

**КОНЦЕПЦИЯ РАЗВИТИЯ МЕХАНИЗМОВ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ В ЭЛЕКТРОННОМ ВИДЕ**

2013 г.

1. Введение

Настоящая «Концепция развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде» (далее — Концепция) разработана во исполнение п.4 р.1 Протокола заседания Правительственной Комиссии по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и ведения предпринимательской деятельности № 1 от 19.09.2013 г.

В Концепции определены основные цели, принципы и направления деятельности по дальнейшему формированию в Российской Федерации электронного правительства, описана организационная модель управления этой деятельностью. Концепция предназначена для утверждения правовым актом Правительства Российской Федерации.

Двумя основными направлениями деятельности в Концепции определены оптимизация процедур предоставления государственных и муниципальных услуг с помощью информационных технологий и совершенствование информационно-технологической инфраструктуры электронного правительства. Концепция ориентирована на повышение уровня удовлетворенности граждан и организаций результатами взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления в процессе получения государственных и муниципальных услуг. Результатами выполнения Концепции должны стать повышение доступности услуг для граждан и организаций, упрощение процедур взаимодействия, снижение коррупционных рисков, повышение эффективности бюджетных расходов.

1.1. Место Концепции в системе действующих актов в соответствующей сфере

Концепция предусматривает выполнение ряда мероприятий, необходимых для решения задач по развитию информационного общества, обозначенных в «Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации»¹ (далее — Стратегия). Реализация Концепции направлена на решение таких поставленных в Стратегии задач, как формирование современной информационной и телекоммуникационной инфраструктуры, предоставление на ее основе качественных услуг, повышение эффективности государственного управления и местного самоуправления. Решение данных задач обеспечивается за счет предусмотренных в Концепции мер по повышению эффективности межведомственного и межуровневого информационного обмена, по интеграции государственных информационных систем и ресурсов, по совершенствованию нормативно-правового обеспечения стандартизации и администрирования государственных услуг, по совершенствованию системы предоставления государственных и муниципальных услуг гражданам и организациям. Концепция также учитывает «Стратегию инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года».²

Предусмотренные Концепцией мероприятия по развитию инфраструктуры электронного правительства развивают мероприятия, запланированные государственной программой Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 гг.)»

¹ Утверждена Президентом Российской Федерации 07.02.2008 г. № Пр-212.

² Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации 08.12.2011 г. № 2227-р.

(подпрограмма «Информационное государство»)³ Концепция предусматривает конкретные шаги по осуществлению таких предусмотренных государственной программой мероприятий, как развитие Единого портала государственных и муниципальных услуг (далее — ЕПГУ, Единый портал), создание единой системы справочников и классификаторов, используемых в государственных (муниципальных) информационных системах, формирование единого пространства доверия электронной подписи, развитие системы межведомственного электронного взаимодействия, создание организационно-технологической инфраструктуры для осуществления электронных платежей при оплате государственных услуг, создание национальной платформы «облачных вычислений», создание и развитие информационных систем, обеспечивающих эффективную реализацию своих полномочий органами государственной власти и местного самоуправления, создание и развитие системы учета информационных систем и информационно-коммуникационной инфраструктуры, обеспечивающей формирование единого информационного пространства в сфере управления информационно-коммуникационными технологиями в государственном секторе.

В части, описывающей направления и меры по оптимизации процедур предоставления государственных и муниципальных услуг, в настоящем документе развиваются положения Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг.⁴, которые до настоящего момента не были в полной мере реализованы и которые касаются: приведения административных регламентов в соответствие с п. 2 ч. 1 ст. 7 ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»; обеспечения актуальности и юридической значимости информации об услугах и функциях, размещаемой в Федеральном реестре государственных и муниципальных услуг и на ЕПГУ; интеграции информационных систем поддержки деятельности существующих многофункциональных центров с автоматизированными системами органов государственной власти, местного самоуправления, организаций, участвующих в предоставлении государственных и муниципальных услуг, а также с ЕПГУ; обеспечения юридической значимости и приоритета данных в электронной форме; обеспечения получения всех необходимых сведений из органов власти и запрета требования предоставлять такие сведения заявителями, создание электронного сервиса, предоставляющего информацию о едином времени; выявления и исключения избыточных и дублирующих административных процедур осуществления государственного и муниципального контроля (надзора).

Особенностью настоящей Концепции является то, что она предполагает оптимизацию услуг в тесной связи с использованием информационно-коммуникационных технологий, являющихся одним из условий и инструментов эффективной оптимизации

В то же время для успешного продолжения и завершения начатых в ходе реализации «Концепции по снижению административных барьеров» мероприятий по оптимизации государственных и муниципальных услуг помимо настоящей Концепции

³ Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 20.10.2010 г. № 1815-р.

⁴ Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 10.06.2011 г. № 1021-р.

должна быть разработана также новая концепция, основным предметом которой является деятельность по повышению качества порядка предоставления государственных и муниципальных услуг.

1.2. Текущее состояние электронного правительства в Российской Федерации

Реализация мероприятий по внедрению информационно-коммуникационных технологий в деятельность органов власти и местного самоуправления в период 2002–2013 годов позволила решить следующие задачи:

- Сформировать основы ведомственной, региональной, а в некоторых случаях и муниципальной информационно-технологической инфраструктуры.
- Начать формирование общефедеральной инфраструктуры электронного правительства.
- Начать предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме и с использованием межведомственного взаимодействия.
- Сформировать основы нормативного правового обеспечения использования информационных технологий в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

В то же время практика мероприятий по формированию электронного правительства показала ряд целевых, организационных и технических проблем, которые снижают эффективность деятельности и которые необходимо учесть и скомпенсировать.

1.2.1. Перевод услуг в электронную форму

По состоянию на лето 2013 г. 4,2 % граждан страны⁵ зарегистрированы на Едином портале, где опубликовано 745 федеральных и более 100 000 региональных и муниципальных услуг. Вместе с тем доля корректной и актуальной информации о порядке предоставления федеральных услуг и формах заявлений, размещенной на ЕПГУ (I и II этапы перевода предоставления услуг в электронную форму), составляет 47,5 % (здесь и далее, если не указано иное, данные по состоянию на август 2013 г.)⁶. Аналогичный показатель по региональным и муниципальным услугам — 54 %⁷.

Техническая возможность подать заявление через ЕПГУ (начальная фаза III этапа) реализована для 11,3 % федеральных услуг (84 из 745) и 16,9 % — региональных и муниципальных услуг (оценка по выборке из 2004 услуг), тогда как, согласно постановлению Правительства Российской Федерации № 2415, к настоящему времени должен был быть реализован перевод на III этап всех услуг.

