр Ли сказал¹⁷:

«Думаю, что мы должны собрать все части правительства воедино. Мы создадим проектный офис по реализации программы “Умная нация”. В настоящее время государственные департаменты по-разному делают свои дела... Это вполне интересные программы, но нам нужно объединить их. Мы можем пойти гораздо дальше, если сможем объединить их, определить проблемы, идеи для прототипирования, эффективно вернуть их на пользу нации в целом. У нас будет проектный офис по реализации программы “Умная нация”... в Аппарате Премьер-министра».

Назначение в Соединенных Штатах национального директора по технологиям в Исполнительном офисе Президента, а совсем недавно — директора по цифровизации¹⁸ демонстрирует последовательное усиление управления вопросами развития и использования цифровых технологий в самом центре правительства.

В Китае, несмотря на скудость детальной информации, имеются планы по развитию единой архитектуры для предоставления государственных услуг на всех уровнях власти, с поддержкой на основе единых платформ для общих систем, таких как устойчивость к внешним воздействиям и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций.

Среди цифровых лидеров находятся как относительно крупные, так и относительно небольшие страны. Иногда ведутся споры по поводу того, что более крупные страны из-за наличия регионального или иных уровней государственного управления, а также чисто из-за своего масштаба, находятся в невыгодном положении с точки зрения способности быстро и решительно перейти к цифровому правительству. Однако в равной степени можно также поспорить с тем, что размер ставит их в невыгодное положение: в первом приближении затраты на разработку онлайн-системы для предоставления услуг населению в 1,5 и 150 млн человек можно оценить как примерно одинаковые; так что именно небольшие страны могут оказаться в более затруднительном положении, когда речь пойдет об обеспечении финансирования для качественного и оперативного выполнения соответствующих работ.

Иновации в правительстве

Новые организации, занимающиеся цифровыми услугами, также намеренно привносят новую культуру в сферу предоставления государственных услуг. Правительство Сингапура создает команды по работе с данными и «экспериментальные лаборатории», представляющие собой небольшие группы сотрудников, занимающихся разработкой сервисов с использованием гибких технологий проектирования, а также постоянным тестированием и совер-

17 Loong 2014

18 Nichols 2015; <http://www.prweek.com/article/1339968/white-house-brings-goldman-first-chief-digital-officer>

шенствованием продукта¹⁹. США создали подразделение «18F» моделируя опыт успешных интернет стартапов с целью разработки цифровых и веб-сервисов, предназначенных для оказания помощи государственным органам при выполнении их политической миссии. Подразделение «18F» включает внутреннюю группу сотрудников, разрабатывающих эффективные цифровые сервисы, ориентированные на пользователя, и сосредоточенные на взаимодействии правительства и граждан/организаций, которых оно обслуживает, а также группу сотрудников Президентской программы инноваций, которых оно отправляет в другие государственные органы для оказания им помощи в инновациях и развитии цифрового мышления.

Новые государственные цифровые сервисы проходят такую ключевую стадию, как запуск «альфа»- и «бета»-сервисов для привлечения реальных пользователей к разработке и тестированию сервисов²⁰ принятие принципов «бережливого стартапа» и последующего использования приемов непрерывной интеграции с целью совершенствования сервисов и ежедневного внедрения новой функциональности.

Культура и навыки

Создание необходимой культуры и выработка необходимых навыков для достижения успеха в цифровом правительстве оказывается трудной задачей для многих стран-лидеров в области цифрового правительства. Существующая культура работы и навыки в органах государственной власти не только непригодны для осуществления необходимых изменений, но в некоторых случаях даже активно враждебны по отношению к ним. В некоторых странах квалификация, необходимая для продвижения цифрового правительства, была обеспечена за счет рекрутирования лучших специалистов, имеющих необходимый опыт работы вне правительства. По словам одной венчурной компании²¹ в Правительственную цифровую службу в Великобритании «пришел один из самых больших цифровых талантов Соединенного Королевства», и это лучший стартап в Европе, в который мы не можем инвестировать.

Цифровые правительства все больше опираются на данные, в связи с чем навыки работы с данными выходят на первый план. В прошлом году в США²², Франции и Великобритании были назначены директора по данным. Хотя частью их работы является содействие дальнейшему использованию открытых государственных данных, они также будут решать задачи по расширению использования данных в процессах принятия решений в правительстве, а также для инноваций.

Ведущие цифровые правительства все чаще отказываются от привлечения сторонних ресурсов для проектирования и интеграции сервисов, перенося эти обязанности внутрь самого правительства и в самый его центр. Правительственные цифровые службы были созданы как в США²³, так и в Великобритании²⁴, причем не только для того, чтобы обеспечить ру-

19 <http://www.futuregov.asia/articles/6453-singapore-smart-nation-to-focus-on-open-data-elderly-care-transport>

20 Пример работы этого подхода в Великобритании можно увидеть здесь — <https://www.gov.uk/service-manual/phases>

21 Klein 2013; <http://www.theguardian.com/technology/2013/nov/15/government-digital-service-best-startup-europe-invest>

22 Smith 2015; <https://www.whitehouse.gov/blog/2015/02/18/white-house-names-dr-dj-patil-first-us-chief-data-scientist>

23 The U.S. Digital Service; <https://www.whitehouse.gov/digital/united-states-digital-service>

24 Government Digital Service; <https://gds.blog.gov.uk/about/>

ководство и интеллектуальное лидерство в процессе перехода к цифровому правительству, но и для контроля за проектированием его критических элементов. Это также приводит к изменениям в сфере закупки вспомогательных услуг, что выражается в более активном привлечении специализированных малых и средних предприятий и типовых инфраструктурных сервисов и инструментов (таких как технологии облачных вычислений и репозитории открытых программных кодов для органов власти, как, например, Github).

1.5. Измерение цифрового правительства

В настоящее время не существует общепризнанной системы измерения цифрового правительства или признанной модели оценки его зрелости. Системы, использовавшиеся для измерения предыдущих поколений электронного правительства, не подходят для оценки основных изменений, которые пытаются реализовать страны-лидеры. На самом деле лишь немногие из ведущих правительств опубликовали детальные количественные показатели своих достижений: Цифровая стратегия США²⁵ содержит лишь цели основных этапов; Цифровая стратегия Великобритании²⁶ предусматривает в качестве цели годовую экономию в 1,8 млрд фунтов стерлингов, а также цель превращения 25 наиболее используемых государственных услуг в «цифровые по умолчанию», однако без каких-либо конкретных пояснений, что под этим подразумевается. Вероятно, такая картина неизбежна в быстро развивающейся области, где лидеры опережают как другие страны, так и организации, осуществляющие независимые оценки.

Тем не менее, возможно, в 2020 г. успех будет измеряться такими показателями как:

- время достижения результата — насколько быстро удовлетворяется новый спрос за счет новых цифровых сервисов и как такие сервисы совершенствуются с течением времени;
- степень принятия цифровых каналов населением и бизнесом для осуществления взаимодействия с правительством;
- степень, до которой переход на цифровой канал позволяет закрыть альтернативные традиционные каналы предоставления услуг, включая очные приемные и контакт-центры обработки телефонных обращений;
- степень уменьшения числа людей, нуждающихся в помощи для осуществления взаимодействия с правительством в режиме онлайн, а также, что важно, степень перехода к цифровой самостоятельности людей, которые ранее нуждались в помощи;
- финансовая экономия для правительства;
- экономия времени для граждан и бизнеса;
- пользовательские рейтинги уровня государственных цифровых услуг относительно цифровых услуг частного сектора;

25 Digital Government; <https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/egov/digital-government/digital-government.html>

26 Government Digital Strategy 2013; <https://www.gov.uk/government/publications/government-digital-strategy/government-digital-strategy>

- точность транзакций;
- эффективность реализации политики;
- снижение количества случаев мошенничества, ошибок и коррупции;
- доля обращений, обработанных полностью автоматически и немедленно;
- доля ресурсов государственного органа, которые можно использовать для выполнения проактивных, а не рутинных процедур;
- доля взаимодействий, которые являются цифровыми от начала до конца.

Более того, несмотря на отсутствие сформировавшейся модели зрелости цифрового правительства, некоторые авторы предложили основные характеристики успешного цифрового правительства. Например, Бостонская консалтинговая группа предложила следующее:

- **акцент на результат** — сосредоточение усилий на достижении наилучшего качества для наиболее важных сервисов;
- **мышление, направленное на проектирование сервисов** — внедрение инструментов, практик и приемов развивающегося «мышления проектировщика» с целью приучить государственный орган смотреть на оказываемые им услуги глазами пользователей;
- **уводить пользователей в онлайн и удерживать их там** — степень, в которой пользователи получают услуги от начала до конца в режиме онлайн, а не начинают онлайн, а потом сталкиваются с необходимостью делать что-то офлайн (например, подписывать форму или предоставлять документ, удостоверяющий личность); это также означает, что сами правительства должны перейти в режим онлайн, используя электронные средства коммуникации, а не рассылать корреспонденцию на бумаге;
- **лидерство лиц, принимающих решение, и приверженность поставленным целям** — это не только вопрос установления четкой стратегии и политики с амбициозными целями и сроками, но также и содействие в обеспечении необходимого сотрудничества и координации действий различных государственных органов;
- **квалификация и навыки, необходимые для достижения целей** — учреждениям необходимо развивать и повышать цифровую квалификацию сотрудников; это может быть особенно трудно для государственных учреждений в связи с тем, что сфера государственных услуг не привлекает высококвалифицированных специалистов в области цифровых технологий, а также в связи с тем, что культура и нормы поведения лучших стартапов может не соответствовать традиционной культуре правительства.

Возможно, установленная система оценки, например, такая, как Индекс развития электронного правительства ООН, постепенно придет к учету некоторых из этих показателей по мере их признания и по мере появления соответствующих данных. В процессе перехода электронного правительства к цифровому правительству также будут применяться соответствующие показатели для его оценки.

2. Возможности использования мирового опыта в России

В настоящем разделе Всемирный банк представляет на рассмотрение Правительства Российской Федерации высокоуровневые рекомендации, соответствующие лучшим мировым практикам в сфере цифрового правительства.

Рекомендации Всемирного банка основаны на предварительной оценке уровня развития электронного правительства, проведенной группой его специалистов (см. Приложение). Независимые эксперты на основе консультаций с Банком обрисовали общую ситуацию в России с нескольких точек зрения:

- (1) имеются хорошие примеры использования технологий отдельными органами государственной власти;
- (2) при этом за кулисами административные процессы слишком часто осуществляются «вручную» и медленно, не учитывают преимуществ использования данных для принятия компетентных решений;
- (3) межведомственная разобщенность приводит к неэффективности и дублированию усилий;
- (4) перспективные технологические решения слишком часто остаются нереализованными из-за отсутствия необходимых изменений в нормативной правовой базе и организационной структуре органов власти, а также из-за неспособности оптимизировать административные процессы для наилучшего использования возможностей технологий;
- (5) технологии могут помочь решить насущные проблемы страны и ее правительства, но это невозможно без изменения административных процессов, для которых, в свою очередь, требуется политическое лидерство;
- (6) напротив, экономическая ситуация диктует необходимость обоснования инвестиций в технологии, которым может стать повышение результативности деятельности правительства и эффективности в более широком смысле. Инвестиции

в технологии могут быть оправданы только тогда, когда они сопровождаются необходимыми институциональными и нормативно-правовыми реформами, которые должны обеспечить достижение положительного эффекта от их внедрения.

Таким образом, рекомендации, разработанные с учетом новых примеров передового опыта в странах, являющихся глобальными лидерами, и результатов предварительной оценки текущего состояния электронного правительства в России в 2015 г., подготовленные для Правительства Российской Федерации, определяют возможные направления обновления действующей стратегии. Подход, предлагаемый в настоящем документе, предусматривает, где это возможно, дальнейшее развитие текущей программы на основе успешных моделей и предполагает, что некоторые наиболее важные и необходимые для следующего этапа компоненты можно создавать параллельно решению задачи ускоренного уменьшения разрыва в уровне развития цифрового правительства между Россией и глобальными лидерами и обеспечения перехода к стадии цифрового правительства на федеральном и региональном уровнях.

Успешная реализация необходимых мер возможна только в случае полного охвата всех уровней и направлений цифрового правительства, включая постановку стратегических целей и задач, внесение изменений в законодательство, а также в функции, систему управления и административные процессы учреждений, преобразование технологической инфраструктуры и инвестиционных моделей, повышение компетенций государственных служащих и населения, необходимых для использования цифровых государственных услуг в целях повышения уровня удовлетворенности граждан, усиления эффективности функционирования органов власти, результативного выполнения государственных программ и достижения стратегических целей.

Принимая во внимание сказанное, важно понимать, что сфера применения рекомендаций выходит за пределы прямых функций Минкомсвязи России. Преобразование сегодняшней инфраструктуры электронного правительства в России, безусловно, жизненно необходимо для перехода к стадии цифрового правительства, и некоторые рекомендации напрямую касаются этого аспекта. Однако глобальные лидеры в данной сфере уже поняли, что преобразования должны иметь более масштабный характер, поскольку многие инвестиционные ИКТ-проекты, особенно в правительстве, не оправдывают ожиданий с точки зрения ускорения развития. Зачастую такая ситуация объясняется тем, что внедрение цифровых технологий не сопровождается изменением практических методов работы и преобразованием институциональной базы для получения максимальной выгоды при переходе к стадии цифрового правительства. По этой причине наши рекомендации касаются учреждений, умений и навыков, нормативной базы, поскольку достигнуть поставленных целей только за счет технических навыков и инвестиций в инфраструктуру невозможно.

2.1. Переход к стратегии «цифрового правительства»

В 2008 г. в России была утверждена общая Стратегия развития информационного общества. Однако в настоящее время возникла потребность в актуализации подхода для создания условий, позволяющих стране максимально использовать преимущества цифровых техноло-

гий. Для перехода именно к стратегии развития цифрового правительства органам государственной власти следует рассмотреть следующие вопросы:

- (1) **Пересмотр, расширение и укрепление Стратегии перехода к цифровому правительству в России.** Политика в сфере развития информационного общества в Российской Федерации изложена в Стратегии развития информационного общества от 2008 года, ряде указов Президента Российской Федерации, Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года и иных документах стратегического планирования. Необходим новый стратегический каркас, включающий новые программы и целевые показатели к 2020 г. и опирающийся на ясно обозначенные цели сокращения административных расходов, улучшения услуг для населения и получения выгод из использования технологий «цифровой инклюзии» для всей России. Кроме того, необходимо определить цели и задачи использования ИКТ в различных отраслях, предусмотреть меры по снижению цифрового неравенства между центром и регионами, в том числе в сфере государственного и муниципального управления, а также между разновозрастными группами населения. Параллельно следует провести работу по уточнению и расширению Концепции региональной информатизации с упором на внедрение принципа разработки услуг с ориентацией на пользователя, на принцип «цифровых по умолчанию» услуг, на обязательное совместное использование инфраструктуры, а также на усиление интеграции федеральных, региональных и муниципальных услуг.
- (2) **Разработка детальной стратегии перехода к цифровым административным процессам,** направленной на трансформацию каждого федерального органа государственной власти. Такие стратегии должны предусматривать постановку целей в области политики использования методов реализации цифровых административных процессов для ускорения развития и улучшения результатов деятельности отраслей, находящихся в ведении каждого министерства (таких как социальное развитие, жилищно-коммунальное хозяйство, сельское хозяйство, транспорт, окружающая среда). В ведомственных стратегиях должно быть указано, как будут преобразованы основные услуги данного органа власти с точки зрения их предоставления по цифровым каналам и обеспечения их осуществления в цифровом формате от начала до конца, а также как это сократит административные расходы. Здесь также должно быть изложено, как процессы, опирающиеся на документы, могут быть преобразованы в безопасные и при этом опирающиеся на данные. При этом необходимо указать, какие потребуются изменения в нормативной правовой базе и в услугах, предоставляемым другим ведомствам.
- (3) **Планы использования ИКТ для каждого федерального органа государственной власти** в целях поддержки реализации стратегии перехода к цифровым административным процессам, делающей возможным совместное использование данных, услуг и инфраструктуры.

2.2. Применение принципов цифровых государственных услуг

Цифровые по умолчанию

Как и в других странах, на нынешнем этапе реализации российской программы развития электронного правительства услуги предоставляются гражданам с использованием различных каналов. Помимо порталов и официальных веб-сайтов услуги можно получить в офисах государственных учреждений, многофункциональных центрах, по телефону или по почте. В какой-то степени стратегия предоставления услуг посредством нескольких каналов положительно воспринимается населением. Однако такая стратегия не позволяет в полной мере использовать все преимущества цифрового правительства — даже в случае изменения каналов предоставления услуг или трансформации административных процессов. Ввиду этого на следующем этапе развития цифрового правительства Правительству Российской Федерации следует рассмотреть следующие вопросы:

- (1) **Принятие недвусмысленного принципа проектирования «цифровые по умолчанию»**, подразумевающего систематический реинжиниринг и оптимизацию услуг и административных процессов с целью их перевода в цифровой формат; это позволит направлять граждан в сторону преимущественного использования цифрового канала, а не предлагать им некий нейтральный набор опций.
- (2) **Переориентация многофункциональных центров (МФЦ)** и других центров обслуживания в режиме личного присутствия на обучение граждан выполнению операций в режиме онлайн. Инвестиции в многофункциональные центры в России в последние годы были весьма успешны, причем успешны настолько, что их привлекательность для граждан создала риск «каннибализации» операций, осуществление которых в режиме онлайн было бы экономически более эффективным. Поэтому такие центры следует позиционировать как ключевой ресурс для помощи гражданам в использовании цифровых услуг. Роль сотрудников МФЦ также нуждается в изменении — в данный момент они агенты органов государственной власти и местного самоуправления, предоставляющие государственные услуги, а должны стать помощниками и советчиками в самостоятельном использовании гражданами цифровых услуг. Новые МФЦ должны быть разработаны с учетом этой новой роли, а существующие центры постепенно преобразованы в центры обучения и помощи по мере реализации стратегии перехода к цифровым административным процессам. Соответственно необходимо модифицировать и показатели эффективности МФЦ, чтобы они отражали степень достижения цели обеспечения самостоятельного использования цифровых услуг гражданами на постоянной основе.

Платформонезависимость и ориентация на мобильные устройства

Мобильные голосовые услуги и сервисы служб коротких сообщений доступны 99% населения России; смартфоны уже используют около 20% российских граждан, особенно молодежь и жители городов; как и в других странах, мобильные устройства, вероятно, станут домини-

рующими по мере дальнейшего развертывания широкополосного доступа и LTE-сетей. Услуги цифрового правительства должны быть доступны всегда и везде, где граждане хотят их использовать. Однако мобильные устройства не являются маленькими настольными компьютерами; например, заполнять формы удобнее и привычнее на компьютере, а не на мобильном устройстве. В этой связи при предоставлении услуг с ориентацией на мобильные устройства необходимо более интенсивно использовать уже имеющуюся в государственных органах и организациях информацию. Поэтому Правительству Российской Федерации рекомендуется рассмотреть следующие аспекты:

- (1) Предусмотреть возможность использования мобильных устройств для осуществления транзакций от начала до конца при переводе каждой новой государственной или муниципальной услуги в электронную форму.
- (2) Продумать последовательность действий, касающихся как административных процессов, так и технологий, которые были бы направлены на обеспечение местных мобильных альтернатив для ключевых имеющихся электронных услуг, а также приоритизировать их реализацию.
- (3) Рассмотреть вопрос о внедрении механизмов идентификации и аутентификации на мобильных устройствах, подкрепленных необходимыми поправками в законодательстве для обеспечения валидности мобильной идентификации и электронной подписи. Рекомендуется разработать систему усиленной аутентификации и идентификации для того, чтобы воспользоваться теми функциями мобильных устройств, которые уже имеются у граждан.
- (4) Разработать и/или обеспечить набор типовых инструментов для создания мобильных приложений, так чтобы разные мобильные электронные услуги имели унифицированный удобный интерфейс и чтобы в процессе их реализации эффективно использовался передовой опыт.

Проектирование услуг, ориентированное на пользователя

Для успешной реализации принципа «цифровые по умолчанию» необходимо, чтобы государственные услуги в цифровом формате были привлекательными и легкими в использовании для абсолютного большинства граждан, которые могут их получать (реализация мер, рекомендуемых ниже, может обеспечить увеличение доли граждан, получающих услуги по цифровым каналам в будущем). Это означает, что услуги в целом — административные регламенты по их предоставлению и интерфейсы доступа к электронному правительству — должны разрабатываться с ориентацией на пользователя, а не на ведомства или существующие процессы. Для начала Правительству Российской Федерации следует рассмотреть следующие аспекты:

- (1) **Разработка всех новых услуг с ориентацией на пользователя как начального и центрального элемента жизненного цикла системы.** Основной упор необходимо сделать на разработку электронных услуг с точки зрения пользователя, а не государственного органа или организации, причем опираться здесь следует на результаты обследования пользователей, а не на тестирование системы с участием пользователей на поздних этапах ее разработки.

- (2) **Применение подхода с точки зрения правительства как единого целого к учету потребностей пользователей, возникающих в ключевых жизненных и деловых ситуациях.** Общий проект создания цифровых услуг требует понимания, что в некоторых обстоятельствах гражданину необходимо будет взаимодействовать с двумя или более учреждениями одновременно. Пользователь должен иметь возможность сделать это последовательно, а там, где это возможно, унифицированным образом.
- (3) **Пилотирование разработки услуг с ориентацией на пользователя по нескольким наиболее востребованным услугам.** Для пилотной апробации могут быть выбраны услуги, которые можно получить в электронном виде, но в отношении которых доля пользователей, воспользовавшихся электронным каналом взаимодействия, остается низкой. В список пилотных проектов следует включить федеральные, региональные и муниципальные услуги.
- (4) **Обеспечение централизованной консультационной поддержки по вопросам разработки услуг с ориентацией на пользователя.** Для успешной реализации принципа разработки услуг с ориентацией на пользователя необходимо до определенной степени изменить существующие методы работы; решить эту задачу во всех государственных органах и организациях, полагаясь только на внутренние ресурсы, нелегко, поэтому в странах-лидерах на центральном уровне сформированы специальные команды для оказания содействия конкретным государственным органам и организациям при решении задач перепроектирования и модернизации услуг, поскольку такой подход может способствовать расширению умений и навыков в сфере разработки услуг с ориентацией на пользователя.
- (5) **Принятие и стимулирование перехода к разработке услуг с ориентацией на пользователя на основе целевого показателя «доля граждан, пользующихся цифровыми услугами» и проведения конкурсов среди министерств и ведомств** на достижение самых высоких значений этого показателя. Если задача разработки услуг с ориентацией на пользователя будет успешно решена, то граждане предпочтут быстрый, безопасный, надежный и удобный способ получения услуги в режиме онлайн и откажутся от бумажных носителей или личного посещения офисов государственных органов и организаций.

Цифровые от начала до конца

Ожидания граждан относительно цифрового правительства формируются под влиянием опыта взаимодействия с бизнесом. В ходе такого взаимодействия получить услугу можно посредством простых операций, которые, где это возможно, осуществляются целиком в электронном виде, а в тех случаях, когда необходимы физические действия, они автоматизированы и предсказуемы. Такие услуги также позволяют пользователю отслеживать статус сделки — она целиком просматривается в цифровом формате. Граждане не будут использовать цифровые государственные услуги более активно, если они не будут предоставляться аналогичным образом и с тем же качеством; например, выполнение операции должно происходить быстрее, чем при личном посещении многофункционального центра, а также,

по крайней мере, с такой же степенью надежности. В связи с этим Правительству Российской Федерации предлагается уделить внимание следующим аспектам.

- (1) **Перепроектирование и реинжиниринг административных процессов от начала до конца в рамках реализации рекомендуемых пилотных проектов по разработке услуг с ориентацией на пользователя.** В каждом случае задача состоит в обеспечении выполнения абсолютного большинства операций мгновенно без каких-либо действий вручную, а в исключительных случаях, когда действие и принятие решения вручную все же необходимы, они должны выполняться «при включенной системе» на основе полностью цифрового административного процесса и такой же системы управления процессами. Для этого потребуются автоматизировать процессы принятия решений путем онлайн-ового доступа к авторитетным национальным и иным базам данных, а также через управление рисками на основе данных.
- (2) **Обеспечение максимальной автоматизации рутинных мероприятий по принятию решений или ведению дел в государственных органах и организациях и использование высвобождающихся ресурсов для активного исполнения положений законодательства или для активного содействия гражданам и предоставления иных услуг.**
- (3) **Изучение возможностей перехода от документов на бумажных носителях к записям в авторитетных базах данных с учетом необходимых изменений в нормативной правовой базе РФ.** В этом случае устраняется необходимость физического выполнения операции, например, отправки документов по почте или курьером, исчезают риски и сбои при обслуживании, связанные с физическим выполнением услуги. Это также позволит запустить те услуги, которые зависят от получения документов, требующих перевода в цифровой формат, поскольку вместо запроса и проверки бумажных документов можно получить безопасный доступ к записям в авторитетных базах данных. Российские эксперты полагают, что это потребует изменений в нормативной правовой базе, и в этом случае важно, чтобы у правительства было понимание того, какие изменения потребуются и каким образом они могут быть реализованы. Переход также требует преодоления парадигмы использования документов в электронной форме для межведомственного взаимодействия (в принципе, успешно реализованной в СМЭВ) и осуществления межведомственных операций путем прямого и безопасного доступа к интерфейсам программирования приложений ведомств.

Правительство как платформа

В ходе разработки цифровых государственных услуг особое внимание следует уделять **включению в разрабатываемую модель цифровых услуг функциональность доступа к открытым данным** с учетом действующей политики Российской Федерации в этой сфере. Включение открытых данных в структуру разрабатываемых систем обеспечивает последовательную реализацию политики в сфере открытых данных в автоматическом режиме. Кроме того, Правительству Российской Федерации следует рассмотреть следующие вопросы.

- (1) **обеспечение открытых интерфейсов программирования приложений** к новым цифровым государственным услугам;
- (2) **содействие разработке дополнительных открытых и коммерческих решений для получения доступа к государственным услугам**, например, для охвата групп населения и бизнеса, которые в настоящий момент трудно вовлечь в процесс, или для снижения расходов самого государства.

2.3. Создание ключевых элементов цифрового правительства

Как показывает анализ сегодняшней инфраструктуры электронного правительства, ее архитектура требует серьезной модернизации для обеспечения перехода к цифровому правительству в Российской Федерации с учетом передового опыта.

Единый портал

С 2009 г. в России функционирует Единый портал государственных и муниципальных услуг (ЕПГУ), на котором размещается информация, формы заявок и через который проводятся платежи; в 2015 г. ЕПГУ интегрирован с Единой системой идентификации и аутентификации (ЕСИА). Это хороший фундамент для дальнейшего развития системы; кроме того, важно, что задача унификации услуг на одном портале выполняется последовательно и при полной поддержке на политическом уровне. В стратегии развития цифрового правительства следует отразить следующие моменты.

- (1) **Согласование планов каждого федерального ведомства по интеграции услуг в единый портал** с четким пониманием действий, которые необходимо предпринять, чтобы все элементы воспринимались пользователем как эффективно интегрированные, а также четким определением сроков перехода на новую систему.
- (2) **Определение общих сервисов, которые будут предоставляться инфраструктурой портала** (а не отдельными системами министерств). Единая система идентификации и аутентификации, Государственная информационная система о государственных и муниципальных платежах (ГИС ГМП), смс-шлюзы представляют собой отличную отправную точку, но есть и другие услуги, например, поддержка персональных данных, адресов и контактной информации, которые следует интегрировать с точки зрения гражданина; и здесь услуга должна предоставляться, например, через единый личный кабинет портала на основе взаимодействия (по мере необходимости) с соответствующей федеральной базой данных, а не через системы отдельных министерств.
- (3) **Рассмотрение вариантов последовательной интеграции электронных услуг, предоставляемых на региональном и муниципальном уровнях, на портале.** При том, что необходимость соблюдения конституционного статуса регионального и муниципального уровней очевидна, для граждан это может играть второ-

степенную роль, поскольку они просто хотят получать услуги на разных уровнях государственного управления в совместимом и интегрированном виде. Вероятно, интеграция электронных услуг с ориентацией на пользователя на едином портале поможет решить проблему дефицита финансовых средств и специалистов, необходимых для разработки разных систем во всех регионах и муниципалитетах по всей России. Хотя решение все-таки будет приниматься соответствующим компетентным органом, взаимоотношения между государственным органом и гражданами можно выстраивать через общий портал, который является платформой для предоставления необходимых услуг и поддержки принятия решений, включая предоставление государственным органам и организациям доступа к национальным и иным базам данным.

Единые данные для совместного использования в государственном секторе

В будущем цифровые правительства будут создаваться на основе принципа государственного управления, основанного на данных. Все чаще авторитетными источниками будут считаться юридически значимые данные, хранимые в базах данных, юридически значимые электронные транзакции и уведомления; владение документами перестанет нести юридическую силу, и авторизация операций будет проводиться на основе электронных записей, а не документов. В такой системе важно обеспечить доступ к национальным базам данных не только для государственного органа или организации, которая ведет такие базы данных, но и для других структур, которым нужен доступ к базам данных или которым необходимо подтвердить достоверность информации в ходе административных процедур. В настоящий момент они полагаются на то, что у заявителя имеются официальные документы, выданные исходным органом.

Россия уже достигла существенного прогресса в определении перечня базовых государственных информационных ресурсов и систем (национальных баз данных), используемых в системе государственного управления органами власти и органами местного самоуправления, в том числе при предоставлении государственных или муниципальных услуг. Этот перечень определен Постановлением Правительства РФ от 24 октября 2011 г. № 861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)». Постановление предписывает операторам указанных государственных информационных систем обеспечивать круглосуточный доступ граждан и организаций к указанным сведениям и осуществлять проверку их содержания на предмет полноты и достоверности. Однако в некоторых национальных базах данных пока остаются проблемы, связанные с изначальными процессами их формирования.

Принимая в расчет сказанное, Правительству Российской Федерации рекомендуется следующее.

- (1) **Распространить недавний опыт формирования баз данных регистрационного учета граждан на другие национальные базы данных**, в том числе перечисленные в вышеупомянутом Постановлении Правительства РФ 2011 года. В настоящее время базы данных регистрационного учета граждан создаются изначально электронными. Необходима программа систематического инвестирования в реинжиниринг других унаследованных национальных баз данных в РФ.

- (2) **Расширять требования интероперабельности на всю систему государственных органов и организаций**, рассматривая в качестве приоритетной задачу определения и координации на федеральном уровне семантики основных типов информационных объектов, используемых в государственных и муниципальных информационных системах и ресурсах. Полная интероперабельность потребует принятия не только технических семантических стандартов, но и устранения существующих семантических различий в региональных и муниципальных нормативных правовых базах.
- (3) **Обеспечивать наличие четких соглашений по стандартам, качеству и безопасности данных** в рамках единых моделей данных с тем, чтобы хранители и пользователи данных могли совместно использовать их в процессе принятия решений будучи уверенными в их надежности.
- (4) **Обеспечивать доступность и использование национальной инфраструктуры пространственных данных с использованием общего ядра эталонных геопространственных данных на всех уровнях государственного управления и требующих использования общих стандартов**, в том числе для метаданных, спецификаций данных и качества данных. Правительству Российской Федерации рекомендуется изучить реализацию Директивы INSPIRE в ЕС и рассмотреть, какие принципы и подходы могут быть адаптированы и доработаны для удовлетворения потребностей Российской Федерации.

Межведомственные сервисы для совместного использования

Лидеры в области цифрового правительства используют общие сервисы и сервисы совместного использования на всех уровнях управления для экономии затрат, усиления сотрудничества и создания более удобного интерфейса для граждан и госструктур.

Россия имеет положительный опыт создания общих систем обмена информацией между министерствами и ведомствами. Например, Единая межведомственная информационно-статистическая система (ЕМИСС) и Система межведомственного электронного документооборота (МЭДО) разработаны для межведомственного электронного обмена статистическими данными и документооборота. Однако здесь по сути речь идет об интерфейсах между различными системами в разных государственных органах и организациях.

В противоположность этому на федеральном и региональном уровнях происходит частичное или полное дублирование информационных систем и отсутствуют повторно используемые компоненты для быстрой и экономичной разработки информационных систем в регионах, располагающих меньшими ресурсами. Ввиду этого правительству следует рассмотреть принцип «Разработай один раз, используй всегда» — использование общей платформы для предоставления государственных услуг для создания условий, при которых разные министерства и ведомства смогут предоставлять электронные услуги гражданам быстро и экономически эффективно.

Создаваемая на основе государственной инфраструктуры совместного использования общая платформа для предоставления государственных услуг может обеспечить финансовую экономию за счет отказа от создания дублирующих инфраструктур в отдельных министерствах и ведомствах; способность извлечь выгоду из общих человеческих ресурсов,

а также внедрение электронных государственных услуг в различных отраслях и во всех регионах более быстрыми темпами. Хотя эти преимущества будут иметь особую ценность для региональных и муниципальных органов, располагающих ограниченными ресурсами, и будут использоваться в отраслевых системах, они также могут быть полезны для некоторых федеральных ведомств при решении общих административных задач. Как только платформа совместного использования будет создана, различным ведомствам и региональным властям не придется строить собственные дата-центры или самостоятельно разрабатывать такие типовые элементы, как механизмы идентификации и аутентификации или платежные механизмы, необходимые для внедрения электронных услуг.

Таким образом, на следующем этапе Правительству Российской Федерации следует рассмотреть следующие вопросы.

- (1) **Обеспечение ключевых приложений для совместного использования разными государственными органами и организациями из «Российского государственного облака» (Гособлако)** таких как «Программное обеспечение как услуга», или модель SaaS. Эти приложения могут поддерживать персональную работу, электронную почту, документооборот и управление процессами прохождения дел, совместную работу и управление проектами. Такой подход поможет обеспечить семантическую интероперабельность, а также сократить инвестиционные затраты и спрос на технических специалистов в отдельных министерствах.
- (2) **Предоставление необходимых цифровых услуг региональным органам власти и органам местного самоуправления по модели «Цифровое правительство в коробке» через Гособлако.** У регионов и муниципалитетов нет достаточных финансовых ресурсов и специалистов для разработки собственных систем, и даже при наличии ресурсов такая работа неэффективна с точки зрения использования ресурсов и степени удовлетворенности граждан качеством обслуживания. Вместо создания собственных систем следует предоставить региональным органам государственной власти и органам местного самоуправления возможность получения необходимых им услуг высокого качества из Гособлака, разработанных на основе передового опыта. Однако для того, чтобы модель работала более эффективно, необходимо тесное взаимодействие с потенциальными пользователями в регионах и муниципалитетах для предоставления тех услуг, которые удовлетворяют их потребности, а поскольку у разных регионов и муниципалитетов потребности могут быть разными, не следует разрабатывать одно универсальное решение для всех; лучше подготовить несколько альтернативных решений, из которых каждый орган власти сможет выбрать то, которое лучше всего отвечает его потребностям. Следует побуждать наиболее успешные региональные и муниципальные органы и организации предлагать доказавшие свою эффективность решения другим органам и организациям через данную «экосистему». Особое внимание нужно уделять условиям договоров, которые должны отвечать интересам государственных органов и защищать их право владения данными. Когда государство платит за разработку решений, интеллектуальная собственность также должна принадлежать государству, а все ведомства, регионы и муниципалитеты должны иметь возможность их бесплатного повторного использования.