Возможность получить результаты предоставления услуги через ЕПГУ в электронной форме (V этап) реализована для 4,2 % федеральных информационных услуг⁸

⁵ По состоянию на 2010 г. — 0,15% и на 2012 г. — 1,8% (по данным Минкомсвязи России).

⁶ По состоянию на 2010 г. — 66% и на 2012 г. — 43,5%.

⁷ Здесь и далее, если не указано иное, по данным Минэкономразвития России.

⁸ Услуги, не требующие принятия решений в процессе их предоставления.

(31 из 745). Из 2004 вошедших в выборку региональных и муниципальных услуг результаты в электронной форме доступны лишь для 42 из них (2,1 %).

Установленные Указом Президента Российской Федерации № 601 от 7.05.2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» индикаторы, в частности получение к 2018 г. 70 % населения государственных услуг в электронном виде, недостижимы при сохранении текущей динамики.

Основной канал удаленного доступа к услугам — ЕПГУ — недостаточно ориентирован на потребности пользователей. Например, поисковая доступность⁹ размещенных на ЕПГУ федеральных государственных услуг составляет 67 %¹⁰. Услуги, размещенные на ЕПГУ, практически не могут быть обнаружены через внешние поисковые системы по ключевым словам. Лишь для малого числа услуг реализована возможность предварительного заполнения электронных форм и заявлений. Не налажено информирование граждан о текущем статусе получения услуги.

Несмотря на требования действующего законодательства, значительное число востребованных федеральных государственных услуг¹¹ не представлены на ЕПГУ и доступны в электронной форме только через официальные сайты органов власти или специализированных операторов, в том числе — за плату. Значительное число региональных и муниципальных услуг предоставляются также исключительно через соответствующие официальные сайты или региональные порталы. Указанные обстоятельства требуют от граждан многократных регистраций и предоставления одних и тех же персональных данных различным операторам.

При переводе предоставления услуги в электронную форму, так же как и при организации межведомственного взаимодействия, не проводится оптимизация административных процедур, что не позволяет реализовать преимущества автоматизации. Расходы органов власти и местного самоуправления на взаимодействие с заявителями, несмотря на значительные бюджетные расходы на информационно-коммуникационные технологии (далее — ИКТ), не сокращаются.

Не созданы удобные и доступные механизмы перевода документов из бумажной в электронную форму. Правовая база предоставления услуг часто не предусматривает электронных каналов взаимодействия. Например, только для единичных услуг установлена допустимость удаленной подачи заявления и получения результата услуги, электронные формы заявлений утверждены правовым актом, а результаты услуги, предоставленной в электронном виде, имеют все необходимые реквизиты, заверены электронной подписью и могут использоваться при взаимодействии с публичными органами и в гражданском обороте. Обращение к электронному каналу получения услуги в редких случаях уменьшает для заявителя число необходимых посещений органа, предоставляющего услугу, или снимает необходимость подачи комплекта бумажных документов.

⁹ Доля услуг, которые можно найти на ЕПГУ с помощью поиска и навигационных инструментов.

¹⁰ По состоянию на 2010 г. — 76% и на 2012 г. — 60%.

¹¹ По данным Департамента контроля и исполнения поручений Правительства Российской Федерации, лето 2013 г.

1.2.2. Инфраструктура электронного правительства

Аудит текущего состояния инфраструктуры электронного правительства (далее — ИЭП) демонстрирует ряд технических и организационных недостатков, ограничивающих развитие электронного правительства. Создание ИЭП осуществлялось последовательно, по мере возникновения новых задач, без проектирования технической архитектуры, стандартизации внешних интерфейсов, должного документирования информационных систем и порядка их эксплуатации. Сформированная инфраструктура структурно избыточна и характеризуется недостаточной управляемостью и способностью к доработке и развитию. Избыточные архитектурные решения ведут к завышенным затратам на поддержку и эксплуатацию ИЭП. Например, распределенная архитектура Единой системы межведомственного электронного взаимодействия (далее — СМЭВ), состоящая из 84 узлов, расположенных в 7 центрах обработки данных в разных регионах России, приводит к необоснованным затратам на закупку и модернизацию дорогостоящего и быстро устаревающего оборудования и, как следствие, удорожанию процессов поддержки и обновления программных продуктов, не предоставляя существенных преимуществ. При этом в силу принятых проектных и организационных решений рост числа пользователей инфраструктуры и нагрузки на нее формирует неоправданное увеличение ее сложности, а также издержек на развитие и эксплуатацию, снижает надежность функционирования.

Отсутствие законодательного определения понятия «инфраструктура электронного правительства», нормативно установленных параметров качества обслуживания и экономически обоснованных расценок на работы и услуги единственного исполнителя работ государственной программы «Информационное общество (2011–2020 гг.)» (далее — единый оператор) сформировали коммерческий характер процессов формирования и использования инфраструктуры. Ряд информационных систем, входящих в состав ИЭП, спроектирован таким образом, что не может функционировать автономно без подсистем, принадлежащих единому оператору. У Российской Федерации отсутствуют имущественные права на ряд подсистем, вследствие чего отсутствует возможность производить их доработку, затруднены контроль и оценка качества эксплуатации, объема услуг оператора, планирование развития. Например, информационно-платежный шлюз не может обрабатывать запросы на осуществление платежей и взаимодействие с кредитными организациями и операторами электронных платежных систем, так как данная функциональность реализована в системе информационного сопровождения платежей, принадлежащей единому оператору. Единому оператору принадлежит система контроля и управления функционированием ИЭП, необходимая для мониторинга инфраструктуры, управления запросами и инцидентами.

Закрытая архитектура информационных систем, образующих инфраструктуру, препятствует формированию конкурентного рынка услуг подключения федеральных и региональных информационных систем к ключевым элементам инфраструктуры (прежде всего к СМЭВ и ЕПГУ), что негативно сказывается на стоимости таких работ, темпах вывода услуг на ЕПГУ и подключению к СМЭВ органов власти и местного самоуправления.

Среди прочих особенностей инфраструктуры следует выделить:

- отсутствие документации на ряд объектов инфраструктуры;

- чрезмерная сложность регламентов разработки и эксплуатации сервисов СМЭВ и форм ЕПГУ;
- ограниченная функциональность и повышенная нагрузка на элементы инфраструктуры, сбои в работе системы мониторинга, статистики и управления инфраструктурой электронного правительства.