Государственная инфраструктура совместного использования

Чрезвычайно важно обеспечить адекватные инвестиции в разработку архитектуры и развитие ИКТ-инфраструктуры для получения эффективной основы для перехода к цифровым государственным услугам. Разработка архитектуры — отдельный серьезный проект, и было бы неверно излагать какие-либо требования в этом документе. Однако в целом Правительству Российской Федерации рекомендуется уделить внимание следующим аспектам.

- (1) **Разработка и обязательное использование архитектуры общей инфраструктуры, подходящей для цифрового правительства.** Этот компонент включает не только технические структуры, но и институциональные правила для недопущения дублирования или разрозненности инфраструктуры и обеспечения создания будущих систем в соответствии с согласованными стандартами и их функционированием на общих платформах.
- (2) **Создание комплекса услуг на основе Гособлака** в целях предоставления общих платформ для цифровых государственных услуг. Попытки внедрения облачных технологий уже предпринимались, но опыт других стран показывает, что наилучшего эффекта можно добиться, если технологические решения подкреплены технической, управленческой и институциональной политикой, процессами закупок и сертификации, а также доступом к целому спектру облачных услуг, причем по возможности от разных поставщиков, чтобы удовлетворить разные потребности. Это означает, что должен быть разработан целый портфель интероперабельных облачных решений, а не единственное решение на все случаи жизни. Такая система предоставит самые современные стандартизированные, безопасные, гибкие и масштабируемые платформы для новых цифровых государственных услуг, и со временем позволит перевести существующие государственные информационные системы и информационные ресурсы в общий государственный ресурс для осуществления вычислений и хранения данных.
- (3) **Разработка платформы совместного использования для расширения возможностей правительства с точки зрения разработки электронных услуг** («Платформа как услуга», или модель PaaS). Цель PaaS как платформы для предоставления электронных услуг состоит в создании общегосударственной инфраструктуры разработки ИКТ-приложений в дополнение к инфраструктуре Гособлака. Это будет способствовать использованию ИКТ-сервисов, необходимых для большинства электронных услуг — таких как идентификация и аутентификация, интеграция электронных идентификаторов, мобильной платформы доставки сервисов, электронных платежных услуг, услуг уведомления с помощью сервисов службы коротких сообщений. Такие устройства и компоненты для совместного использования могут позволить различным министерствам и ведомствам экономически эффективно и быстро разрабатывать и внедрять собственные электронные услуги и мобильные приложения. Таким образом, различным министерствам и ведомствам не придется инвестировать средства в создание собственной инфраструктуры разработки электронных услуг, и они смогут сосредоточить усилия на предоставлении услуг своим клиентам через платформу совместного использования.

- (4) **Использование Гособлака как платформы для предложения общих решений** («Программное обеспечение как услуга», или модель SaaS). Гособлако не должно восприниматься только как инфраструктура, предоставляющая вычислительные услуги и услуги по хранению данных. Напротив, в дополнение к этим услугам Гособлако должно также стать платформой для самых разных поставщиков, включая небольшие передовые компании, которые будут предлагать регионам и муниципалитетам упомянутые выше типовые услуги на основе ИКТ, включая типовые административные функции и услуги с ориентацией на граждан. При создании таких услуг появляется возможность работать с другими партнерами (например, компанией Яндекс) для размещения передовых и популярных услуг на безопасной, гибкой платформе правительственного уровня, а также с Минкомсвязью России для маркетинга услуг среди государственных органов и организаций.
- (5) **Создание единой безопасной сети передачи данных для государственных органов** в целях обеспечения доступа к общим информационным сервисам и совместному использованию данных и интерфейсов программирования приложений доверенными сторонами. Такая сеть не должна быть единым и негибким «правительственным интранетом», а должна создаваться, в том числе благодаря инвестициям, с использованием различных вариантов защищенных каналов коммуникаций — таких, как виртуальные частные сети, создаваемые поверх общедоступных сетей фиксированной и мобильной связи для обмена данными и совместного использования сервисов на всех уровнях государственного управления независимо от местоположения.
- (6) **Создание Системы межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ) следующего поколения.** СМЭВ успешно функционирует, обеспечивая более тесную интеграцию систем разных министерств и ведомств на всей территории России. Но даже в своей нынешней версии она оптимизирована для модели передачи документов с промежуточным хранением. Для обеспечения полной поддержки необходимого уровня сервиса и оперативности реагирования, необходимых для функционирования цифрового правительства, систему требуется технологически усилить в целях создания условий для обмена сообщениями и осуществления транзакций в реальном времени и их обработки в ходе взаимодействия с пользователями, причем не только с гражданами, но и с бизнесом и с другими органами государственной власти. При этом условия институциональная основа СМЭВ и успешное управление ею станут важным фундаментом для последующего развития системы.
- (7) **Обеспечение наличия соглашений об уровне предоставления услуги для инфраструктуры совместного использования.** Ожидания того, что ведомства будут использовать общую инфраструктуру, а не управлять собственной, оправдаются лишь в том случае, если ведомства смогут быть уверены, что будут обеспечены стандарты сервисов, необходимых им для выполнения своих функций. Необходимы четкие соглашения об уровне предоставления услуги и соответствующая ответственность поставщика общего сервиса перед своими пользователями.

Улучшенные сенсорные сети и аналитика

Сенсоры — важнейший компонент «умных городов». Некоторые ведомства России, например, транспортные ведомства в Москве и Санкт-Петербурге, уже приступили к использованию сенсоров для сбора данных, которые помогают им в управлении своей деятельностью и принятии решений. **Правительству Российской Федерации рекомендуется разработать стратегию развертывания сенсорного оборудования, а также управления полученными с его помощью данными и использования этих данных.** Такая стратегия должна предусматривать формирование кадрового состава госслужащих, обладающих необходимыми умениями и экспертными знаниями. Это позволит России в полной мере использовать новый и потенциально ценный источник данных для целей государственного управления.

Кибербезопасность и конфиденциальность

Кибербезопасность цифрового правительства — исключительно важный вопрос не только из-за усиления угрозы со стороны различных субъектов, но также из-за повышения значимости системы цифрового правительства и данных, которые в ней хранятся, для обеспечения надлежащего функционирования государственных органов и организаций России. Граждане будут пользоваться цифровыми каналами только в том случае, если у них будет уверенность, что их информация и деньги защищены от несанкционированного доступа настолько же, насколько они защищены при обращении в МФЦ. **Правительству РФ следует с самого начала обеспечивать встраивание механизмов кибербезопасности в архитектуру цифрового правительства** и при использовании новых инвестиций таких как Гособлако и Единая сеть передачи данных, для дальнейшего повышения безопасности государства и его способности парировать различные угрозы.

2.4. Развитие лидерства и навыков для цифрового правительства

Преимущества цифрового правительства, а также рекомендованные выше меры по успешному и выгодному внедрению конкретных архитектурных, технических и организационных изменений требуют формирования сильных институтов цифрового правительства и лидерства. Без всего этого существует большой риск того, что трансформационные возможности значительных инвестиций в технологии не будут полностью реализованы. Эффективное лидерство и управление нужны не только для гибкой и продуктивной реализации, но также и для извлечения всех преимуществ. Учитывая текущие проблемы с обеспечением необходимых инвестиций в технологии, это будет иметь важное значение для привлечения финансирования, чтобы продемонстрировать, что может быть достигнута не только финансовая и программная эффективность цифрового правительства, но и то, что имеются институциональные структуры, готовые это обеспечить.

Лидерство и управление

Опыт перехода к цифровому правительству в странах-лидерах показывает необходимость изменения предшествующих моделей лидерства и управления, в том числе с точки зрения баланса полномочий между центральными органами и отдельными ведомствами и организациями. Часто это подразумевает создание в центральном правительстве новой организации с прямой и ощутимой поддержкой со стороны главы правительства.

Модель управления в России должна соответствовать конституционным требованиям, а также национальным стандартам и опыту. Тем не менее, аналитики отмечают некоторые проблемы, связанные с функционированием нынешних структур, в том числе:

- ограниченные полномочия Правительственной комиссии по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, Подкомиссии по использованию информационных технологий при предоставлении государственных и муниципальных услуг и Совета по региональной информатизации, которые, по крайней мере на практике, сводятся к решению вопросов ИКТ и не обеспечивают в достаточной мере высокоуровневое лидерство в деле модернизации законодательства или административных процессов;
- Правительственная комиссия по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, Подкомиссия по использованию информационных технологий при предоставлении государственных и муниципальных услуг и Совет по региональной информатизации в основном занимаются формированием политики, не играя при этом достаточной роли в стимулировании реализации, обмена сервисами и совместимости;
- существует разделение в институциональной ответственности в сфере формирования политики цифрового правительства: политика в области ИКТ находится в компетенции Минкомсвязи России, а преобразование госуслуг и политика реорганизации административных процессов — в компетенции Минэкономразвития России;
- существуют разные полномочия в сфере административной координации между федеральным правительством, региональными и муниципальными властями.

Иногда изменения на межведомственном уровне обеспечивались более успешно, и это происходило в случае создания специального межведомственного агентства для разработки и реализации политики при явной поддержке на самом высоком уровне.

Поэтому Правительству Российской Федерации представляется целесообразным рассмотреть следующие аспекты:

- (1) **Расширение полномочий и состава Правительственной комиссии по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности и ее рабочих органов** (Подкомиссии по использованию информационных технологий при предоставлении государственных и муниципальных услуг и Совета по региональной информатизации) до права внесения изменений в административные процессы и развития культуры и навыков, необходимых для реализации цифрового правительства (а для самой Комиссии также права разработки и реализации концепции «Умной нации», или Smart Nation). Особое внимание следует уделить рассмотрению вопроса о том, как в работе Комиссии учитываются интересы пользователей (граждан и бизнеса), а также той роли, которую выполняет Комиссия не только в формировании, но и в реализации политики. Представляется целесообразным осуществить ребрендинг Комиссии, Подкомиссии и Совета для повышения их роли.

- (2) **Консолидация ответственности за реализацию политики трансформации государственных услуг и формирования административных процессов, использования ИКТ в правительстве и координации административных функций между федеральными, региональными и муниципальными органами власти.** Требуется единый орган, который будет осуществлять контроль над выполнением всех новых целевых показателей Стратегии и будет наделен необходимыми полномочиями в решении целого ряда вопросов — как технических, так и нетехнических, однако существенных для создания успешно функционирующего цифрового правительства. Правительству Российской Федерации рекомендуется рассмотреть возможные варианты для этого, например, расширение функций одного из существующих министерств для обеспечения реализации всей цифровой политики либо создание нового отдельного агентства, сосредоточенного на выполнении именно этой роли.
- (3) **Создание проектного офиса цифрового правительства** для разработки и реализации стратегии цифрового правительства в России, а также соответствующей политики и программ. В случае возложения на этот орган ответственности за реализацию всей цифровой политики, как это рекомендовано в предыдущем пункте, это стало бы ключевым направлением его деятельности. Проектный офис мог бы действовать от имени соответствующего органа государственной власти и отвечать за мониторинг и измерение уровня развития цифрового правительства. Он также мог бы иметь сильный мандат и полномочия по управлению внедрением цифрового правительства на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, в том числе по обеспечению эффективной стыковки административных и технологических аспектов. В связи с этим у данного органа должны быть полномочия по формированию административных процессов и технических решений для обеспечения соответствующих преобразований в других министерствах.
- (4) **Введение должностей руководителей, отвечающих за цифровое правительство в России.** В других странах, являющихся признанными лидерами в данной сфере, уже созданы такие должности, как «Директор по цифровизации» (руководитель, отвечающий за перестройку деловых процессов в организации в условиях цифрового окружения), Директор по управлению данными, Директор по информационным технологиям, Директор по технологиям. Наличие всех четырех должностей совсем не обязательно. Достаточно ввести должность Директора по информационным технологиям / Директора по цифровизации, который будет отвечать за модернизацию административных процессов и проектирование услуг с ориентацией на пользователя, а также должность Директора по технологиям, который будет отвечать за технологическую политику и стандарты, в том числе техническую архитектуру и семантическую интероперабельность, а также создание технологической инфраструктуры и сервисов на уровне мировых стандартов для перехода к цифровому правительству.
- (5) **Создание Центра компетенции по цифровому правительству,** отвечающего за сбор, структурирование и распространение ноу-хау по вопросам цифрового

правительства. Центру компетенции необходимо поручить обучение «цифровых лидеров». Необходимо различать функции такого центра и функции проектного офиса цифрового правительства.

Стимулирование инноваций внутри правительства

Во многих странах инновации, связанные с ИКТ, осуществляются быстрее и основательнее не внутри правительства, а за его пределами. Необходимо найти пути использования инновационных решений в интересах правительства и определить методы, позволяющие эффективно использовать энергию и таланты молодых специалистов по технологиям и инноваторов. В этом контексте Правительству РФ целесообразно рассмотреть следующие вопросы.

- (1) **Проведение конкурсов инноваций**, например, на ежегодной основе, чтобы министерства и ведомства могли отобрать и по достоинству оценить инновации в заранее определенных номинациях. Имена победителей могут быть озвучены на крупных конференциях, а награда может выражаться в объявлении благодарности руководства, предоставлении уникальных возможностей для обучения, включая участие в стажировках, и т.п. **Продвижение «корпоративного краудсорсинга»** в целях сбора и анализа идей сотрудников о том, как административные процессы могут быть оптимизированы с помощью технологий. В связи с быстрыми темпами развития технологий некоторые из молодых госслужащих активно используют новейшие гаджеты и приложения в своей повседневной жизни, и они могли бы стать внутренним ресурсом, опираясь на который ведомства могли бы изучить, как эти технологии могут быть использованы для совершенствования управленческих процессов.
- (2) **Создание государственной программы стипендий и грантов по инновациям** с целью привлечения молодых талантливых технических специалистов к работе с правительством. Такая программа может быть разработана таким образом, чтобы технические специалисты и инноваторы работали в тесном сотрудничестве с высокопоставленными государственными служащими и лицами, отвечающими за изменения и работающими на самых высоких должностях в федеральном правительстве. Такие совместные команды экспертов из сферы госуправления и молодых технических специалистов могут работать в рамках совместных инициатив в течение конкретного периода (6–12 месяцев) по проектам, связанным с ИКТ, и проектам разработки электронных услуг, реализуемым министерствами и ведомствами.

Культура и навыки

В разделе 7 Приложения к настоящему докладу приводится краткая информация об уже реализуемых в России программах по развитию навыков в сфере ИКТ в федеральных, региональных и муниципальных службах, в том числе о значительных инвестициях в программу обучения «электронных лидеров». Поэтому в России уже накоплен положительный опыт внедрения масштабных систем.

Однако страны-лидеры в сфере цифрового правительства приходят к пониманию, что проектирование цифрового правительства и переход к нему потребует изменения менталитета

государственных служащих, а также изменения институциональной культуры за пределами собственно сферы ИКТ. **Правительству РФ рекомендуется подготовить программу профессионального развития и обучения институциональных лидеров и «конструкторов» административных процессов для внедрения цифровых технологий** с учетом опыта реализации программы развития навыков использования ИКТ и программы подготовки «электронных лидеров» по следующим направлениям.

- (1) **Разработка специализированной программы обучения руководителей** органов государственной власти (то есть министров, заместителей министров, начальников департаментов, руководителей ведомств, ключевых сотрудников), включающей проведение семинаров по вопросам лидерства, стажировки, обменные программы со странами-лидерами в сфере цифрового правительства.
- (2) **Разработка специализированной программы обучения государственных служащих**, занимающихся предоставлением цифровых услуг в ведомствах-участниках. Основной акцент будет сделан на управлении изменениями для мотивации и вовлечения в процесс всех сотрудников и обеспечения их поддержки новой цифровой реальности, а также на обучении ИТ-специалистов владению новыми технологиями и процессами, например, облачными вычислениями, принципами разработки электронных услуг («цифровые по умолчанию», разработка услуг с ориентацией на пользователя, сервисно-ориентированная архитектура).

Переход к цифровому правительству должен быть надлежащим образом доведен до граждан и бизнеса для обеспечения их поддержки и оказания давления на те органы и организации, которые неохотно осуществляют изменения. Кроме того, важно информировать население о том, когда появятся новые электронные услуги, и объяснить гражданам, как их использовать с максимальной пользой. Ввиду этого, необходимо уделять особое внимание:

- разработке и реализации программы стратегических коммуникаций;
- созданию и управлению стратегическим партнерством с бизнесом;
- организации семинаров и конференций по обмену знаниями, конкурсов инноваций, «технических лагерей» (TechCamps).

Цифровая инклюзия

По сравнению с лидерами в области цифрового правительства проблемы Российской Федерации, связанные с обеспечением цифровой инклюзии имеют более серьезный характер, и не в последнюю очередь из-за необъятных размеров, удаленности значительного количества территорий и демографических характеристик. Как отмечается в Приложении к настоящему докладу, в действительности доля российских граждан, на практике использующих государственные услуги в электронном виде, незначительна, хотя желающих достаточно много. Переход к цифровому правительству означает не только создание услуг, которые нужны гражданам и которые граждане хотят получать посредством электронных, а не традиционных каналов, но и создание условий, при которых у граждан появится возможность доступа к услугам. Речь идет о доступности цифровых технологий. В России с ее огромной территорией, низкой плотностью населения в удаленных районах и стареющим населением трудности с решением про-

блемы цифрового неравенства очевидны. Поэтому политическая задача снижения цифрового неравенства во всех российских регионах, среди всех возрастных групп и т.д. должна стать одной из наиболее приоритетных.

Цифровая инклюзия — это не только техническая возможность доступа к интернету, но и соответствующие навыки использования цифровых сервисов, и экономическая доступность. Такие вопросы находятся в сфере компетенции нескольких федеральных министерств, а также региональных и муниципальных органов и организаций. Ввиду этого Правительству Российской Федерации предлагается рассмотреть возможность разработки и реализации Стратегии повышения доступности цифровых технологий, нацеленной на комплексное решение перечисленных проблем.

В рамках такой стратегии необходимо предусмотреть конкретные программы, нацеленные на решение следующих задач.

- (1) **Выявление стимулов и препятствий на пути перехода различных групп граждан на цифровые каналы**, а также обеспечение разработки услуг таким образом, чтобы мотивировать граждан переходить на использование цифровых каналов.
- (2) **Развитие компетенций в сфере ИКТ и повышение уверенности граждан, особенно пожилых людей и населения, проживающего в сельской местности**, в том, что они сумеют пользоваться услугами цифрового правительства. Ряд региональных и муниципальных органов власти уже реализуют соответствующие программы. Необходимо обобщать передовой опыт и более активно его распространять. В дополнение к прямым финансовым вложениям со стороны государства необходимо поощрять поддержку мероприятий, направленных на развитие соответствующих компетенций людей разных поколений.
- (3) **Развертывание проекта модернизации текущей ИКТ-инфраструктуры для обеспечения широкополосного доступа с целью охвата малых городов и сельских районов в рамках программы перехода к цифровому правительству**. Широкополосный доступ к интернету в новых местностях позволяет инициировать программы, направленные на развитие цифровой грамотности и эффективное использование цифрового правительства, тем самым повышая рентабельность инвестиций в инфраструктуру.
- (4) **Создание условий для малообеспеченных слоев населения, при которых они получат доступ к цифровым государственным услугам без необходимости покупки дорогого оборудования и услуг**. Для тех, у кого нет средств на покупку компьютера или смартфона и подключения к ШПД или мобильным данным, следует поощрять предоставление муниципалитетами доступа для таких граждан к цифровым государственным услугам, например, через компьютерные терминалы в библиотеках, в центрах общественного доступа или через информаты в почтовых отделениях. Если компьютеры предоставляются в библиотеках или центрах общественного доступа, там же можно организовать обучение использованию цифровых государственных услуг и организовать поддержку гражданам в таком использовании.

- (5) **Разъяснение гражданам преимуществ и легкости использования цифровых государственных услуг.** Даже если будут решены проблемы, связанные с цифровой грамотностью, физическим доступом и экономической доступностью, все же потребуется обеспечить некий культурный сдвиг для того, чтобы граждане комфортно чувствовали себя при получении цифровых услуг и предпочитали цифровой канал очному. Популяризация цифровых государственных услуг должна не только обеспечивать информирование о преимуществах, связанных со скоростью их получения, но и решать проблемы, связанные с любыми опасениями по поводу безопасности и законности операций, совершаемых в электронном виде.

2.5. Разработка системы измерения цифрового правительства

Существующие системы мониторинга развития электронного правительства не отражают всех аспектов цифрового правительства. В частности, как правило, в них чрезмерное внимание уделяется техническим возможностям и недооценивается практический опыт граждан в использовании услуг. Существующие модели сами по себе не подходят для оценки будущего развития цифрового правительства.

Таким образом, важнейшим элементом перехода к цифровому правительству в Российской Федерации должно стать **создание эффективной системы мониторинга развития цифрового правительства**. Выполнение этой задачи следует поручить, например, проектному офису цифрового правительства.

Система мониторинга должна включать следующие элементы:

- **«модель зрелости»** для разных элементов цифрового правительства — таких, как институциональная среда и управление, проектирование услуг, инфраструктура, платформы совместного использования, использование данных и т.д.; при этом оцениваются не только технические достижения, но и интеграция их принципов в системы управления и контроля;
- **согласованный набор ключевых показателей эффективности (КПЭ)**, с помощью которых измеряется прогресс при реализации разных аспектов цифрового правительства; данные показатели должны отражать меры, ориентированные на совершенствование административных процессов и достижение технического соответствия, а также степень удовлетворенности граждан (оценивается независимым от проектного офиса органом) и уровень проникновения услуг; в настоящее время собираются далеко не все необходимые данные, поэтому потребуется новая система сбора информации.

Более того, ввиду федерального устройства страны, должна быть обеспечена **применимость модели и показателей на федеральном, региональном и муниципальном уровнях**.

Страны-лидеры, приступившие к реализации своих стратегий создания цифрового правительства, уже столкнулись с проблемой мониторинга прогресса, общепринятые международные показатели пока еще не разработаны. У Правительства Российской Федерации появляется возможность **уже на начальном этапе принять участие в разработке сопоставимых показателей** с учетом глобальных тенденций и синхронизировать свою систему мониторинга с международной системой.

Заключение

Существенный прогресс, достигнутый в последние годы в сфере развития и применения ИКТ в системе государственного управления России, свидетельствует о наличии четко выраженной политической воли и желании радикально улучшить систему государственного управления и местного самоуправления посредством расширения использования ИКТ. Это находит поддержку Президента России и структур власти на всех уровнях, а в государственных органах и организациях федерального, регионального и муниципального уровней уже достигнуты значительные результаты.

Тем не менее, ожидания граждан и бизнеса, формируемые на основе опыта более широкого использования технологий, а также новые цели, поставленные странами-лидерами в рамках стратегий развития цифрового правительства, свидетельствуют не только о том, что необходимо довести до логического конца все реализуемые мероприятия, но и заглянуть в будущее и наметить переход к разработке и реализации стратегии следующего этапа, а именно стратегии перехода к цифровому правительству.

Таким образом, в данном докладе Правительству Российской Федерации рекомендуется рассмотреть следующие задачи:

- форсировать принятие и реализацию новой стратегии внедрения передового опыта в сфере цифрового правительства к 2020 году и далее;
- принять в качестве обязательного принципа модернизации административных процессов принцип «цифровые по умолчанию»;
- построить новую инфраструктуру, необходимую для оказания услуг цифрового правительства.
- создать более четкую и более интегрированную институциональную среду для разработки стратегии и контроля над ее реализацией.
- уделять серьезное внимание решению проблемы цифровой инклюзии с учетом масштабов территории России и демографических характеристик.

При условии быстрого осуществления ключевых стратегических инвестиций Россия имеет возможность улучшить качество цифровых услуг для своих граждан и бизнеса; добиться со-

ответствия их ожиданиям, связанным с простотой и удобством доступа к государственным услугам по аналогии с другими онлайн-овыми и мобильными услугами; повысить эффективность управления и правоприменения, а также сэкономить или перераспределить ресурсы, используемые сейчас для выполнения рутинных операций.

Следует отметить, что Правительство Российской Федерации недавно заказало работу по оценке текущего состояния электронного правительства и использования ИКТ внутри правительства, по разработке видения электронного правительства до 2020 г., а также определения основных направлений его развития и соответствующего плана действий.

Есть надежда, что анализ передового опыта и стратегические рекомендации для России, подготовленные Всемирным банком, дополнят эту работу и обеспечат стратегический контекст для разработки Правительством Российской Федерации общей стратегии развития цифрового правительства, включающей необходимость трансформации институтов, административных процессов и технологий, равно как и необходимость согласования и координации действий органов государственной власти различных уровней, включая действия, в настоящее время выходящие за пределы полномочий Минкомсвязи России.

Всемирный банк рассчитывает на возможность сотрудничества с Правительством Российской Федерации, чтобы оказать помощь в реализации стратегии и обеспечении выхода России на позиции мирового лидера в области цифрового правительства. Он готов поддерживать правительство, помогая ему предпринять следующие шаги в направлении реализации изложенных в настоящем докладе рекомендаций в соответствии с передовым международным опытом. Всемирный банк готов к сотрудничеству по оценке готовности к цифровому правительству конкретных федеральных ведомств, регионов и городов с использованием концептуальной основы, описанной в настоящем докладе.

Приложение. Уровень развития электронного правительства в России в 2015

В данном разделе приведен анализ текущего состояния развития электронного правительства в Российской Федерации.

1. Система управления развитием электронного правительства

Институциональная организация электронного правительства в Российской Федерации отражает многоуровневое устройство системы государственного управления и местного самоуправления в стране и особенности управления процессами развития и использования ИКТ в этой сфере.

В последние 5 лет произошли изменения системы управления развитием электронного правительства в России. К настоящему времени в Российской Федерации сложилась и функционирует следующая система управления развитием и использованием ИКТ для социально-экономического развития в России.

1.1. Федеральный уровень

Стратегические направления социально-экономического развития страны определяются Президентом Российской Федерации и оформляются соответствующими законодательными и нормативными правовыми актами. Инаугурационные указы Президента В. Путина в 2012 г. содержали указания на необходимость дальнейшего совершенствования системы государственного управления на основе использования ИКТ наряду с другими приоритетами.²⁷ Более того, в них сформулированы ключевые измеримые показатели достижения поставленных целей. Среди них следует отметить требование предоставлять в электронной форме 70% от числа всех предоставляемых услуг к 2018 г.

27 Указ Президента 2012

Реализацией поставленных задач в исполнительной власти занимается Правительственная комиссия по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности (далее — Правительственная комиссия), возглавляемая Председателем Правительства Российской Федерации Д. Медведевым²⁸. Ответственным секретарем Правительственной комиссии является Министр связи и массовых коммуникаций Российской Федерации Н. Никифоров.

Правительственная комиссия является координационным органом, образованным для обеспечения согласованных действий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по выработке и реализации государственной политики в сфере развития и использования ИКТ в целях совершенствования государственного управления, модернизации социальной сферы, обеспечения безопасности, улучшения предпринимательского климата и решения иных вопросов формирования в Российской Федерации информационного общества и электронного правительства.

В состав Правительственной комиссии в качестве рабочих органов входят подкомиссия по использованию информационных технологий при предоставлении государственных и муниципальных услуг; подкомиссия по использованию информационных технологий при реализации миграционной политики Российской Федерации; подкомиссии по развитию электронного здравоохранения; подкомиссия по систематизации и кодированию технико-экономической и социальной информации в социально-экономической области, а также Совет по региональной информатизации.

Подкомиссию по использованию информационных технологий при предоставлении государственных и муниципальных услуг возглавляет Министр связи и массовых коммуникаций Российской Федерации Н. Никифоров, который является федеральным СЮ, и координирует работу других ведомств по выработке стратегических подходов к использованию ИКТ при предоставлении государственных и муниципальных услуг.

1.2. Региональный уровень

Координация действий по развитию электронного правительства на региональном уровне осуществляется Советом по региональной информатизации, который является рабочим органом Правительственной комиссии. Главной целью Совета является организационно-методическая поддержка взаимодействия между субъектами Российской Федерации, а также с федеральными органами исполнительной власти по вопросам развития и использования ИКТ в деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, подведомственных им учреждений и организаций.

Совет по региональной информатизации состоит из 93 представителей регионов. Членами Совета являются представители регионов в ранге заместителей губернаторов, ответственных за информатизацию, региональные министры информатизации и связи и директора профильных департаментов Минкомсвязи России.

Первое заседание состоялось в мае 2014 г., после чего работа Совета ведется в формате заседаний рабочих групп по отдельным направлениям деятельности с периодичностью в один-два месяца. За период с мая 2014 г. Советом и его рабочими группами рассмотрены многочисленные вопросы, связанные с развитием информационного общества и электронного правительства в регионах России, такие как организация в электронном виде услуги

по записи детей в дошкольные и общеобразовательные учреждения, создание государственной информационной системы в сфере ЖКХ, формирование требований к использованию ИКТ для управления наземным городским пассажирским транспортом и др.

На уровне субъектов Российской Федерации управление деятельностью по развитию электронного правительства организуется или должно организовываться по аналогичной модели. Соответствующие рекомендации были приняты на федеральном уровне и закреплены в новой редакции Концепции региональной информатизации.

На региональном уровне общее руководство развитием и использованием ИКТ осуществляет заместитель высшего должностного лица субъекта Российской Федерации или заместитель руководителя высшего исполнительного органа государственной власти региона. Во многих субъектах Российской Федерации сформированы координационные органы, ответственные за формирование стратегии развития и использования ИКТ и планов по их реализации. Как правило, в регионе имеется исполнительный орган государственной власти, реализующий государственную политику в сфере ИКТ и координирующий деятельность отраслевых органов власти. Отраслевые исполнительные органы власти осуществляют деятельность по использованию ИКТ для социально-экономического развития в своих предметных областях.

В некоторых регионах сформированы и функционируют экспертные общественные советы, которые обеспечивают публичное обсуждение деятельности по использованию ИКТ с привлечением представителей всех заинтересованных сторон — общественных организаций, предпринимательства, экспертного сообщества и граждан Российской Федерации. Тем не менее, эффективность деятельности подобных советов не всегда очевидна — некоторые из них провели лишь одно заседание или даже ни одного.

1.3. Местное самоуправление и муниципалитеты

Одной из наиболее проблемных сфер развития электронного правительства в России является использование ИКТ для местного самоуправления на муниципальном уровне. Сложность проблемы характеризуется не только количеством органов местного самоуправления в России — около 23 тысяч на начало 2015 г., но и разнообразием типов муниципальных образований — от муниципальных районов и городских округов до городских и сельских поселений.

Основные проблемы муниципальной информатизации коренятся в системе функционирования местного самоуправления в Российской Федерации, зафиксированные в законодательстве. Федеральный закон о местном самоуправлении²⁹ устанавливает приоритетные направления деятельности и сферы ответственности органов местного самоуправления, выход за рамки которых для муниципалитетов, получающих дотации, означает финансовое нарушение. К сожалению, развитие и использование ИКТ в состав приоритетных направлений не входят, чем объясняется тот факт, что большинство муниципальных образований не имеет ресурсов не только на развитие, но даже на поддержание элементарной ИКТ-инфраструктуры для использования в своей деятельности.

Наряду с этим некоторые муниципальные образования, особенно крупные городские округа, располагают достаточными ресурсами для внедрения и использования ИКТ в своей деятельности, принимают и реализуют свои собственные стратегии и программы по информатизации и добиваются серьезных результатов. Однако таких муниципальных образований в стране менее 10%, что отражает информационное (цифровое) неравенство между ними.

Углубляет неравенство между муниципалитетами и неравномерное развитие ИКТ-инфраструктуры, ставящее сельские поселения в районах Севера, Сибири, Северного Кавказа и Дальнего Востока в худшие условия по сравнению с европейской частью страны и богатыми нефтедобывающими регионами.

Муниципальная информатизация страдает от отсутствия полноценной методической поддержки со стороны федеральных и региональных органов государственной власти, что затрудняет (повторное) использование уже разработанных информационных систем или технологий. Отсутствие общегосударственных требований и рекомендаций по составу, структуре, форматам и протоколам формирования и использования данных для системы государственного управления и местного самоуправления приводят к тому, что информационные ресурсы со сходными сведениями не только на уровне муниципалитетов, но и на уровне регионов носят разнородный характер. Отсутствие единой нормативно-справочной информации делает информационные ресурсы федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления трудно совместимыми или вообще несовместимыми.

Информационное взаимодействие между муниципалитетами и органами государственной власти осуществляется в соответствии с действующим законодательством на основании соответствующих соглашений. В случае федеральных и региональных органов власти состав и объем сведений, предоставляемых в электронном виде внешним пользователям, как правило, определяется нормативными правовыми актами, тогда как муниципалитеты в данном процессе участвуют в «одностороннем» режиме предоставляя предусмотренные законодательством сведения органам власти различных уровней и не получая взамен практически ничего, что необходимо для исполнения своих полномочий.

Система управления развитием и использованием ИКТ в органах местного самоуправления также развита неравномерно. В ряде крупных городских округов за данное направление деятельности отвечает, как правило, один из заместителей руководителя муниципалитета, выполняющий функции муниципального СЮ, имеется структурное подразделение, которое занимается внедрением и использованием ИКТ. В то же время, в подавляющем большинстве сельских поселений и даже муниципальных районов нет соответствующих руководителей, отвечающих за использование ИКТ в муниципальном управлении, нет соответствующих подразделений администрации или хотя бы отдельных специалистов, которые могли бы поддерживать эти процессы.

Еще одной серьезной проблемой для подавляющего большинства муниципальных образований на уровне поселений и районов является нехватка муниципальных служащих, обладающих необходимым опытом и квалификацией по использованию ИКТ.

1.4. Управление развитием электронного правительства

В предыдущем разделе описана действующая система управления использованием ИКТ в государственных органах на федеральном, региональном и муниципальном уровнях и представлен обзор уровня квалификации по использованию ИКТ для основных участников.

Одной из проблем существующей системы управления развитием ЭП в России является отсутствие централизации при внедрении новых технологий в системе государственного управления. Даже на федеральном уровне ключевыми игроками в этом процессе являются несколько ведомств, хоть Минкомсвязи России и назначено ответственным в этой области Правительством РФ. Мероприятия по реализации Стратегии развития информационно-

го общества в Российской Федерации осуществляются 15 федеральными органами власти. Но координация деятельности между ними является нелегкой задачей.

Наличие высокоуровневой Правительственной комиссии по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности дает возможность принимать концептуальные и стратегические решения. Однако практические шаги находятся в сфере ответственности отдельных ведомств, где сосредоточены значительные бюджетные средства на использование ИКТ в предметных областях, включая системы бэк-офиса. Дальнейшая реализация является прерогативой самих органов власти, а ежегодные планы, представляемые для координации в Минкомсвязь России, являются документами стратегического планирования высокого уровня и не затрагивают технологическую архитектуру.

Еще более опосредованное влияние оказывается на региональные власти, которые обладают независимостью в принятии решений по расходам регионального бюджета, включая на использование ИКТ в государственном управлении. Анализ показывает, что необходимо существенно улучшить действующую систему управления использованием ИКТ в государственных органах как на федеральном, так и региональном уровне.

2. Электронные услуги

В качестве одного из контрольных показателей Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации³⁰ на период до 2015 года было обозначено доведение доли государственных услуг, которые население может получить с использованием ИКТ, в общем объеме государственных услуг, до 100%. Дальнейшее уточнение действий правительства в этом направлении было сформулировано в Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601³¹, где доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, к 2018 г. должна была достичь 70%.