1.2.3. Управление формированием электронного правительства

В настоящее время основными органами, осуществляющими управление и координацию в областях, связанных с формированием электронного правительства, являются:

- Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации,
- Министерство экономического развития Российской Федерации,
- Правительственная комиссия по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности (далее — ПК по ИТ)¹²,
- Правительственная комиссия по проведению административной реформы (далее — ПК по АР).

Действующее законодательство определяет полномочия указанных органов таким образом, что функции по методологической, консультационной поддержке и мониторингу оптимизации порядка предоставления услуг и исполнения функций находятся в ведении Минэкономразвития России, а все остальные функции по развитию электронного правительства, в том числе по формированию его инфраструктуры и координации расходов на ведомственную информатизацию, — в ведении Минкомсвязи России. ПК по ИТ обладает полномочиями в сфере информатизации государственного управления, а органом, координирующим процесс реформирования государственного управления и ответственным за проведение организационных и управленческих мероприятий по реформированию органов власти, является ПК по АР.

2. Целевая модель

Меры, описанные в настоящей Концепции, направлены на повышение эффективности деятельности по формированию в Российской Федерации электронного правительства и предполагают повышение доли граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, до 70 %¹³. Оценка соответствующего указанного показателя осуществляется в соответствии с методикой Росстата¹⁴. Кроме того, реализация предусмотренных Концепцией мер внесёт

¹² До лета 2013 г. — Правительственная комиссия по внедрению информационных технологий в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления.

¹³ В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7.05.2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

¹⁴ Утверждена Приказом Росстата от 08.07.2013 N 273 «Об утверждении методики статистической оценки для мониторинга числа граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме».

свой вклад в повышение уровня удовлетворенности граждан Российской Федерации качеством предоставления государственных и муниципальных услуг до 90 %¹⁵.

2.1. Задачи развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде

В подразделе сформулированы основные задачи, которые должны быть решены для достижения описанных выше целей:

- обеспечить удобство и предсказуемость для граждан процедур взаимодействия,
- минимизировать временные и финансовые расходы граждан,
- обеспечить гражданам доступность различных каналов получения услуг,
- обеспечить возможность получить услугу в наиболее удобном для гражданина месте (экстерриториальность предоставления услуг),
- обеспечить доступность гражданам универсального личного кабинета.

2.1.1. Удобство и предсказуемость для граждан процедур взаимодействия

Процедуры получения должны отвечать обоснованным ожиданиям граждан, сформированным их опытом взаимодействия с негосударственными организациями (интернет-магазинами, банками и т. д.). Интерфейсы, реализующие взаимодействие, должны быть удобными и естественными. Проектирование регламентов взаимодействия и элементов интерфейсов, оценка естественности и удобства реализованных процедур должны осуществляться на основе изучения поведения граждан, с помощью опросных методов и фокус-групп. Требования к характеристикам процедур предоставления услуг, обеспечивающим их удобство и естественность, должны быть закреплены нормативно.

Заявителю должны предоставляться удобные навигационные и поисковые сервисы, информация о доступных ему услугах, в том числе в привязке к жизненным ситуациям, контекстные подсказки, сервисы предварительного заполнения форм заявлений с использованием законно доступных органу власти или местного самоуправления персональных данных и иной информации.

2.1.2. Снижение до минимального уровня временных и финансовых расходов граждан

Гражданин должен получить услугу с минимальными временными затратами, включая затраты на подготовку документов, регистрацию на порталах, обучение работе с новыми технологиями, посещение ведомств, ожидание в очереди, ожидание результата, с минимальными финансовыми затратами, включая официальные и сопутствующие неофициальные расходы (обращение к посредникам, консультации и т. п.). Минимизации подлежит так же число визитов в ведомство для получения услуги.

¹⁵ В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7.05.2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

Процедуры получения услуги должны быть насколько возможно формализованы, включая составление исчерпывающего перечня причин для отказа в предоставлении услуги. Все необходимые процедуры, требования к гражданину, критерии принятия решений должны быть установлены нормативно, а также дополнительно изложены на доступном для типичного заявителя языке. Услуги должны пройти аудит и оптимизацию, направленные на сокращение требований к заявителям, их денежных и временных расходов.

2.1.3. Доступность гражданам различных каналов получения услуг

Гражданину должны быть по его выбору доступны различные каналы взаимодействия с органами, предоставляющими услуги: очное обращение в территориальное подразделение органа или многофункциональные центры предоставления услуг (далее — МФЦ); обращение через единый, ведомственный или региональный портал государственных услуг; обращение по каналам телефонной связи, sms и т. д. Должна быть обеспечена возможность использования нескольких каналов при получении одной услуги: например, подача заявления с использованием персонального компьютера, затем отслеживание статуса предоставления услуги с помощью sms, затем получение результата услуги в МФЦ по месту временного пребывания. Набор доступных для граждан каналов и инструментов взаимодействия должен быть нормативно определен для каждой административной процедуры в составе услуги, предполагающей такое взаимодействие.

Порядок исполнения прочих процедур (бэк-офисных процедур) в составе услуги не должен зависеть от используемого канала взаимодействия и его формы (очная или электронная). Размеры пошлин и сроки предоставления услуг могут различаться для различных каналов в зависимости от издержек на их реализацию и технических возможностей, связанных с выбранным каналом взаимодействия.

2.1.4. Возможность получить услугу в наиболее удобном для гражданина месте (экстерриториальность предоставления услуг)

Гражданин должен иметь доступ к федеральным услугам при обращении в любой территориальный орган федерального ведомства или МФЦ. Пользовательские характеристики процедур предоставления услуг не должны различаться в зависимости от места обращения.

2.1.5. Универсальный личный кабинет

Гражданину должен быть доступен сервис, обеспечивающий отображение текущего статуса предоставления государственных и муниципальных услуг, сохранение истории обращений за получением услуг, включая хранение результатов таких обращений, документов в электронной форме, а также отображение информации о ходе рассмотрения жалоб, поданных на решения и действия (бездействие), совершенные при предоставлении государственных или муниципальных услуг, и решений по ним (единый личный кабинет) независимо от того, каким органом и по какой процедуре (традиционной или электронной) предоставлялась услуга и подавалась жалоба. Гражданин должен иметь возможность предоставлять соответствующему органу или

организации документы (подтверждать юридические факты), хранящиеся в личном кабинете, посредством предоставления к ним заинтересованным органам регламентированного защищенного доступа.