Тем не менее, деятельность в этом направлении нельзя признать высокоэффективной, если учесть, что к концу 2010 г. только 0,15% населения страны было зарегистрировано на Едином портале государственных и муниципальных услуг. Возможность подать заявление и получить уведомление об этом через Единый портал была реализована для 9,7% услуг, предоставляемых на федеральном уровне и 10,7% услуг, предоставляемых на региональном и муниципальном уровнях. Возможность получения результата предоставления услуги через Единый портал была реализована для 3,3% услуг, предоставляемых на федеральном уровне и не требующих принятия решений в процессе их предоставления. Еще ниже были соответствующие показатели для услуг, предоставляемых на региональном и муниципальном уровнях.

Динамика регистрации пользователей на Едином портале: 3,6 млн в 2010–2012 гг., 6,9 млн в 2013 г., 13 млн в 2014 г. и 15 млн в первом квартале 2015 г. продемонстрировала эффективность принятых решений. Только за 2014 г. количество заказанных региональных услуг возросло на 112% — со 160 тыс. до 343 тыс. Муниципальные услуги продемонстрировали рост на 643% — с 53 тыс. до 399 тыс. В 2014 г. пользователи заказали услуги в электронном виде 17 млн раз против 12,9 млн в 2013 г.³²

Анализ показал, что 80% обращений заявителей связаны с первоочередными услугами, среди которых регистрация прав на недвижимость, государственный кадастровый учет недвижимости, прием и регистрация заявлений граждан об установлении им пенсий, регистра-

30 Стратегия 2008

31 Президентский Указ 601

32 Коллегия Минкомсвязи 2015

ция юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, прием декларации по налогу на доходы физических лиц.

2.1. Каналы предоставления услуг

Важно обеспечить гражданам и бизнесу доступность различных способов получения услуг:

- очное обращение в орган государственной власти или местного самоуправления, предоставляющий услуги, или многофункциональные центры предоставления услуг;
- обращение через Единый портал или региональные порталы государственных и муниципальных услуг, официальные веб-сайты органов (организаций), предоставляющих услуги;
- обращение по каналам телефонной связи, включая мобильную связь, в том числе посредством направления коротких текстовых сообщений;
- обращение посредством почтовой (курьерской) связи и др.

При этом должна обеспечиваться возможность комбинирования различных форм при предоставлении одной услуги.

Одним из каналов предоставления государственных и муниципальных услуг в России стало развитие начиная с 2007 г. системы многофункциональных центров (МФЦ) предоставления услуг по принципу «одного окна», способствующих сокращению сроков предоставления услуг, снижению очередей и, в конечном итоге, повышению уровня удовлетворенности граждан работой органов государственной власти. Изменения в законодательстве в 2010–2012 гг. позволили снять ограничения на федеральном уровне по предоставлению государственных услуг по принципу «одного окна», за предоставление которых отвечают федеральные органы исполнительной власти. МФЦ является полноправным участником межведомственного взаимодействия, что позволяет его сотрудникам запрашивать имеющиеся в распоряжении ведомств сведения, избавив гражданина от необходимости обращаться в разные органы государственной власти и местного самоуправления.

С 2012 г. Минэкономразвития России ведется целенаправленная работа по вводу в эксплуатацию новых МФЦ. На конец 2011 года МФЦ работали в 62 субъектах Российской Федерации. За 2012 год ещё 11 регионов впервые открыли МФЦ, на начало 2015 г. в стране открыто 2799 МФЦ и тем самым обеспечена доступность государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» для 65,3% населения. В соответствии с Указом Президента от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» плановый показатель в 2013 г. должен был составлять 20%, а в 2014 г. — 40%.

2.2. Недостатки реализуемой Концепции

Наряду с положительными идеями, заложенными в Концепции и дорожной карте по ее реализации, есть ряд концептуальных моментов, которые с точки зрения международной практики представляются дискуссионными и могут привести к дальнейшему отставанию России от стран-лидеров в области электронного правительства в ближайшей перспективе.

В Концепции реализован распространенный и реализованный в последние десятилетия в некоторых странах «сервисный» взгляд на правительство как на поставщика услуг

для граждан и бизнеса. Сегодня передовые страны переходят на другую модель, когда граждане или бизнес делают многие вещи самостоятельно, без прямого вмешательства органов государственной власти или местного самоуправления.

Декларируемая в Концепции многоканальность предоставления услуг в современных условиях в ряде стран последовательно замещается принципом «цифровая услуга по умолчанию», когда базовые услуги предоставляются сразу в цифровом виде, а многофункциональные центры выступают в качестве местоположения, где гражданам помогают осуществить их взаимодействия в цифровом виде.

В Концепции не уделяется внимание анализу существующих процессов государственного управления и реинжинирингу административных процедур с целью упростить или сократить некоторые услуги, чтобы не переводить существующие бюрократические барьеры в электронный вид; за исключением Национальной Бизнес Инициативы, которая предоставляет возможность оптимизации ключевых процедур, включая использование ИКТ и электронных услуг. Для этого граждане и бизнес должны вовлекаться как в процессы государственного управления на основе ИКТ, так и участвовать в разработке и модернизации услуг, в том числе с использованием открытых государственных данных.

Еще одним недостатком реализуемой сегодня Концепции является «документарный» подход к реализации услуг, когда соответствующие действия органов государственной власти или местного самоуправления в ходе предоставления услуг (особенно межведомственного характера) должны фиксироваться в виде юридически значимых электронных документов. При этом оптимизация процессов предоставления услуг, декларируемая в Концепции, может привести лишь к сокращению числа порождаемых электронных документов, тогда как современный подход заключается в уходе от документов к использованию юридически значимых цифровых записей в государственных информационных системах.

3. Электронная администрация

Вторым направлением развития электронного правительства в Российской Федерации является использование ИКТ для обеспечения деятельности органов государственной власти и местного самоуправления при выполнении своих функций и реализации полномочий. Этому направлению традиционно уделяется большое внимание в проектах электронного правительства как во многих странах, так и в России. Информационно-технологическая поддержка деятельности органов государственной власти осуществляется, как правило, путем создания ведомственных или межведомственных государственных информационных систем, которые обеспечивают выполнение функций, закрепленных за отдельными ведомствами или правительством в целом.

3.1. Государственные информационные системы

Среди межведомственных государственных систем следует отметить не только информационные системы федеральных органов исполнительной власти, но и системы других ветвей власти, в частности федеральную информационную систему «Электронный парламент», ГАС «Правосудие» и ГАС «Выборы». Остановимся подробнее на лишь на наиболее важных из них.

ГАС «Управление»

Государственная автоматизированная система «Управление» (ГАС «Управление», <http://gasu.roskazna.ru>) представляет собой единую государственную информационную систему, обеспечивающую сбор, учет, обработку и анализ данных, содержащихся в государственных и муниципальных информационных ресурсах, аналитических данных, данных официальной государственной статистики, а также иных сведений, необходимых для обеспечения поддержки принятия управленческих решений в сфере государственного управления. ГАС «Управление» предназначена для устранения дублирующих потоков и запросов аналитической информации между органами государственной власти.

В настоящее время ГАС «Управление» направлена на решение следующих задач: 1) обеспечение информационно-аналитической поддержки принятия органами государственной власти Российской Федерации и органами местного самоуправления решений в сфере государственного управления и местного самоуправления, а также планирования деятельности этих органов; 2) осуществление мониторинга, анализа и контроля за исполнением принятых органами государственной власти Российской Федерации и органами местного самоуправления решений, в том числе за реализацией государственных программ Российской Федерации, основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации и выполнения приоритетных национальных проектов; 3) осуществление мониторинга и анализа процессов, происходящих в реальном секторе экономики, финансово-банковской и социальной сферах, а также социально-экономического развития субъектов Российской Федерации; 4) обеспечение оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

АИС «Налог»

Автоматизированная информационная система «Налог» (АИС «Налог») представляет собой совокупность функционально связанных технических, программных, информационных и организационно-методических средств обеспечения деятельности налоговых органов ФНС России. Предназначена для автоматизации процессов сбора, учета, обработки, обобщения, анализа и обмена информацией о состоянии налогообложения и деятельности органов ФНС России, а также для автоматизированного взаимодействия с федеральными, региональными и местными органами государственного управления и других ведомств в интересах исполнения государственного бюджета и наполнения его доходной части.

Современный этап использования ИКТ для налоговых органов связан с АИС «Налог — 3», которая на текущий момент времени работает в тестовом режиме.

Портал государственных закупок

<http://zakupki.gov.ru> — официальный веб-сайт, на котором размещают информацию о закупках более 70% всех государственных и муниципальных заказчиков, входящих в сводный перечень заказчиков Российской Федерации. Портал государственных закупок начал пилотное функционирование в 2008 г. Сегодня портал государственных закупок — единственная официальная государственная площадка, использование которой для публикации торгов является обязательным требованием закона.

Федеральный портал государственной службы и управленческих кадров

<http://www.gossluzhba.gov.ru> — представляет собой информационную систему обеспечивающую эффективное функционирование системы привлечения, отбора, профессионального развития и движения кадров на государственной гражданской службе. Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации является уполномоченным органом по обеспечению технического функционирования портала — оператором портала, Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации является уполномоченным органом по формированию и развитию портала.

Единая межведомственная информационно-статистическая система

<http://www.fedstat.ru> (ЕМИСС) — разработана в рамках реализации федеральной целевой программы «Развитие государственной статистики России в 2007–2011 годах». Система имеет статус государственного интегрированного статистического ресурса — сведений, полученных органами Федеральной службы государственной статистики, федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и государственными организациями, формирующими статистические данные. Реестр ЕМИСС на конец 2014 г. включает 3718 показателей, из них на долю Росстата приходится 1526 (41%), на долю остальных 60 ведомств — 2192 показателя (59%).

Минкомсвязь России является оператором системы и отвечает за техническую составляющую, координаторы ЕМИСС — Росстат и Минэкономразвития.

3.2. Реинжиниринг электронного правительства

Анализ действующих государственных информационных систем электронного управления показывает, что большинство из них находится на различных уровнях зрелости и технологической сложности. Многие из них не удовлетворяют требованиям интероперабельности (особенно семантической). Большинство систем было разработано с целью поддержки внутренних административных процедур.

Более того, многие из вышеупомянутых систем не взаимодействуют автоматически с системой межведомственного электронного документооборота, Единым порталом услуг, Федеральной информационной адресной системой и др. Это ведет к многочисленному дублированию внедряемых функций и множеству одинаковых данных в различных государственных системах.

Еще одной проблемой является изолированность административных процессов. Ни одна из государственных систем бэк-офиса не имеет возможности автоматической публикации новых открытых данных о деятельности органа власти. Вместо этого уполномоченные государственные служащие, во исполнение требований законодательства, вручную конвертируют наборы данных из различных систем и затем публикуют на портале. Это ведет к дополнительным затратам, значительно замедляет процесс опубликования и дискредитирует использование открытых данных.

По сравнению с другими системами, следует особо упомянуть, что новая система АИС «Налог — 3», которая подверглась доработке с учетом архитектуры хранилища данных, собирает, хранит и обрабатывает большие объемы данных о налоговых поступлениях и налогоплательщиках. Она также предоставляет возможность анализа «больших данных» для

оказания помощи в принятии решений по налоговым проверкам. Данная система может служить в качестве примера реинжиниринга государственных систем, используемых как для бэк-офиса, так и для межведомственного взаимодействия.

4. Национальные базы данных

Работы по формированию государственных информационных ресурсов ведутся в России многие годы как в процессе выполнения функций органов государственной власти и органов местного самоуправления, так и при предоставлении государственных или муниципальных услуг. При этом перечень базовых информационных ресурсов, которые используются в комплексных процессах государственного управления с участием различных органов государственной власти и местного самоуправления определен в 2011 г. распоряжением Правительства Российской Федерации.³³

В них входят:

- информационные ресурсы, полученные в результате индивидуального (персонифицированного) учета в системе обязательного пенсионного страхования;
- Единый государственный реестр налогоплательщиков;
- Государственный кадастр недвижимости;
- информационные ресурсы, полученные в результате учета выданных, утраченных и похищенных паспортов (бланков паспортов) гражданина Российской Федерации;
- информационные ресурсы, полученные в результате регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации;
- информационные ресурсы, полученные в результате миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства;
- Единый государственный реестр юридических лиц;
- Единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей;
- Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
- Реестр регистрации автотранспортных средств;
- Федеральная информационная адресная система.

4.1. Основные национальные базы данных

Персонифицированный учет в системе обязательного пенсионного страхования

Пенсионный Фонд Российской Федерации (ПФР) формирует государственные информационные ресурсы, полученные в результате индивидуального (персонифицированного) учета в системе обязательного пенсионного страхования. К ним относятся сведения о зарегистрированном в системе обязательного пенсионного страхования гражданине Российской Федерации, а также постоянно или временно проживающем на территории Российской Федерации иностранном гражданине или лице без гражданства.³⁴

В настоящее время в информационных ресурсах ПФР содержатся сведения о 145 млн индивидуальных лицевых счетах и 9,3 млн страхователях в системе обязательного пенсионного страхования.

Единый государственный реестр налогоплательщиков

(ЕГРН) — государственный информационный ресурс, содержащий сведения об организациях и физических лицах, учет которых осуществляется в налоговых органах в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации.

ЕГРН ведется Федеральной налоговой службой и ее территориальными органами на основе единых методологических и программно-технических принципов и документированной информации, имеющейся у налоговых органов.

Государственный кадастр недвижимости

(ГКН) — федеральный государственный информационный ресурс, содержащий сведения об учтённом недвижимом имуществе, а также сведений о прохождении Государственной границы Российской Федерации, о границах между субъектами Российской Федерации, границах муниципальных образований, границах населённых пунктов, о территориальных зонах и зонах с особыми условиями использования территорий, иных предусмотренных законодательством сведений.³⁵

Запросить детальные сведения из ГКН можно через ЕПГУ, а краткие сведения об объектах недвижимости, границах и территориальных зонах можно увидеть на публичной кадастровой карте (<http://maps.rosreestr.ru/PortalOnline/>).

База данных паспортов граждан

База данных паспортов граждан Российской Федерации (БДПГ) представляет собой централизованный информационный ресурс, содержащий сведения о выданных паспортах. Общефедеральный учет ведется в электронном виде Федеральной миграционной службой, которая обеспечивает бесперебойную работу БДПГ и осуществляет автоматизированный сбор, обработку, хранение и предоставление сведений о выданных паспортах.

34 Закон о персонифицированном учете 2014

35 Закон о ГКН 2007

База данных регистрационного учета жителей

База данных регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации (БДРУГ) представляет собой государственный информационный ресурс, содержащий в себе информацию, полученную от граждан, федеральных и региональных органов исполнительной власти, иных полномочных органов, органов местного самоуправления, а также учреждений, осуществляющих регистрацию и снятие граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания.

База данных учета иностранных граждан и лиц без гражданства

База данных миграционного учета иностранных лиц и лиц без гражданства (БДМУ) представляет собой централизованный государственный информационный ресурс, содержащий сведения об иностранных гражданах и лицах без гражданства, находившихся на территории Российской Федерации, аналитической информации, инфраструктурной информации и электронных документов. Хранение и обработка сведений осуществляются в государственной информационной системе миграционного учета (ГИСМУ), создаваемой и эксплуатируемой в соответствии с законодательством Российской Федерации.³⁶ Оператором ГИСМУ является Федеральная миграционная служба.

Единый государственный реестр юридических лиц

<http://egrul.nalog.ru> (ЕГРЮЛ) — федеральный информационный ресурс, содержащий общие систематизированные сведения о юридических лицах, осуществляющих предпринимательскую деятельность на территории Российской Федерации. Ведется Федеральной налоговой службой в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

Единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей

<http://egrul.nalog.ru> (ЕГРИП) — федеральный информационный ресурс, содержащий общие систематизированные сведения об индивидуальных предпринимателях, осуществляющих деятельность на территории Российской Федерации. Ведется Федеральной налоговой службой в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество

<https://rosreestr.ru/wps/portal/Portal/PublicServices/EGRP> (ЕГРП) — базовый государственный информационный ресурс, который содержит данные о существующих и прекращенных правах на объекты недвижимого имущества, данные об объектах недвижимого имущества и сведения о правообладателях. Ведение ЕГРП осуществляется Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) на основе Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»³⁷

36 Закон о миграционном учете 2006

37 ЕГРП 1997

путем проведения процедуры государственной регистрации прав на недвижимое имущество, а также сделок с ним.

Реестр регистрации автомототранспортных средств

Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД) формирует государственные информационные ресурсы, полученные в результате государственной регистрации на территории Российской Федерации транспортных средств, принадлежащих юридическим и физическим лицам.

По состоянию на 2014 г. в реестре регистрации автомототранспортных средств содержатся сведения более чем о 55,6 млн транспортных средствах.

Государственный адресный реестр

Государственный информационный ресурс, содержащий сведения об адресах и о реквизитах документов о присвоении, об изменении, аннулировании адресов. Ведется в соответствии с Федеральным законом³⁸ о федеральной информационной адресной системе, которая разработана в соответствии с Распоряжением Правительства Российской Федерации от 10.06.2011 № 1011-р.

Федеральная информационная адресная система (<http://fias.nalog.ru>, ФИАС) содержит достоверную единообразную и структурированную адресную информацию по территории Российской Федерации, доступную для использования органами государственной власти, органами местного самоуправления, физическими и юридическими лицами.

4.2. Совместное использование и семантическая интероперабельность основных национальных баз данных

С каждым из информационных объектов, отражаемых в соответствующих информационных ресурсах, связан уникальный идентификатор в масштабах страны, что позволяет обеспечить к ним доступ в электронном виде через единую систему межведомственного электронного взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, государственных внебюджетных фондов, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Федеральным ведомствам предписано с 1 июля 2011 г. осуществлять в электронном виде получение и использование идентификаторов и сведений о лицах и (или) об объектах из базовых государственных информационных ресурсов при создании и ведении своих ведомственных информационных систем и информационных ресурсов.

Многие из упомянутых государственных информационных ресурсов изначально создавались в течение последних 10–15 лет несколькими федеральными органами государственной власти и состав сведений в них не был синхронизирован. Некоторые из ресурсов велись в бумажном виде и лишь впоследствии переводились в цифровую форму, сохраняя при этом унаследованную историю своего происхождения как по составу, так и по семантике данных и метаданных, содержащихся в них. Предстоит дальнейшая кропотливая работа по обеспечению семантической интероперабельности имеющихся базовых информационных ресурсов и унификации форматов представления данных и протоколов доступа к ним.

Новым подходом к формированию государственных информационных ресурсов стало создание в 2015 г. базы данных регистрационного учета граждан (см. п. 2.3.5), которая сразу создается в цифровой форме, а ведение ресурса на бумажных носителях не допускается. Даже если сведения от смежных поставщиков поступают в печатной форме, они переводятся в цифровую форму, вносятся в базу данных и защищаются электронной цифровой подписью.

5. Инфраструктура электронного правительства

Инфраструктура электронного правительства (ИЭП) Российской Федерации начала целенаправленно создаваться с 2009 г. по поручению Президента Д. Медведева. Тогда же Правительством Российской Федерации единственным исполнителем в рамках федеральной целевой программы «Электронная Россия» по созданию и развитию инфраструктуры электронного правительства был определен Ростелеком, который совместно с Высшей школой экономики и Академией народного хозяйства подготовил в течение года первый вариант системного проекта ИЭП. Представленный проект был подвергнут критике со стороны экспертно-консультативной группы Совета при Президенте Российской Федерации по развитию информационного общества и Российского союза IT-директоров. После неоднократных переделок, уже без согласования с заинтересованными сторонами системный проект был утвержден Правительственной комиссией по внедрению информационных технологий в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления под председательством С. Собянина.³⁹

Системный проект определял ключевые компоненты ИЭП и основные направления работ, связанные с переходом на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде, перевод в цифровой вид государственной учетной деятельности, формирование ключевых инфраструктур электронного правительства, а также его информационно-технологических и инженерных компонентов. На основе системного проекта должен был быть подготовлен план действий по развитию электронного правительства в России на 2011–2015 гг. Деятельность по формированию ИЭП велась Ростелекомом за счет средств, выделяемых в рамках федеральной целевой программы «Электронная Россия» и государственной программы «Информационное общество», при этом утвержденную вначале архитектуру ИЭП пришлось в последующем пересматривать и изменять. При этом изменения в архитектуре ИЭП официально не фиксировались и в системный проект не вносились. Накопившиеся за годы создания противоречия и ошибки реализации привели к необходимости в 2014 г. заняться реинжинирингом ИЭП и пересмотреть системный проект.⁴⁰

На сегодня инфраструктура электронного правительства Российской Федерации (федерального уровня) включает следующие элементы, которые далее будут рассмотрены отдельно: единый портал государственных услуг, единая система идентификации и аутентификации, система межведомственного электронного взаимодействия, единая система нормативно-справочной информации, государственная информационная система о государственных и муниципальных платежах, система дата-центров для госорганов, облачные вычисления для госорганов, единая сеть передачи данных для госорганов и др.

39 Системный проект ИЭП 2010

40 Системный проект ИЭП 2014

5.1. Архитектура инфраструктуры электронного правительства России

Архитектура инфраструктуры российского электронного правительства похожа на архитектуру инфраструктуры электронного правительства в других странах, и содержит основные компоненты, необходимые для предоставления государственных услуг и выполнения функций в электронном виде. Некоторые компоненты инфраструктуры претерпели несколько этапов модернизации и теперь могут поддерживать взаимодействие между информационными системами внутри самой инфраструктуры, а также между федеральными и региональными государственными информационными системами.

В 2010 г. задача по проектированию архитектуры инфраструктуры электронного правительства было прописано в Системном проекте ИЭП 2010. В течение последних пяти лет были произведены многочисленные изменения, которые никогда не были зафиксированы и отражены в архитектуре. Таким образом, можно отметить, что правительство не детализировало и завершило описание текущего состояния инфраструктуры электронного правительства. Кроме того, существующая архитектура изначально с 2010 г. не имела полного описания архитектурных уровней (архитектуры деятельности, системной архитектуры, технологической архитектуры) и архитектурных аспектов, таких как архитектура интеграции и взаимодействия, архитектура информации и данных, архитектура безопасности и доверия, архитектура информации и данных, архитектура безопасности и доверия, архитектура эффективности и результативности и др.

Российская Федерация внедрила многоканальный подход к государственным и муниципальным услугам, на базе веб-технологий Единого портала государственных и муниципальных услуг и за счет использования мобильных приложений, включая «Государственные услуги», предназначенных для iOS и Android. Кроме того, в Российской Федерации для многофункциональных центров создана информационная система АИС "МФЦ" (недавно переименована в «Мои документы»). Несмотря на эти усилия, полная интеграция каналов взаимодействия граждан с органами власти еще не реализована. Например, не все государственные услуги сопровождаются информацией о статусе их предоставления посредством службы коротких сообщений. Обращение за услугами в многофункциональные центры не дает возможности пользователю впоследствии отслеживать этапы предоставления услуги в личном кабинете Единого портала государственных и муниципальных услуг и т.д.

Здесь не только нет интеграции, но и отсутствует взаимодействие между существующими компонентами инфраструктуры электронного правительства. Это является результатом методологического подхода, применявшегося при проектировании административных процедур. Большинство административных регламентов с использованием ИКТ были внедрены без серьезного реинжиниринга. Административные регламенты в настоящее время сохраняют многие этапы традиционных бумажных способов предоставления государственных услуг.

Федеральные и региональные реестры государственных и муниципальных услуг представляют собой простые учетные системы регистрации государственных и муниципальных услуг, содержащие дескриптивные метаданные об услугах, которые используются на Едином портале государственных и муниципальных услуг. Модернизация и расширение функционала реестров услуг должны обеспечить гибкую конфигурацию сложных административных процедур, направленных на поддержку процессов межведомственного взаимодействия.

Одним из наиболее проблемных компонентов инфраструктуры российского электронного правительства остается Единая система нормативно-справочной информации, которая

не обеспечивает автоматизированного взаимодействия информационных систем через соответствующие интерфейсы с национальными классификаторами, контролируемые словарями и справочниками. Она представляет собой статичное хранилище справочных данных, к тому же не всегда регулярно обновляемое. Отсутствие онлайн-доступа в режиме реального времени к таким метаданным делает практически невозможным обеспечение семантической интероперабельности для электронного правительства и перехода в будущем к предоставлению цифровых услуг без вмешательства человека.

В целом, можно заключить, что существующая архитектура инфраструктуры электронного правительства Российской Федерации пока не позволяет осуществить переход к «цифровому правительству» и нуждается в модернизации.

5.2. Базовые компоненты инфраструктуры электронного правительства

Единый портал государственных и муниципальных услуг

<http://www.gosuslugi.ru> — федеральная государственная информационная система «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» (ЕПГУ) предназначена для публикации сведений о государственных и муниципальных услугах (функциях), зарегистрированных в Федеральном реестре государственных и муниципальных услуг; предоставления формы заявлений и иных документов, необходимых для получения государственной услуги (функции); обеспечения оплаты начислений и госпошлин; мониторинга хода предоставления государственных услуг или исполнения государственных функций; получения результатов предоставления государственных услуг (функций) в электронном виде; формирования статистической информации об оказании услуг и др.

Федеральный реестр государственных услуг

<http://frgu.gosuslugi.ru> — федеральная государственная информационная система «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)» (ФРГУ) является единым источником достоверных сведений об услугах и функциях, предоставляемых и исполняемых органами государственной власти и местного самоуправления Российской Федерации. Сводный реестр агрегирует сведения об услугах и функциях трех административных уровней: федерального, регионального и муниципального, которые передаются в Единый портал государственных и муниципальных услуг, а также могут быть экспортированы в другие информационные системы.

Единая система идентификации и аутентификации

<http://esia.gosuslugi.ru> (ЕСИА) — федеральная государственная информационная система, предназначенная для упорядочения и централизации процессов регистрации, идентификации, аутентификации и авторизации пользователей государственных и муниципальных услуг.

ЕСИА предоставляет возможность идентификации и аутентификации пользователей с использованием единой учетной записи и широкого спектра поддерживаемых методов аутентификации при доступе к различным информационным системам органов государственной власти. Кроме того, в системе реализован механизм управления своими персональными

данными и контроля над их предоставлением в информационные системы органов государственной власти. ЕСИА обеспечивает ведение учетных записей физических лиц, должностных лиц юридических лиц и органов государственной власти и местного самоуправления, необходимых для обеспечения межведомственного электронного взаимодействия через СМЭВ.

Для онлайн-регистрации пользователя в ЕСИА достаточно простой электронной подписи с использованием любого из трех идентификаторов — номера телефона, адреса электронной почты или страхового номера индивидуального лицевого счёта (СНИЛС). Для получения ряда государственных или муниципальных услуг требуется пройти процедуру подтверждения личности либо онлайн с помощью квалифицированной электронной подписи или универсальной электронной карты. Кроме того, эту процедуру можно пройти в одном из многофункциональных центров, либо получить код подтверждения по почте.

Первоначально ЕСИА была реализована в 2010 г. на портале государственных услуг и обеспечивала возможность регистрации физических лиц. Идентификация и аутентификация пользователей при доступе к portalу государственных услуг осуществлялась по паролю. В 2011–2012 гг. была проведена модернизация системы: введена идентификация и аутентификация по электронной подписи, обеспечена возможность регистрации для индивидуальных предпринимателей, юридических лиц и их должностных лиц. Обеспечена возможность идентификации и аутентификации пользователей при доступе к информационным системам участников взаимодействия.

В 2014 г. упрощенной регистрацией в ЕСИА воспользовалось 13% пользователей, проведенной онлайн — 22%, подтвержденной личным визитом — 65%. Всего на 31 декабря 2014 г. в системе зарегистрировано 13 млн. человек.

Система межведомственного электронного взаимодействия

<http://smev.gosuslugi.ru> (СМЭВ) представляет собой федеральную государственную информационную систему, предназначенную для технологического обеспечения информационного взаимодействия при предоставлении государственных и муниципальных услуг и исполнении государственных и муниципальных функций в электронной форме.

СМЭВ включает информационные базы данных, в том числе содержащие сведения об используемых органами и организациями программных и технических средствах, обеспечивающих возможность доступа через систему взаимодействия к их информационным системам. СМЭВ содержит сведения о программных и технических средствах, обеспечивающих единый документированный способ взаимодействия информационных систем органов и организаций посредством технологии очередей электронных сообщений, обеспечивающей взаимодействие программ в асинхронном режиме, не требующей установки между ними прямой связи и гарантирующей получение передаваемых электронных сообщений, и сведения об истории движения в системе взаимодействия электронных сообщений.

В состав СМЭВ входят программные и технические средства, обеспечивающие взаимодействие, и позволяющие осуществлять мониторинг системы взаимодействия, соблюдения процедур, предусмотренных техническими требованиями (утвержденными Минсвязи России), и соглашениями, заключенными организациями, участвующими в процессах межведомственного взаимодействия.

Первая очередь СМЭВ была введена в эксплуатацию в 2009 г. и несколько раз модернизировалась. Первоначальный выбор архитектуры системы оказался не очень удачным, что при существенном увеличении количества участников информационного взаимодействия

привело к сбоям в работе СМЭВ и даже к ее многочасовой остановке в августе 2013 г. После детального анализа причин было принято решение о перепроектировании архитектуры СМЭВ и введении в систему новых функций: маршрутизации сообщений, динамического мониторинга событий, атрибутирования входящих и исходящих сообщений, мониторинга статусов. Работы по созданию новой версии СМЭВ 3.0 велись в течение 2014 г. и с 1 января 2015 г. начался постепенный переход на модернизированную версию СМЭВ.

На конец 2014 г. по сравнению с 2013 г. количество запросов как от органов власти, так и от других организаций, участвующих во взаимодействии, возросло почти в 2,5 раза и составило 4,3 млрд. К СМЭВ сейчас подключено более 11 тыс. участников. Из них 85 составляют федеральные органы государственной власти, 1,3 тыс. — региональные, 8,6 тыс. — муниципальные и более 900 — кредитные организации.

Единая система нормативно-справочной информации

<http://nsi.gosuslugi.ru> (ЕС НСИ) — федеральная государственная информационная система, которая предназначена для обеспечения единой точки доступа к нормативно-справочной информации, используемой в государственных и муниципальных информационных системах, где все заинтересованные стороны — участники информационного взаимодействия могут получить описание и актуальные данные справочников/классификаторов, а также базовых государственных информационных ресурсов.⁴¹

В состав ЕС НСИ входят реестр нормативно-справочной информации, в котором указывается систематизированная совокупность сведений о справочниках и классификаторах, используемых в государственных и муниципальных информационных системах; реестр базовых государственных информационных ресурсов, в котором указывается систематизированная совокупность сведений о базовых государственных информационных ресурсах; реестр основных сведений и идентификаторов объектов учета, входящих в базовые государственные информационные ресурсы; общедоступные данные справочников и классификаторов, включенных в реестр нормативно-справочной информации, данные которых передаются в ЕС НСИ или ведутся в Системе.

На конец 2014 г. в ЕС НСИ содержатся сведения о 18 классификаторах, словарях и справочниках.

Государственная информационная система о государственных и муниципальных платежах

<http://www.roskazna.ru/gis-gmp/> (ГИС ГМП) — информационная система, предназначенная для размещения и получения информации об уплате физическими и юридическими лицами платежей за оказание государственных и муниципальных услуг, платежей, являющихся источниками формирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также иных платежей, в случаях, предусмотренных федеральными законами.

ГИС ГМП представляет собой централизованную систему, обеспечивающую прием, учет и передачу информации между ее участниками, которыми являются администраторы доходов бюджета, организации по приему платежей, порталы, многофункциональные центры, взаимодействие которых с ГИС ГМП производится через СМЭВ. ГИС ГМП позволяет физическим и юридическим лицам получить информацию о своих обязательствах перед бюджетами бюд-

41 ЕС НСИ 2014

жетной системы Российской Федерации по принципу «единого окна». Создание, ведение, развитие и обслуживанию ГИС ГМП осуществляет Федеральное казначейство.

6. Открытые данные

Инициативы по открытым государственным данным начали реализовываться в Российской Федерации практически одновременно с другими странами. Если вначале эти инициативы были уделом энтузиастов из институтов гражданского общества, ратующих за открытость деятельности органов государственной власти, то вторая декада нынешнего тысячелетия ознаменовалась ростом интереса власти к вопросам раскрытия сведений о своей деятельности в открытой, машиночитаемой форме.

6.1. Инициативы открытых данных в России

Деятельность по формированию открытого правительства в Российской Федерации ведется в соответствии с утвержденной Концепцией открытости федеральных органов исполнительной власти⁴² и планом мероприятий.

Одним из направлений формирования открытого правительства в Российской Федерации является координация усилий по реализации государственных инициатив по открытым данным. Среди достижений начального этапа можно отметить утверждение в декабре 2012 г. Концепции открытых данных Российской Федерации,⁴³ дорожной карты на 2012–2013 гг., национального плана действий Российской Федерации в области открытых данных, а также Хартии открытых данных, подготовленной и подписанной Россией совместно со странами Большой восьмерки.⁴⁴

Важным фактором, повлиявшим на развитие инициативы открытых данных в Российской Федерации стало расширение законодательной базы и внесение в федеральные законы 8-ФЗ и 149-ФЗ требований к органам государственной власти и местного самоуправления раскрывать сведения о своей деятельности в форме открытых данных.⁴⁵

Перечень сведений, которые федеральные органы государственной власти должны размещать в доступ в форме открытых государственных данных, регламентирован соответствующим распоряжением Правительства,⁴⁶ а конкретные сроки и ключевые показатели эффективности реализации Концепции открытых данных определены в среднесрочном плане мероприятий на 2015–2016 гг.⁴⁷

Сформирован перечень требований (организационных, семантических, технических) к публикации открытых государственных данных (например, [Технические требования к ОГД 2013] и [Методические рекомендации 2014]), который позволил сформировать многочисленные наборы открытых данных из таких сфер как образование, здравоохранение, транспорт, ЖКХ, статистические данные. Особенно полезными и востребованными стали открытые данные по государственным закупкам. Официальный сайт государственных закупок (<http://zakupki.gov.ru>), предоставляет полную картину расходования государственных средств

42 Концепция открытости ФОВИВ 2014

43 Концепция ОГД 2012

44 Хартия ОГД 2013

45 Закон 112-ФЗ

46 Перечень ОГД 2014

47 План мероприятий по открытым данным 2014

и позволяет оценить, насколько целесообразными, справедливыми и объективными были те или иные затраты бюджета.

По сведениям Минэкономразвития России, на конец 2014 г. органами государственной власти и органами местного самоуправления, опубликовано более 8000 наборов открытых данных, в том числе на федеральном портале открытых данных — более 2480 наборов, из которых около 1000 наборов опубликовано федеральными органами государственной власти, 1200 наборов — региональными органами власти. Наряду с этим регионы начали создавать свои порталы открытых данных (на конец 2014 г. запущено 15 региональных порталов открытых данных), на которых публикуются наборы открытых данных региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Наряду с этими успехами следует отметить, что действия со стороны органов власти в России по раскрытию данных мало поддержаны со стороны бизнеса и граждан. Несмотря на проводимые в России хакатоны, конкурсы и соревнования разработчиков приложений, количество реальных примеров использования открытых государственных данных невелико. Например, в первом всероссийском конкурсе по открытым финансовым данным BudgetApps, закончившемся в марте 2015 г. приняло участие всего 27 разработчиков, а победителем признано приложение iMonitoring компании «Криста», которое использует открытые финансовые данные задолго до всех инициатив по открытым государственным данным.