2.2. Направления деятельности

Для достижения целей и решения задач, описанных выше, должны быть реализованы мероприятия по следующим трем направлениям деятельности:

- оптимизация процедур предоставления услуг,
- совершенствование инфраструктуры электронного правительства,
- совершенствование инструментов управления формированием электронного правительства.

3. Оптимизация процедур предоставления услуг

Мероприятия оптимизации подлежат реализации в два этапа. На первом этапе, описанном в настоящей Концепции, осуществляется формирование и апробация методологии оптимизации на выбранных приоритетных федеральных услугах:

- определение требований к пользовательским характеристикам услуг и разработка методических указаний по их реализации,
- оптимизация порядка межведомственного информационного взаимодействия,
- оптимизация порядка разработки и утверждения административных регламентов,
- придание правового статуса электронным формам документов,
- оптимизация услуг по перечню приоритетных (см. Приложение 1).

На втором этапе, детальное планирование которого осуществляется по результатам выполнения первого этапа, проводится оптимизация прочих федеральных услуг. Аналогичная деятельность, построенная в соответствии с изложенными в настоящем разделе принципами, должна быть организована уполномоченными органами в отношении региональных, муниципальных услуг и услуг, предоставляемых бюджетными организациями (бюджетных услуг). Примерный перечень приоритетных региональных, муниципальных и бюджетных услуг также приведен в Приложении 1.

3.1. Руководящие принципы

При оптимизации процедур предоставления услуг необходимо опираться на следующие руководящие принципы.

3.1.1. Приоритет сценариев удаленного взаимодействия между гражданином и органами, предоставляющими услуги

Все процедуры, которые допускают удаленное взаимодействие, должны быть реализованы удаленно. Обязательность личной явки гражданина должна сохраняться только при необходимости установления личности и очного подтверждения дееспособности, при необходимости представления материальных объектов, которые не могут быть направлены с использованием почтовой (курьерской) связи или через представителя.

3.1.2. Приоритет автоматизированных процедур предоставления услуг

Для всех процедур, которые могут быть реализованы в автоматическом режиме, должен быть обеспечен соответствующий сценарий их реализации. Принятие решения ответственным лицом допустимо только в тех случаях, когда автоматизация соответствующих действий невозможна или экономически неэффективна. Все процедуры, результаты которых определяются решением ответственного лица, должны быть в явном

виде выделены и описаны. Для всех автоматически выполняемых процедур и исполняющих их автоматизированных информационных систем должны быть определены ответственные за их работу должностные лица. Должны быть реализованы механизмы регламентированного ручного преодоления ошибочных действий (бездействия), совершаемых автоматизированными информационными системами.

3.1.1. Сокращение сроков и числа документов, упрощение процедур

В отношении каждой услуги должны быть рассмотрены возможности сокращения числа входных документов, сокращения сроков предоставления услуги, сокращения числа процедур и другие возможности снижения бремени регулирования для заявителей, в том числе отказ от самой услуги в случае признания ее избыточной.

3.2. Требования к пользовательским характеристикам услуг

В настоящий момент требования к пользовательским характеристикам услуг, предоставляемых в электронном виде, отсутствуют. Федеральный закон № 210-ФЗ дает открытую трактовку понятию «предоставление услуги в электронной форме». Понятие «этапов перевода услуг в электронный вид» в законодательстве введено, но носит неконкретный характер. Также отсутствуют методические материалы по переводу услуг в электронный вид и обеспечению их качества и потребительских характеристик. Это приводит к произвольному толкованию ведомствами указанных понятий и не позволяет полноценно контролировать и оценивать качество реализации услуг в электронном виде.

Указанные пробелы необходимо восполнить. Необходимо уйти от противопоставления традиционных и электронных форм услуг и рассматривать перевод в электронный вид не услуги целиком, а отдельных административных процедур, в том числе реализацию в электронном виде каналов взаимодействия с заявителем на различных стадиях предоставления услуги. Всякая услуга должна рассматриваться как совокупность административных процедур (проверка комплектности документов, прием заявления, запись на личный прием, предоставление результата услуги и т. д.). В отношении каждой процедуры должно приниматься решение о возможности ее выполнения в электронной форме. Для каждого однородного класса административных процедур должны быть выработаны требования к порядку их исполнения в электронной форме и методические рекомендации по обеспечению удовлетворительного для заявителя качества.

3.3. Оптимизация порядка межведомственного взаимодействия

Практика электронного межведомственного взаимодействия позволила выявить ряд проблем.

Во-первых, порядок проектирования, согласования и осуществления электронного межведомственного взаимодействия на федеральном уровне и между федеральными органами и региональными (муниципальными) органами отличается. Не урегулировано надлежащим образом участие в межведомственном взаимодействии подведомственных организаций, кредитных организаций, нотариусов и иных контрагентов, не являющихся органами государственной власти или местного самоуправления. Регулирование

ограничивается утвержденным Правительством Российской Федерации перечнем документов (сведений), обмен которыми между федеральными органами исполнительной власти и кредитными организациями, Банком России, государственной корпорацией «Агентство по страхованию вкладов» может осуществляться с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия¹⁶ без регламентации процедур проектирования, согласования и осуществления электронного межведомственного взаимодействия.

Во-вторых, поддержание актуальности закрепленных в технологических картах межведомственного взаимодействия (далее — ТКМВ)¹⁷ регламентов обмена требует от взаимодействующих сторон значительных организационных и временных ресурсов и на практике зачастую не обеспечивается, а обмены осуществляются без должной правовой основы. В-третьих, не установлены требования к мерам по защите персональных данных, отсутствует утвержденный регламент проверки полномочий контрагентов на доступ и основания отказа в предоставлении доступа к запрашиваемым сведениям, что становится критичным при расширении круга участников взаимодействия.

Должен быть сформирован единый для всех контрагентов порядок проектирования, согласования и осуществления электронного межведомственного взаимодействия. Необходимо перейти от согласования взаимодействий между парами взаимодействующих органов к согласованию и учету порядка доступа любых органов к конкретным документам, находящимся в распоряжении иных органов и организаций и внесенным в реестр межведомственных документов. Неотъемлемой частью согласованного сценария взаимодействия должны стать составы сведений, передаваемых между их получателями и обладателями, а также правовые основания взаимодействия. Указанные сведения также подлежат внесению в реестр межведомственных документов.

Необходимо создать информационную систему ведения реестра межведомственных документов (модуль в составе ФРГУ) и обеспечить взаимодействие информационных систем, содержащих сведения, необходимые для организации межведомственного информационного взаимодействия (ФРГУ, СМЭВ, ЕС НСИ, Единая система идентификации и авторизации — ЕСИА и др.), а также утвердить необходимые нормативные правовые акты.