В то же время, в России на сегодняшний день нет примеров проектов, использующих открытые государственные данные для построения экономически успешного бизнеса.

Одним из немногочисленных примеров использования открытых государственных данных может служить мобильное приложение «Яндекс. Парковки», разработанное компанией на открытых данных по парковкам, предоставляемых Правительством Москвы. Еще одно транспортное приложение «Яндекс. Транспорт» в реальном времени отслеживает движение автобусов, трамваев, троллейбусов и маршрутных такси. Сервис также работает в других городах: в Санкт-Петербурге, Екатеринбурге, Казани, Омске, Нижнем Новгороде, Новосибирске, Перми, Воронеже, Калининграде, Красноярске, Челябинске, Череповце, Липецке, а также в Московской области.

Другим примером может служить проект OpenBudget (Открытый Бюджет) Геннадия Артамонова (<http://age71.ru/>), реализуемый на открытых государственных данных в сфере финансов Российской Федерации, и представляющий динамику основных показателей бюджета (доходы, расходы, дефицит/профицит, государственный и муниципальный долг) за период 2008–2014 гг. в простой визуальной форме с возможной трехуровневой детализацией данных.

6.2. Портал открытых данных

Работы над созданием Портала открытых данных Российской Федерации начались в 2013 г. с разработки концепции портала, которая обсуждалась максимально публично с привлечением широкой общественности и экспертов в области открытых данных. Заказчиком этой работы выступало Минэкономразвития России в роли архитектора портала, за Минкомсвязи России была закреплена роль главного конструктора инфраструктуры. Главным редактором портала должен был стать Совет по открытым данным — рабочая группа Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства.

Предполагалось, что заинтересованными структурами будет также разработана система мониторинга и оценки востребованности открытых данных. Публикация данных на портале должна служить повышению подотчетности власти, формированию рынка приложений

и сервисов, расширению базы для научных изысканий, а также созданию информационной основы и инструментария Открытого правительства. Также на портале должен быть запущен механизм общественного обсуждения востребованности данных, их форматов и так далее. Инструменты мониторинга и оценки востребованности данных будут также размещены на портале.

Финансирование работ по разработке, внедрению и развитию, эксплуатации и сопровождению портала открытых данных осуществляется Минэкономразвития России в рамках государственной программы «Информационное общество (2011–2020 годы)».

Официальный запуск портала открытых данных Российской Федерации (<http://data.gov.ru>) состоялся 26 марта 2014 г. Первые месяцы эксплуатации федерального портала открытых данных выявили недостатки как в самой принятой концепции, так и в ее реализации. Статистика общей посещаемости портала (в среднем около 5,6 тыс. посещений в месяц за последний год) также демонстрирует низкую привлекательность данного ресурса. Потребовались существенные коррективы, которые привели к необходимости переделки и новая бета-версия Портала открытых данных появилась весной 2015 г.

6.3. Ведомственные и региональные порталы открытых данных

Отличительной особенностью российского подхода к построению национального портала открытых данных стало то, что наборы данных могут публиковаться как на самом Портале открытых данных, так и на сайтах ведомств и региональных органов власти, а на едином портале будет доступен их поиск.

Деятельность по раскрытию сведений о деятельности власти в виде наборов открытых данных одновременно началась в нескольких пилотных ведомствах и регионах России. В 2013 г. правительства нескольких российских регионов приступили к реализации проектов различных масштабов по открытию данных. В частности, порталы открытых данных открыли администрации города Москвы, Тульской области, Краснодарского края и Ульяновской области в рамках проекта «Открытый регион». Ряд федеральных министерств также создали платформы открытых данных в рамках инициативы «Открытое министерство».

Первые действия в данном направлении носили хаотичный характер, отсутствовала координация разрабатываемых концептуальных документов, не был выработан национальный стандарт качества наборов данных. Другой проблемой является наличие в ведомствах и регионах большого количества технологически устаревших государственных информационных систем, что приводит к высокой трудоемкости для государственных служащих перевода ретроспективных сведений из человекочитаемого вида в машиночитаемый вид (наборы открытых данных).

Большая часть этих проблем остается актуальной и на сегодня, несмотря на усилия по продвижению инициатив открытых данных, предпринимаемых на федеральном и региональном уровнях.

В марте 2015 г. в России по сведениям Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации функционирует 34 региональных портала открытых данных, в 29 регионах созданы отдельные разделы на официальных веб-сайтах органов власти.⁴⁸

Наряду с этим, практически все федеральные ведомства создали разделы открытых данных на своих официальных веб-сайтах либо публикуют наборы данных на Портале откры-

тых данных. Среди ведомств лидерами по числу опубликованных наборов данных являются Федеральная антимонопольная служба, Федеральное дорожное агентство, Министерство культуры Российской Федерации, Министерство транспорта Российской Федерации и Министерство финансов Российской Федерации.

6.4. Анализ инициатив в сфере открытых данных

Деятельность федеральных и региональных властей в сфере открытых данных была достаточно целенаправленной и систематической. Программа открытых данных была поддержана соответствующими политическими решениями, закрепленными в законодательных и нормативных актах, которые реализовывались на основе национальных и региональных планов по внедрению открытых данных. Кроме того, федеральные и региональные власти занимаются разработкой технологических платформ для раскрытия информации государственного сектора в форме наборов открытых данных.

Несмотря на имеющийся прогресс, одной из главных проблем остается низкая востребованность и незначительное повторное использование наборов открытых государственных данных. Очевидно, что это связано с небольшим количеством набором открытых данных, опубликованных в семантически «богатых» форматах на Национальном портале открытых данных. В действительности, всего лишь десятые доли процента всех наборов открытых государственных данных представлены в формате RDF.

Еще одним препятствием для широкого раскрытия и повторного использования наборов открытых государственных данных является отсутствие соответствующего функционала во многих технологически устаревших государственных системах, содержащих потенциально ценные наборы данных. Государственных служащих во многих организациях требуют вручную загружать, конвертировать и затем обрабатывать наборы данных для публикации в формате открытых данных. На практике, ни одна из государственных информационных систем не публикует наборы открытых данных в автоматическом режиме на Портале открытых данных или на соответствующих разделах официальных веб-сайтов.

7. Навыки использования ИКТ государственными, муниципальными служащими и населением

Массовая подготовка государственных гражданских служащих ведется каждым из ведомств и регионов самостоятельно, на основе рекомендаций Минтруда России по предъявлению требований к знаниям и навыкам в области информационно-коммуникационных технологий навыкам использования ИКТ необходимым для исполнения государственными гражданскими служащими должностных обязанностей⁴⁹.

Эти требования включают базовый уровень квалификационных требований в области ИКТ для гражданских служащих всех категорий и групп должностей гражданской службы. Для гражданских служащих, замещающих должности категории «руководители» высшей и главной групп должностей, сформулирован расширенный уровень квалификационных требований в области ИКТ. Наконец, специальный уровень квалификационных требований в области ИКТ предъявляется к должностным лицам, курирующие вопросы внедрения ИКТ в деятельность соответствующих государственных органов.

Деятельность по подготовке и переподготовке государственных гражданских служа-

49 Требования к навыкам ИКТ госслужащих 2012

щих в области ИКТ ведется регулярно, с периодичностью обучения гражданских служащих по образовательным программам повышения квалификации, определенной законодательством (как правило, один раз в 3 года).

Как правило, это осуществляется в рамках системы повышения квалификации государственных и муниципальных служащих. По сведениям Росстата такую подготовку в последнее время проходит ежегодно в среднем 8–9% от общего числа государственных и муниципальных служащих, получающих дополнительное профессиональное образование.⁵⁰

Интересным примером является использование Правительством Москвы системы дистанционного обучения с целью проведения регулярных тренингов для государственных служащих и граждан по использованию информационных систем (подробнее на <http://www.zelao.ru/13/26419/21135-sistema-distantcionnogo-obucheniya-pomojet-ispolzovat-sovremennyye-tehnologii-na-rabote-i-v-byitu/>).

7.1. Подготовка лидеров в сфере электронных технологий

Наряду с отмеченной ранее системой повышения квалификации, которую проходят и высшие должностные лица, в России отработывались нестандартные подходы к подготовке электронных лидеров. Так Минкомсвязи и Минэкономки несколько раз организовывали выездные учебные поездки для руководителей высшего звена федеральных и региональных органов государственной власти в страны-лидеры развития электронного правительства для знакомства с передовым опытом. В качестве последнего примера можно отметить поездку российской делегации в США, организованную Минкомсвязи России в сотрудничестве со Всемирным банком в 2013 г.⁵¹

К числу наиболее динамично развивающихся направлений применения ИКТ относится дистанционное обучение, которое стало одним из приоритетных направлений развития системы образования. Однако в системе повышения квалификации государственных гражданских служащих в России дистанционное обучение не получило массового распространения. В рамках федеральной целевой программы «Электронная Россия» несколько лет назад были разработаны типовые учебные курсы дистанционного обучения для подготовки электронных лидеров и проведена их апробация на пилотных группах, однако дальше экспериментов дело не пошло.

Следует констатировать, что несмотря на отдельные предпринятые попытки, целостной системы подготовки в сфере использования ИКТ руководителей высшего звена разных уровней государственного управления пока не сложилось.

7.2. ИКТ-компетенции населения

До недавнего времени ситуация в России с использованием услуг электронного правительства существенно отличалась от европейской: лишь 10% населения РФ получали информацию о государственных и муниципальных услугах через интернет, что как минимум втрое меньше показателя по ЕС; 8% населения скачивали формы заявлений и иных документов (в ЕС — 25%); только 5% (в ЕС — 21%) отправляли заполненные документы в электронном виде, и лишь всего 4% населения России получали результаты предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде.⁵²

50 Росстат 2014

51 Russia ICT Day 2013

52 ИКТ-компетенции 2012

Среди причин неиспользования услуг электронного правительства, 4% опрошенных ответили, что не отправляли заполненные формы в органы государственной власти или местного самоуправления через их веб-сайты из-за недостатка навыков и знаний, как их использовать, или по причине слишком большой сложности этих операций. При этом спрос на эти услуги в России весьма высок: 42% взрослого населения одним из наиболее удобных для них способов обращения в органы власти считают интернет, а среди молодежи более половины, при наличии такой возможности, предпочли бы в случае обращения в орган власти взаимодействовать с ним через интернет. Особую озабоченность вызывает отсутствие ИКТ-компетенций у старших возрастных групп, которая является барьером в использовании ими услуг электронного правительства и электронных услуг в социальной сфере. В этих группах чаще возникает потребность во взаимодействии с органами власти и социальными службами, тогда как уровень использования ИКТ существенно ниже, чем у молодежи.

В целом, для успешного достижения поставленных целей развития электронного правительства к 2018 г. необходимо озаботиться существенным расширением возможностей для получения и развития ИКТ-навыков взрослым населением страны. Базовые навыки использования компьютера и интернета должны стать массовой, в перспективе всеобщей ИКТ-компетенцией населения. Особое внимание следует уделять старшим возрастным группам, их подготовке к полноценному участию в информационном обществе.

8. Мониторинг развития электронного правительства

Развитие любой сложной социальной системы невозможно без наличия петли обратной связи, позволяющей осуществлять управляемые воздействия на систему. электронное правительство представляет собой комплексную социально-экономическую и человеко-машинную систему, предназначенную для реализации полномочий органов государственной власти, функций и государственных услуг для граждан и хозяйствующих субъектов. Для обеспечения управляемого воздействия на процесс формирования электронного правительства необходимо иметь систему мониторинга, позволяющую отслеживать измеримые показатели, характеризующие этот процесс. Далее рассмотрены несколько систем мониторинга, используемых в России для оценки уровня развития электронного правительства.

8.1. Индекс развития электронного правительства ООН

Одним из контрольных значений показателей достижения целей Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации является входение в международных рейтингах в двадцатку ведущих стран мира — лидеров развития информационного общества к 2015 г.

В Российской Федерации Индекс ООН развития электронного правительства используется как для проведения международных сопоставлений, так и для оценки степени достижения упомянутой выше стратегической цели. Российская Федерация в рейтинге занимала последовательно места: 2008 – 60, 2010 – 59, 2012 – 27, 2014 – 27. Прогресс последних лет связан с реализацией государственных программ и проектов развития информационного общества и электронного правительства как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Тем не менее, для достижения контрольного значения Стратегии необходимо предпринять действия по повышению уровня зрелости предоставляемых услуг, прежде всего, транзакционного и интегрированного характера, по которым у России имеется очевидное отставание от лидеров.

8.2. Мониторинг открытого правительства и открытых данных

Развитие открытого правительства и инициатив открытых государственных данных в Российской Федерации описано в разделе 6 выше. В рамках утвержденных стратегических документов⁵³ планировалось, что Россия к 2013–2014 гг. повысит свое место в глобальном рейтинге открытых данных до 5 места, а в глобальном рейтинге стран по открытости государств войдет в состав топ-10 и топ-5 стран. Реалии таковы, что в глобальном рейтинге открытых данных в 2013 г. Россия заняла 33-е место, а в 2014 г. опустилась на 45-е место⁵⁴. В другом глобальном рейтинге Барометре открытых данных⁵⁵ Россия опустилась с 20-го места в 2013 г. на 26-е в 2015 г.

8.3. Мониторинг использования ИКТ в региональных органах власти и органах местного самоуправления

В Российской Федерации процессы проникновения и использования ИКТ отличаются неравномерностью в различных регионах и социальных слоях населения. В результате развитие информационного общества привело к появлению нового вида пространственной и социальной поляризации — информационного неравенства, которое является сегодня новым фактором разобщенности регионов и маргинализации отдельных групп населения.

Для принятия необходимых управленческих решений, в частности при реализации государственной программы «Информационное общество (2011–2020 годы)» и региональных программ и планов реализации Стратегии, необходима объективная оценка уровня информационного неравенства и факторов, определяющих различия между субъектами РФ по уровню информационного развития.

Одним из основных инструментов для анализа уровня развития и использования ИКТ в регионах России является регулярно проводимый Институтом развития информационного общества с 2004 г. мониторинг готовности регионов России к информационному обществу и публикуемый на его основе Индекс готовности регионов России к информационному обществу⁵⁶.

В состав Индекса входят индекс-компонент использования ИКТ, рассчитываемый на основе шести подындексов, характеризующих использование ИКТ в бизнесе, государственном и муниципальном управлении, здравоохранении, культуре, образовании, домохозяйствами и населением; а также индекс-компонент факторов развития информационного общества и три входящих в него подиндекса, характеризующие состояние человеческого капитала, экономической среды и ИКТ-инфраструктуры в субъектах РФ.

С момента своего появления Индекс стал важным информационно-аналитическим инструментом для выработки, проведения и корректировки политики развития информационного общества на региональном уровне. Индекс дает возможность оценить текущую си-

53 Концепция ОГД 2012

54 Global Open Data Index 2014

55 Open Data Barometer 2013, 2015

56 Индекс 2015

туацию, выявить наиболее проблемные зоны с точки зрения информационного неравенства регионов и определить зоны отставания и препятствия на пути развития информационного общества в субъектах РФ. Органы власти субъектов Российской Федерации используют данные Индекса для сравнительной оценки ситуации в регионе в сфере использования ИКТ и формулировки целей дальнейшего развития.

По каждому из интегральных показателей измеряется разрыв между субъектами РФ — отношение максимального и минимального значений. Для оценки динамики изменений уровня информационного неравенства субъектов РФ используются максимальные и минимальные значения интегральных показателей и разрывы между ними.

Для расчета Индекса и его составляющих используется от 70 до 94 показателей, в число которых входят основные показатели доступа и использования ИКТ, рекомендуемые международными организациями. Это позволяет использовать данные рейтинга для международных сопоставлений положения дел в субъекте РФ и других странах.

Подындекс «ИКТ в государственном и муниципальном управлении» строится на основе трех групп показателей, характеризующих в регионе доступ органов местного самоуправления и государственной власти к ИКТ, уровень веб-присутствия органов государственной власти и местного самоуправления и использование технологий электронного правительства предприятиями региона. В общей сложности отслеживается порядка 20 показателей, для расчета которых используются данные государственного статистического наблюдения по форме № 3-информ за соответствующие годы, а также результаты обследования официальных сайтов органов государственной власти субъектов РФ, проводимых Институтом развития информационного общества по методике UN DESA расчета Индекса развития электронного правительства. Для международных сопоставлений использовались данные Евростата (по 27 странам Евросоюза).

Результаты проводимого мониторинга подтверждают устойчивую группу регионов-лидеров развития электронного правительства (Москва, Республика Татарстан, Томская область, Республика Карелия, Чувашская Республика). Последние годы характеризуются значительным повышением уровня развития ИКТ-инфраструктуры органов государственной власти и местного самоуправления. Органы государственной власти во многих регионах в достаточной степени оснащены технически, тогда как органы местного самоуправления, несмотря на высокие темпы роста оснащения ИКТ-инфраструктурой, по-прежнему заметно отстают. Веб-присутствие органов государственной власти и местного самоуправления значительно расширилось. Относительно сократился разрыв между средними показателями в разных федеральных округах. Однако до полного охвата деятельности органов государственной власти и особенно местного самоуправления пока еще довольно далеко.

Предприятия и организации России широко пользуются технологиями электронного правительства для взаимодействия с органами государственной власти. По большинству показателей в этой группе Россия существенно опережает Евросоюз, а в области использования ИКТ в государственных и муниципальных закупках уверенно лидирует: даже отстающие регионы превышают среднеевропейское значение этого показателя.