Отдельной задачей является реализация мер, направленных на сокращение перечня документов личного хранения. В первую очередь — мер по формированию единых информационных ресурсов, содержащих документы, выдаваемые управлениями ЗАГС (Минюст России), сведения о регистрации по месту жительства и пребывания (ФМС России), а также документы о высшем образовании (Минобрнауки России).

¹⁶ Распоряжение Правительства РФ от 15.08.2012 г. № 1471-р.

¹⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 28.12.2011 г. № 1184.

3.4. Оптимизация порядка разработки и утверждения административных регламентов¹⁸

Как указано во введении, в настоящее время менее 50 % сведений, размещенных в Федеральном реестре государственных и муниципальных услуг (функций) (далее — ФРГУ) и опубликованных на ЕПГУ, отвечают требованиям актуальности и полноты и являются надежным источником информирования граждан.

Для обеспечения актуальности соответствующих сведений необходимо изменить типовой состав административных регламентов, исключив из них часто изменяющиеся положения, которые не затрагивают права, свободы и обязанности заявителей, не устанавливают их правовой статус и не влекут для них правовых последствий (наименования подразделений органа власти, адреса, телефоны и др.), а также положения, которые целесообразно регулировать централизованно на уровне Правительства Российской Федерации (например, порядок обжалования).

Необходимо также перейти к новому порядку разработки, согласования, утверждения и вступления в силу административных регламентов, обеспечив исполнение в электронном виде всех связанных с этим и предусмотренных законодательством процедур, включая регистрацию официальное опубликование на ЕПГУ для их вступления в силу. Для правовых актов, устанавливающих положения, исключенные из структуры административного регламента, согласно данному подразделу, необходимо определить упрощенный по сравнению с административным регламентом порядок разработки, согласования, утверждения и вступления в силу.

3.5. Придание правового статуса электронным формам документов

Действующим законодательством предусмотрено, что формы заявлений и иных документов, которые граждане и организации направляют в органы, предоставляющие государственные и муниципальные услуги, должны утверждаться нормативными правовыми актами. Юридическим фактом обращения заявителя является подача заявления и иных документов по утвержденной в установленном порядке форме.

При этом на практике в случаях, когда документы подаются посредством заполнения электронной формы на ЕПГУ или официальном сайте органа власти, форма (состав и структура) такого документа часто отличается от утвержденной. Поэтому направление документов посредством заполнения незаконных электронных форм в строго юридическом смысле не является юридическим фактом и не влечет правовых последствий как для заявителей, так и органов, предоставляющих услуги.

Для решения указанной проблемы должны быть реализованы следующие мероприятия.

Во-первых, необходимо разработать и утвердить законодательные требования к порядку подготовки, утверждения, согласования, государственной регистрации и официального опубликования электронных форм документов, необходимых для

¹⁸ В соответствии с п. 5 р. 1 Протокола заседания Правительственной Комиссии по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и ведения предпринимательской деятельности № 1 от 19.09.2013 г.

предоставления услуг или участвующих в межведомственном взаимодействии. В частности, следует предусмотреть, что электронные формы должны утверждаться в виде стандартизованных машиночитаемых представлений структурированных данных (схем данных). Кроме того, должны быть определены органы государственной власти, участвующие в согласовании электронных форм документов в каждой сфере государственного управления, а также органы, осуществляющие их унификацию и стандартизацию. Необходимо также законодательно закрепить равную юридическую силу исходящих от граждан и организаций электронных и бумажных документов.

Во-вторых, необходимо сформировать Реестр, необходимых при предоставлении государственных и муниципальных услуг или участвующих в межведомственном взаимодействии (включая документы, подтверждающие факт совершения оплаты). Следует рассмотреть возможность создания указанного Реестра на базе ФРГУ.

Реестр электронных форм документов должен обеспечивать поддержку жизненного цикла электронных форм документов. На базе реестра должны быть реализованы вспомогательные сервисы заполнения электронных форм, проверки корректности вводимых данных, преобразования электронных форм (в том числе в удобную для восприятия человеком форму), средства проектирования и анализа электронных форм, в том числе экранных форм заявлений на получение услуг. Средства проектирования электронных форм документов должны предоставлять возможность создания форм с использованием средств визуального проектирования с последующей публикацией на ЕПГУ и иных порталах. Используемые при проектировании электронных форм технологии должны на основе стандартизации обеспечивать их повторное использование. Ведение реестра осуществляется оператором реестра — уполномоченным органом исполнительной власти. Обязанностями оператора являются: экспертиза форм документов на соответствие техническим требованиям и их регистрация в реестре, экспертиза соответствия размещаемых на ЕПГУ, официальных сайтах органов и сайтах МФЦ форм утвержденным требованиям, ведение справочников и классификаторов, необходимых для упорядочения процессов создания, регистрации и использования электронных форм.

3.6. Мероприятия по оптимизации услуг

Ведомствами, уполномоченными на предоставление услуг, должны быть осуществлены мероприятия по их оптимизации в соответствии с утвержденными правовыми актами и методологией.

Каждая услуга подлежит декомпозиции: определение всех типов заявителей (проверяемых лиц), для которых порядок предоставления услуги имеет свои особенности; определение всех «входных», «выходных» и «промежуточных» документов, которыми обмениваются участники взаимодействия в ходе предоставления услуги; определение всех административных процедур и действий в составе услуги, прежде всего — процедур принятия решений ответственными сотрудниками.

Затем должен проводиться анализ порядка предоставления услуги, включающий:

- выявление документов (сведений), содержание которых не влияет на результат предоставления услуги и (или) достоверность сведений в которых может быть проверена после предоставления услуги;

- выявление взаимодействий, которые могут быть осуществлены в удаленном режиме и доступных для заявителей каналов взаимодействия;
- выявление процедур, исполнение которых может осуществляться в автоматическом режиме, выявление критериев принятия решений государственными и муниципальными служащими; выявление процедур, содержание которых не влияет на результат предоставления услуги; выявление процедур, сроки исполнения которых могут быть сокращены;
- определение допустимых способов и стоимости осуществления каждой из процедур с учетом применяемых каналов взаимодействия;
- определение допустимых методов идентификации и аутентификации заявителя при предоставлении услуги.

Отдельной составляющей оптимизации услуг является выделение в их составе административных процедур, которые не затрагивают права и обязанности заявителей и не изменяют их правовой статус (не влекут правовых последствий). В отношении таких административных процедур, к которым относятся взаимодействие с заявителем и принятие формализованных процедурных решений, должна быть проанализирована возможность передачи их исполнения внешним организациям. В отношении таких процедур должны быть определены регламенты их исполнения, параметры качества обслуживания заявителей, порядок и размеры финансирования организаций, исполняющих фронт-офисные процедуры.

В отношении прочих (бэк-офисных) административных процедур в составе услуги должна быть проанализирована целесообразность перевода их исполнения в центральный аппарат уполномоченного органа и централизации (вертикальной интеграции) поддерживающих эту деятельность информационных ресурсов и систем. К числу основных критериев принятия решения относятся: возможность унификации порядка исполнения процедуры, экономическая целесообразность, снижение коррупционных рисков. Кроме того, должны быть определены требования к порядку исполнения бэк-офисных процедур, обеспечивающие возможность использования различных каналов взаимодействия с заявителями и организациями, исполняющими фронт-офисные процедуры.

По итогам оптимизации должны вноситься изменения в нормативные правовые акты, устанавливающие порядок предоставления услуги и приниматься организационно-технические меры по обеспечению реализации изменений порядка предоставления услуги, включая разработку (доработку) ведомственных информационных систем.

4. Совершенствование инфраструктуры электронного правительства

Основными направлениями совершенствования инфраструктуры являются:

- развитие каналов доступа к государственным и муниципальным услугам,
- формирование и ведение модели государственных данных,
- обеспечение доверенного взаимодействия,
- развитие системы межведомственного и межуровневого информационного взаимодействия,
- формирование инструментов управления качеством государственных услуг,
- формирование инженерной инфраструктуры электронного правительства.

Реализация описанных в разделе мероприятий предполагает внесение изменений в нормативные правовые акты, которые приведены в Приложении 2.

4.1. Руководящие принципы

При совершенствовании ИТ-инфраструктуры электронного правительства необходимо придерживаться следующих руководящих принципов.

4.1.1. Отчуждаемость инфраструктуры электронного правительства от ее разработчиков, поставщиков и эксплуатирующих организаций

Порядок разработки, введения в эксплуатацию и модернизации инфраструктуры электронного правительства должен предусматривать документирование всех используемых технологий и проектных решений, а также независимый от оператора инфраструктуры контроль условий сборки и выполнения программного обеспечения (далее — ПО), его версионный контроль. Должно быть обеспечено обладание Российской Федерацией имущественными правами (в том числе на модификацию) на разработанное для нужд ИЭП программное обеспечение, включая ПО, необходимое для его сборки и исполнения, а также ПО, необходимое для функционирования критически важных компонентов инфраструктуры.

4.1.2. Определенность порядка использования инфраструктуры

Порядок подключения, использования и оплаты элементов инфраструктуры, иные требования, предъявляемые со стороны инфраструктурных компонентов внешним информационным системам и организациям, должны быть полностью описаны и закреплены правовыми актами.

4.1.3. Интероперабельность информационных систем электронного правительства

Инфраструктурные информационные системы должны обеспечивать доступ к своим сервисам посредством единообразных интерфейсов, отвечающих критериям открытых стандартов, которые должны быть исчерпывающе документированы и

доступны для реализации и использования без обращения к оператору инфраструктуры или иному третьему лицу или оплаты. Инфраструктурные информационные системы не должны требовать от внешних систем использования программного или аппаратного обеспечения конкретных наименований или платформ.

4.1.4. Стабильность и преемственность характеристик инфраструктуры

Должны обеспечиваться неизменность протоколов, форматов, регламентов функционирования инфраструктурных компонентов в течение нормативно установленного времени. В случае модернизации инфраструктуры должна быть обеспечена продолжительная поддержка функционирования выбывающих протоколов и форматов, а также обратная совместимость версий.

4.1.5. Максимальное использование возможностей рынка

В случае если для выполнения какой-либо инфраструктурной или смежной функции, необходимой для работы электронного правительства (оплата услуг, картография, услуги хостинга, поисковые и навигационные сервисы, услуги доступа к сети Интернет, курьерские услуги и услуги приема документов и др.), имеется конкурентное рыночное предложение, такая функция должна выполняться участниками рынка. Должен быть обеспечен равный доступ рыночных поставщиков к предоставлению услуг на основе публичной недискриминационной политики доступа.

4.1.6. Обеспечение безопасности персональных данных и иных личных и коммерческих тайн граждан

Все взаимодействия, которые могут быть осуществлены в обезличенной форме, должны осуществляться без предоставления гражданином своих персональных данных.

4.2. Развитие каналов доступа к государственным и муниципальным услугам

В соответствии с задачами, определенными в разделе 2 (в первую очередь — обеспечение возможности получить услугу с использованием наиболее удобного канала взаимодействия), необходимо:

- провести анализ порядков предоставления конкретных услуг, выделив из их состава процедуры взаимодействия с заявителями и определив для каждого взаимодействия доступные пользователю каналы, в том числе каналы взаимодействия в электронной форме и иные каналы удаленного взаимодействия,
- осуществить мероприятия по развитию ключевых каналов взаимодействия и по обеспечению взаимной совместимости каналов.

К числу доступных каналов взаимодействия могут относиться:

- Традиционные каналы: личное взаимодействие с заявителями и получателями в присутственных местах в ответственных органах или в МФЦ, взаимодействие посредством почтовой связи.

- Электронные каналы: ЕПГУ; официальные сайты органов власти, местного самоуправления и бюджетных организаций, региональные порталы госуслуг, в том числе адаптированные для мобильных устройств и планшетов; интерактивные инфоматы, в том числе с функцией видеоконференцсвязи; автоматические телефонные информаторы; электронная почта; мобильные каналы SMS.

В отношении каждого канала должны быть разработаны нормативная правовая и методическая база, определяющая порядок его использования. Должны быть сформированы правовые и технологические инструменты, обеспечивающие интеграцию информации обо всех взаимодействиях в процессе предоставления услуг в рамках единого личного кабинета гражданина (организации).

В подразделе описано развитие основных Интернет-каналов доступа к услугам. Приоритеты и направление развития прочих каналов должны быть определены при разработке концепции, определяющей направления деятельности по повышению качества порядка предоставления государственных и муниципальных услуг.

4.2.1. Развитие ЕПГУ

Развитие ЕПГУ будет осуществляться по следующим направлениям:

- повышение доступности процедур регистрации на ЕПГУ,
- обеспечения естественности и удобства использования ЕПГУ,
- информирование пользователей о доступных им услугах,
- обеспечение открытой архитектуры ЕПГУ.