8.4. Государственный статистический мониторинг развития электронного правительства

В Российской Федерации в настоящее время есть несколько источников статистических данных об использовании ИКТ в государственном управлении, а также об использовании услуг электронного правительства гражданами и бизнесом.

С 2013 г. Росстат проводит ежегодные выборочные обследования домашних хозяйств и физических лиц с помощью формы № ИТ-1 «Анкета выборочного обследования населения по вопросам использования информационных технологий и информационно-телекоммуникационных сетей». Форма основана на Вопроснике ОЭСР для обследования домашних хозяйств и физических лиц (в версии, рекомендованной Евростатом) и содержит набор вопросов, связанных с использованием услуг электронного правительства. Кроме справочных вопросов о получении информации с веб-сайтов и использовании услуг электронного правительства, респонденты отвечают на вопросы, связанные с каналами взаимодействия с органами государственной власти, видами полученных электронных услуг, уровнем удовлетворенности электронными услугами, проблемами при регистрации на Едином портале государственных услуг, а также использованием электронных подписей.

В 2013 г. Росстат представил новую форму федерального статистического обследования № 1-ЕГУ «Сведения о предоставлении государственных услуг электронного правительства», что являлось попыткой измерить долю транзакций для оказания государственных услуг в электронном виде. Форма предназначена для обследования уполномоченных государственных органов, оказывающих услуги, которые должны указать число заявителей-граждан, обратившихся за получением государственных услуг, и число заявителей-граждан, обратившихся для получения государственных услуг в электронной форме. Неудовлетворительные результаты, возможно, связаны с неправильной методологией исследования.

8.5. Проблемы мониторинга использования ИКТ для государственного управления

Как показывает анализ, ситуация с мониторингом развития электронного правительства в Российской Федерации в целом неплохая. Имеются значительные объемы данных по различным аспектам использования ИКТ в области государственного управления и местного самоуправления. Оперативно проводятся регулярные государственные статистические наблюдения. Кроме того, проводятся международные сравнения уровня развития электронного правительства для Российской Федерации, российских регионов и отраслей.

Наряду с этим, следует признать, что нынешняя система мониторинга развития информационного общества и, в частности, развития электронного правительства, не позволяет наблюдателям оценить уровень проникновения новых подходов и тенденций, таких как переход к «цифровому правительству».

Большинство измеряемых показателей, используемых в России, как и во многих других странах, относятся к оценке уровня электронной готовности страны, отдельных регионов или отраслей. В то же время значительно меньшее количество показателей позволяет оценить использование ИКТ, и очень небольшое количество показателей может быть применено для измерения воздействия ИКТ на социально-экономическое развитие.

Перед Россией, как и перед другими странами мира, стоит задача по созданию новой системы мониторинга использования ИКТ для государственного управления в контексте моделей зрелости «цифрового правительства».

Библиография

1. [База данных регистрационного учета граждан 2015] Постановление Правительства Российской Федерации от 5 января 2015 г. № 4 «Об утверждении правил формирования, ведения и использования базового государственного информационного ресурса регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации»
2. [Базовые информационные ресурсы 2011] Распоряжение Правительства РФ от 15 апреля 2011 г. N 654-р «О базовых государственных информационных ресурсах»
3. [Государственный адресный реестр 2013] Федеральный закон Российской Федерации от 28 декабря 2013 г. N 443-ФЗ «О федеральной информационной адресной системе и о внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»»
4. [ГП Информационное общество] Государственная программа «Информационное общество» (2011–2020 годы) [<http://minsvyaz.ru/ru/activity/programs/1/>]
5. [ЕГРП 1997] Федеральный закон РФ от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»
6. [ЕС НСИ 2014] Постановление Правительства Российской Федерации от 9 октября 2014 г. № 1037 «О внесении изменения в Положение о единой системе межведомственного электронного взаимодействия»
7. [ЕСПД 2014] Постановление Правительства Российской Федерации от 24 ноября 2014 г. № 1240 «О некоторых вопросах по обеспечению использования сети передачи данных органов власти»
8. [ЕПГУ и ФРГУ 2011] Постановление Правительства Российской Федерации от 24 октября 2011 г. № 861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)»

9. [Простая э-Подпись 2013] Постановление Правительства РФ № 33 от 25 января 2013 года «Об использовании простой электронной подписи при оказании государственных и муниципальных услуг»
10. [Закон о ГKN 2007] Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»
11. [Закон о миграционном учете 2006] Федеральный закон РФ от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»
12. [Закон о персонифицированном учете 2014] Федеральный закон РФ от 01 апреля 1996 г. № 27-ФЗ (в редакции от 01 декабря 2014 г.) «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования»
13. [Закон 112-ФЗ 2013] Федеральный закон от 07 июня 2013 № 112-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»
14. [Закон 131-ФЗ 2003] Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
15. [Закон 149-ФЗ 2014] Федеральный закон от 27 июля 2006 № 149-ФЗ (ред. от 24 ноября 2014) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»
16. [Закон 210-ФЗ об услугах 2010] Федеральный закон РФ от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»
17. [Закон 79-ФЗ 2004] Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»
18. [Закон 8-ФЗ 2009] Федеральный закон от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»
19. [ИКТ-компетенции 2012] ИКТ-компетенции как фактор социально-экономического развития России / Под ред. Ю. Е. Хохлова, С. Б. Шапошника — М.: Институт развития информационного общества, 2012.— 70 с. [Индекс 2015] Индекс готовности регионов России к информационному обществу 2013–2014. Анализ информационного неравенства субъектов Российской Федерации / Под ред. Т. В. Ершовой, Ю. Е. Хохлова, С. Б. Шапошника. М.: Институт развития информационного общества, 2015. 536 с. [Коллегия Минкомсвязи 2015] Книга участника годовой расширенной коллегии Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. Минкомсвязь России, 2015.— 206 с. [<http://www.mincomsvyaz.ru/uploaded/presentations/mskbooklet2015rgb.pdf>]
20. [Концепция ГАС Управление 2012] Концепция развития государственной автоматизированной информационной системы «Управление». Одобрена Правительственной комиссией по использованию информационных технологий, Протокол № 8 от 2 октября 2012 года. [<http://www.roskazna.ru/the-state-automated-system-of-management/>]

21. [Концепция ОГД 2012] Концепция открытых данных Российской Федерации, одобренная 13 декабря 2012 г. решением Подкомиссии по использованию информационных технологий при предоставлении государственных и муниципальных услуг при Правительственной комиссии по внедрению информационных технологий в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления
22. [Концепция открытости ФОИВ 2014] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 января 2014 г. № 93-р «Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти»
23. [Концепция предоставления э-услуг 2013] Концепция развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2013 г. N 2516-р
24. [Методика мониторинга веб-сайтов 2014] Методика мониторинга официальных сайтов органов государственной власти и местного самоуправления. Минэкономразвития России, 2014.— 152 с. [<https://gosmonitor.ru/method>] [<https://gosmonitor.ru/sites/default/files/pages/65/1136.doc>]
25. [Методрекомендации 2014] Методические рекомендации по публикации открытых данных государственными органами и органами местного самоуправления и технические требования к публикации открытых данных (версия 3.0).— Утверждены решением Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства (Протокол от 29 мая 2014 г. № 4)
26. [ОГД 2015] Открытые государственные данные: российский и зарубежный опыт. Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации.— Март 2015.— 20 с. [Перечень ОГД 2013] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 июля 2013 г. № 1187-р «Перечень общедоступной информации о деятельности федеральных государственных органов, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, и подведомственных им федеральных государственных органов, размещаемой в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в форме открытых данных»
27. [Президентский Указ 601] Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [<http://www.rg.ru/2012/05/09/gosupravlenie-dok.html>]
28. [План мероприятий по открытым данным 2014] План мероприятий «Открытые данные Российской Федерации», утвержденный решением Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 25 декабря 2014 г.
29. [План мероприятий предоставления э-услуг 2014] План мероприятий («дорожная карта») по реализации Концепции развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 июня 2014 г. N 991-р
30. [Правила МЭДО 2015] Постановление Правительства Российской Федерации № 1494 от 25 декабря 2014 г. «Об утверждении Правил обмена документами в электронном виде при организации информационного взаимодействия»

31. [Публикация сведений о деятельности ФОИВ 2003] Постановление Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2003 г. № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти»
32. [Публикация сведений о деятельности власти 2013] Постановление Правительства Российской Федерации от 10 июля 2013 г. № 583 «Об обеспечении доступа к общедоступной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в форме открытых данных»
33. [Правкомиссия по ИКТ 2013] Постановление Правительства Российской Федерации от 26 августа 2013 г. № 735 «О Правительственной комиссии по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности»
34. [Росстат 2014] Обучение работников гражданской и муниципальной службы по направлениям дополнительного профессионального образования в 2014 году. Росстат 2014. [http://www.gks.ru/free_doc/new_site/gosudar/graf-dop.htm]
35. [Системный проект ИЭП 2010] Системный проект формирования в Российской Федерации инфраструктуры электронного правительства.— Минкомсвязи России, 2010.— 89 с. [<https://smev.gosuslugi.ru/portal/api/files/get/652>]
36. [Системный проект ИЭП 2014] О рассмотрении актуализированного Системного проекта формирования в Российской Федерации инфраструктуры электронного правительства. – Минкомсвязи России, 30 июня 2014 г. [http://forum.minsvyaz.ru/assets/files/protocol_P13-192pr.pdf]
37. [Стратегия 2008] Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации. Утверждена Президентом Российской Федерации 7 февраля 2008 г. N Пр-212 [<http://www.rg.ru/2008/02/16/informacia-strategia-dok.html>]
38. [Стратегия-2020] Дергунова О.К., Шадаев М.И., Хохлов Ю.Е., Якушев М.В. Преодоление информационной разобщенности / В книге: Стратегия-2020: Новая модель роста — новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года. Книга 2; под научн. ред. В.А. Мау, Я.И. Кузьмина.— М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2013.— 408 с. [Технические требования к ОГД 2013] Приказ Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 27 июня 2013 г. № 149 «Об утверждении требований к техническим, программным и лингвистическим средствам, необходимым для размещения информации в сети «Интернет» в форме открытых данных, а также для обеспечения ее использования».
39. [Указ Президента 2012] Указ Президента Российской Федерации 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»
40. [Требования к навыкам ИКТ госслужащих 2012] Рекомендации по включению в нормативные акты государственных органов, которыми утверждены квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения

государственными гражданскими служащими должностных обязанностей, требований к знаниям и навыкам в области информационно-коммуникационных технологий. Министерство труда и социальной занятости Российской Федерации, 2012.— 12 с. [<http://www.rosmintrud.ru/docs/mzsr/employment/37>]

41. [Федеральная адресная система 2011] Распоряжение Правительства РФ от 10 июня 2011 г. N 1011-р «О создании федеральной информационной адресной системы»
42. [Хартия ОГД 2013] G8 Open Data Charter, June 2013. 10 p.
43. [ЦЭКИ 2015] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 08 июня 2015 г. № 1046-р «О создании Центра экспертизы и координации информатизации».
44. [Basu 2015] Medha Basu. “Singapore Smart Nation to focus on open data, elderly care, transport.” FutureGov, 21 April, 2015. [<http://www.ifg.cc/aktuelles/nachrichten/regionen/93-sg-singapur-singapore/51081-singapore-smart-nation-to-focus-on-open-data-elderly-care-transport>]
45. [Boston Consulting Group, 2014] “Digital Government: Turning the Rhetoric into Reality.” BCG Perspectives, The Boston Consulting Group, June 2014. [https://www.bcgperspectives.com/content/articles/public_sector_center_consumer_customer_insight_digital_government_turning_rhetoric_into_reality/#chapter1]
46. [Broadband in Russia 2015] Carlo Maria Rossotto, Natalija Gelvanovska, Dr. Yuri Hohlov, Dr. Vaiva Mačiulė, Sergei Shaposhnik. “A Sector Assessment: Broadband in Russia.” The World Bank, January 2015.— 49 p.
47. [Data Sharing Blog] Data Sharing: Updates from civil society engagement with the UK Government on data sharing. [<http://datasharing.org.uk/>]
48. [Digital Government] Digital Government: Building a 21st Century Platform to Better Serve the American People. [<https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/egov/digital-government/digital-government.html>]
49. [Ershova, Hohlov, Shaposhnik 2015] Tatiana Ershova, Yuri Hohlov, and Sergei Shaposhnik. Spatial and Social Aspects of the Digital Divide in Russia. In Book: Digital Divides: The New Challenges and Opportunities of e-Inclusion / Ed. By Kim J. Andreasson.— CRC Press, 2015.— 300 p.
50. [Fox 2010] Martha Lane Fox. “Directgov 2010 and Beyond: Revolution not Evolution,” 23 November, 2010. [<https://www.gov.uk/government/publications/directgov-2010-and-beyond-revolution-not-evolution-a-report-by-martha-lane-fox>]
51. [Fox, 2014] Martha Lane Fox. Letter to Francis Maude, 14 October, 2014. [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/60993/Martha_20Lane_20Fox_s_20letter_20to_20Francis_20Maude_2014th_20Oct_202010.pdf]
52. [Global Open Data Index 2014] Global Open Data Index. Open Knowledge Foundation, 2014. [<http://index.okfn.org/>]
53. [Government Digital Service] [<https://gds.blog.gov.uk/about/>]

54. [Government Digital Strategy 2013] UK Government Policy Paper: Government Digital Strategy: December 2013. [<https://www.gov.uk/government/publications/government-digital-strategy/government-digital-strategy>]
55. [Hanna 2007] Nagy K. Hanna. "E-Leadership Institutions for the Knowledge Economy," World Bank Institute, 2007. [<http://web.worldbank.org/archive/website01006/WEB/IMAGES/ELEADERS.PDF>]
56. [Heeks 2002] R. B. Heeks. e-Government in Africa: promise and practice // Information Policy, 2002, 7 (2–3), 97–114.
57. [Hohlov 2011] Yuri Hohlov. Architecture of Future Government // In Book: Future of Government: Lessons Learned From Around the World / Geneva: World Economic Forum, 2011. 52 p. [<http://www.weforum.org/news/future-government-lessons-learned-around-world>]
58. [Hohlov, Styrin 2011] Yuri Hohlov, Eugeny Styrin. E-Government in Russia: Strategies of Formation and Development // In Book: Global Strategy and Practice of E-Governance: Examples from Around the World / Eds. Danilo Piaggese, Kristian Sund, Walter Castelnovo. IGI Global, Information Science Publishing, 2011. — 350 p.
59. [Klein 2013] Saul Klein. "Government Digital Service: the best startup in Europe we can't invest in." The Guardian, November 15, 2013. [<http://www.theguardian.com/technology/2013/nov/15/government-digital-service-best-startup-europe-invest>]
60. [Loong 2014] Lee Hsien Loong, speech at Smart Nation Launch, 24 November, 2014. [<https://www.ida.gov.sg/About-Us/Newsroom/Speeches/2014/Transcript-of-prime-minister-lee-hsien-loong-speech-at-smart-nation-launch-on-24-november>]
61. [Nichols 2015] Laura Nichols. "White House brings on Goldman as first chief digital officer." PR News, March 24, 2015. [<http://www.prweek.com/article/1339968/white-house-brings-goldman-first-chief-digital-officer>]
62. [Ntiro 2000] S. Ntiro. eGovernment in Eastern Africa. — Dar-es-Salaam, KPMG, 2000.
63. [O'Reilly 2010] Tim O'Reilly, Chapter 2, "Government As a Platform"; in Daniel Lathrop and Laurel Ruma, Open Government, 2010. [<http://chimera.labs.oreilly.com/books/1234000000774/ch02.html>]
64. [Russia ICT Day 2013] Russia ICT Day. — November 14, 2013. Washington, D.C. [<http://www.worldbank.org/en/events/2013/10/30/russia-ict-day>]
65. [Rust 2014] Elizabeth Rust. "When the UK goes 'digital by default,' who will be left behind?" The Guardian, 23 June, 2014. [<http://www.theguardian.com/technology/2014/jun/23/when-the-uk-goes-digital-by-default-who-will-be-left-behind>]
66. [Smith 2015] Megan Smith. "The White House Names Dr. DJ Patil as the First U.S. Chief Data Scientist." The White House Blog, February 18, 2015. [<https://www.whitehouse.gov/blog/2015/02/18/white-house-names-dr-dj-patil-first-us-chief-data-scientist>]
67. [The Danish Government 2012] The Danish Government / Local Government Denmark. The eGovernment Strategy 2011–2015 "Good Basic Data for Everyone — A Driver for Growth and Efficiency," October, 2012. [<http://www.fm.dk/publications/2012/good-basic-data>]

[for-everyone/~/media/Publikationer/Imported/2012/Gode%20grunddata%20til%20alle/BasicData_UK_web_2012.10.08.ashx](#)

68. [The Open Data Barometer 2013] The Open Data Barometer 2013 Global Report. World Wide Web Foundation and Open Data Institute, 2013.— 44 p. [<http://www.opendatabarometer.org>]
69. [The Open Data Barometer 2015] The Open Data Barometer Global Report — Second Edition. World Wide Web Foundation, 2015.— 61 p. [<http://www.opendatabarometer.org>]
70. [The U. S. Digital Service] [<https://www.whitehouse.gov/digital/united-states-digital-service>]
71. [UK Government 2012] UK Government. Government Digital Service Design Principles, July 2012. [<https://www.gov.uk/design-principles#first>]
72. [UK Government 2015] UK Government. Guidance. Introducing GOV.UK Verify, 17 June, 2015. [<https://www.gov.uk/government/publications/introducing-govuk-verify/introducing-govuk-verify>]
73. [UK Government Service Design Manual] [<https://www.gov.uk/service-manual/phases>]
74. [UN e-Government Development Index 2014] United Nations E-Government Survey 2014: E-Government for the Future We Want. United Nations, 2014.— 284 p.