Повышение доступности процедур регистрации на ЕПГУ

Для повышения доступности сервисов электронного правительства гражданам необходимо расширить круг организаций, уполномоченных осуществлять регистрацию пользователей на ЕПГУ. В частности это должно быть осуществимо как минимум с помощью нотариусов и уполномоченных сотрудников отделений Почты России и МФЦ. Указанные лица должны быть законодательно наделены обязанностью устанавливать личность пользователя.

Необходимо также сформировать правовой и технический механизм признания на ЕПГУ регистраций пользователей в негосударственных интернет-сервисах, требующих, в силу действующего законодательства, предварительного установления личности (клиент-банковские приложения, системы электронных платежей и т. п.).

Также пользователям должна быть доступна регистрация на ЕПГУ без установления личности с помощью мобильного телефона по адресу электронной почты.

Для каждого способа регистрации и используемого вида сертификата электронной подписи должен быть законодательно установлен круг доступных пользователю государственных и муниципальных услуг, определенный исходя из оценки рисков наступления правовых или имущественных последствий, рисков для персональных данных пользователя и иных тайн.

Обеспечение естественности и удобства использования ЕПГУ

Для обеспечения естественности и удобства использования ЕПГУ необходимо осуществить эргономическое тестирование и оптимизацию способов навигации, поиска и предоставления информации пользователям, процессов заполнения форм, компоновки страниц ЕПГУ, информирования заявителей о ходе получения услуги и др. Также необходимо создание отсутствующих сегодня инструментов — семантического поиска, голосового способа ввода информации для людей с ограниченными возможностями и др. Указанная функциональность должна быть реализована в виде независимых программных модулей для их повторного использования в других государственных информационных системах.

Основным способом обеспечения качественных потребительских свойств ЕПГУ является изучение сценариев поведения пользователей, выявление их потребностей и затруднений, с которыми они сталкиваются. Указанная деятельность должна осуществляться на постоянной основе с соответствующей оперативной адаптацией ЕПГУ.

Информирование пользователей о доступных им услугах

По желанию заявителя осуществляется его проактивное информирование о доступных ему услугах, в том числе в форме подготовки необходимых для их получения документов и сведений, включая автоматически заполненные формы заявлений и анкет.

Информирование потенциальных заявителей осуществляется на основе анализа содержащейся в его личном кабинете информации, предоставленной пользователем для этих целей, по следующим направлениям:

- получение услуг, ставших доступными пользователю по результатам получения им другой услуги (например, получение пособий по результатам регистрации рождения ребенка);
- получение услуг, ставших доступными по наступлению того или иного события или жизненной ситуации (например, получение паспорта при истечении срока действия предыдущего);
- обжалование действий (бездействий) уполномоченных лиц по результатам получения той или иной услуги (например, ошибочно выставленного штрафа о нарушении правил дорожного движения).

Для реализации указанной функциональности необходимо разработать соответствующие методики и необходимые правовые акты, а также специализированный модуль ЕПГУ, поддерживающий их исполнение. Информирование потенциальных получателей услуг осуществляется по выбранным ими каналам взаимодействия. В связи с этим необходимо проанализировать целесообразность выделения технологий поддержки указанной функциональности из состава ЕПГУ в отдельную информационную систему.

Обеспечение открытой сервисной архитектуры ЕПГУ

В связи с тем, что получение той или иной государственной или муниципальной услуги, как правило, логически связано с различными негосударственными бюджетными и коммерческими сервисами (например, оплата пошлины или штрафа, получение необходимых и обязательных услуг), пользователи могут быть заинтересованы в формировании единой точки доступа к таким смежным (сопутствующим) услугам.

Чтобы сделать возможным получение таких сопутствующих услуг через ЕПГУ необходимо его переработать, обеспечив открытость его архитектуры. Это должно позволить выводить на ЕПГУ сервисные модули сторонних, в том числе неправительственных и, шире, негосударственных, организаций. Интеграция сторонних сервисов на ЕПГУ должна осуществляться в соответствии со следующими подходами:

- прозрачность, формализованность и недискриминационность доступа поставщиков услуг (аккредитации поставщиков услуг) на ЕПГУ;
- прозрачность тарифной политики подключения и поддержки;
- единство цвето-графических и иных интерфейсных решений всех предъявляемых пользователю информационных и интерактивных сервисов;
- сохранение за пользователями выбора предпочтительного для него поставщика смежных услуг, независимо от того представлен ли он на ЕПГУ.

Указанные подходы должны быть закреплены правовыми актами, утверждающими порядок и техническую политику доступа поставщиков услуг на ЕПГУ. Необходимо также разработать программные модули, обеспечивающие прозрачную интеграцию внешних информационных систем с ЕПГУ и доступные на условиях свободного лицензирования.

К числу внешних сервисов, подлежащих приоритетному выведению на ЕПГУ, относятся возможность оплаты пошлин и иных обязательных платежей в бюджеты через электронные платежные системы, возможность подачи в электронной форме исковых заявлений в суды, картографические сервисы и некоторые другие.

4.2.2. Создание единого личного кабинета пользователя

Единый личный кабинет гражданина (организации) должен обеспечивать:

- доступ заявителей к получению государственных, муниципальных и бюджетных услуг, текущему статусу предоставления услуг, истории обращений за получением услуг, независимо от того, посредством какого канала и каким органом предоставляется услуга;
- возможность досудебного обжалования заявителем решений и действий (бездействия) органа или должностного лица органа, предоставляющего услугу, а также предоставление пользователям информации о статусе и результате обжалования, независимо от того, посредством какого канала была подана жалоба;
- доступ граждан к юридически значимым документам в электронной форме, в том числе документальных результатов полученных ранее услуг и копий традиционных бумажных документов (документов личного хранения), а также актов (электронных копий актов) гражданского состояния;
- в перспективе — доступ заявителей к услугам, предоставляемым организациями, не относящимися к государственному сектору (в этом случае личный кабинет может выступать как инструмент предоставления

внешним контрагентам юридически значимых документов в электронной форме).

Гражданин должен иметь возможность по своему желанию предоставлять государственным, муниципальным и иным органами и организациям, с которым он осуществляет взаимодействие в электронной форме, соответствующие документы по регламентированным защищенным процедурам доступа. Органы и организации, предоставляющие государственные и муниципальные услуги, по желанию гражданина обязаны размещать в едином личном кабинете документы, выдаваемые как в электронной, так и в бумажной (в виде электронной копии) форме. По желанию заявителя на основе сведений, содержащихся в едином личном кабинете, (профиле пользователя) может осуществляться его информирование о доступных ему услугах.

Для реализации указанных сервисов необходимо:

- обеспечить взаимную совместимость каналов доступа к услугам, стандартизовать протоколы обмена информацией с личным кабинетом;
- разработать программные модули (адаптеры), поддерживающие работу личного кабинета;
- стандартизовать формы электронных документов (схемы данных);
- сформировать нормативную правовую и методическую базу;
- организовать обучение граждан, службу поддержки и разрешения инцидентов;
- провести пилотное внедрение технологии единого личного кабинета для перечня приоритетных услуг и распространить эту практику на прочие услуги, согласно утвержденному в 2014 г. плану.

Необходимо обеспечить доступ граждан к личному кабинету по выбранному гражданином каналу.

4.2.3. Создание единого платежного шлюза

В связи с тем, что подключение инструментов приема платежей в электронной форме для каждого отдельного ведомственного или регионального портала требует от соответствующих органов серьезных финансовых и организационных ресурсов, необходимо выделить в отдельный элемент инфраструктуры электронного правительства единый платежный шлюз (далее — ЕПШ), обеспечив его интеграцию с Государственной информационной системой о государственных и муниципальных платежах (далее — ГИС ГМП) и взаимодействие плательщиков с провайдерами платежных услуг, в том числе с применением форматов электронных документов, используемых в системе бюджетных платежей.

Создание ЕПШ позволит избежать указанных расходов и исключит ситуацию искусственного ограничения доступа кредитных организаций на ведомственные и региональные порталы государственных услуг, в настоящее время приводящего к завышенным ставкам комиссии (до 16 %) за прием платежей.

Необходимо нормативно закрепить обязанность использования ЕПШ органами, предоставляющими услуги в электронной форме, нормативные параметры качества обслуживания со стороны ЕПШ, тарифы и комиссии.

Подключение кредитных организаций, осуществляющих прием платежей, должно происходить на добровольной основе, на основании открытой архитектуры ЕПШ и прозрачной, не допускающей дискриминации, схемы подключения.

4.2.4. Доступ к услугам с использованием каналов, отличных от ЕПГУ

МФЦ, официальные сайты органов власти и местного самоуправления, региональные порталы госуслуг (далее — официальные сайты) являются, наряду с ЕПГУ, одними из основных каналов доступа к услугам. Эти каналы должны быть интегрированы с информационными системами органов, предоставляющих услуги, и инфраструктурой электронного правительства и обеспечивать единую авторизацию и использование единого личного кабинета. В частности сведения о ходе предоставления услуг, инициированных обращением заявителя в МФЦ или через официальный сайт, должны:

- отображаться в едином личном кабинете получателя услуг,
- передаваться в систему фактов предоставления услуг.

В перспективе помимо официальных сайтов и МФЦ в качестве альтернативных каналов доступа к услугам могут использоваться порталы иных операторов (Почты России, негосударственных поисковых и агрегирующих порталов и др.), а также присутственные места, организованные на базе иных организаций (Почты России и др.).

Отдельное внимание следует уделить развитию каналов, обеспечивающих возможность использования заявителями мобильных устройств (телефонов, планшетов). Процедуры предоставления приоритетных услуг должны предусматривать возможность использования таких устройств для взаимодействия с государственными органами.

Чтобы обеспечить интеграцию различных каналов доступа с ведомственными и инфраструктурными информационными системами и необходимо:

- разработать стандарты взаимодействия между информационными системами, реализующими интерфейс доступа к услугам, системами ведомств и инфраструктурой электронного правительства (ЕСИА, ФРГУ, СМЭВ, единый личный кабинет, ГИС государственных и муниципальных платежей);
- установить порядок использования порталов и присутственных мест негосударственных операторов для доступа к государственным и муниципальным услугам.

4.3. Формирование и ведение модели государственных данных

4.3.1. Развитие Единой системы нормативно-справочной информации

Системой обеспечивающей интеграцию, совместимость и управление качеством данных, используемых в государственных и муниципальных информационных системах, является ЕС НСИ, в состав которой входят:

- реестр нормативно-справочной информации (далее — НСИ), в котором содержится систематизированная совокупность сведений о справочниках и классификаторах;
- реестр базовых государственных информационных ресурсов (БГИР), в котором содержится систематизированные сведения о БГИР;
- собственно данные справочников и классификаторов, включенных в реестр НСИ, ведущиеся или размещаемые в ЕС НСИ.

Основным направлением развития и совершенствования ЕС НСИ на период 2014–2015 гг. является формирование единого федерального реестра НСИ, определение ответственных органов за компоненты ЕС НСИ, способы актуализации справочников и классификаторов и их предоставления заинтересованным лицам. Должно быть завершено формирование реестра БГИР, произведено выявление эталонных и дублирующих сведений, создаваемых при ведении БГИР, и их идентификаторов, выработаны предложения по оптимизации порядка ведения БГИР и организована соответствующая работа.

В 2014–2018 гг. должна быть разработана и внедрена единая информационная и организационная модель ведения ЕС НСИ и БГИР, обеспечивающая единство представления справочников и классификаторов, используемых в государственных и муниципальных информационных системах. Разработка единой информационной и организационной модели ведения ЕС НСИ требует решения следующих задач:

- формирование базовой онтологической классификации объектов правоотношений, сведения о которых формируются при ведении БГИР, включающей в себя ограниченный перечень универсальных базовых классов объектов типа «человек», «организация», «адрес», «транспортное средство» и др. и специфичных для того или иного БГИР и конкретной сферы правоотношений расширений базовых классов (подклассы «гражданин», «физическое лицо», «налогоплательщик» и др. класса «человек»);
- формирование правил расширения базовой модели (наследование классов объектов), позволяющей повторно использовать ранее описанные классы с сохранением взаимной совместимости новых классов;
- формирование уполномоченным органом на ведение ЕС НСИ описаний базовых классов объектов и федеральными ведомствами в сфере своей компетенции расширений базовых классов в виде схем данных — стандартизованных машиночитаемых описаний способа представления

структурированных данных об определенной разновидности объектов и отношений между ними в определенной сфере правоотношений.

Создание реестра ведения схем данных, описывающих базовые классы объектов и их расширения, определены регламенты ведения реестра и разработана соответствующая нормативная правовая и нормативно техническая база.

4.3.2. Развитие федерального реестра государственных и муниципальных услуг

ФРГУ в настоящее время обеспечивает ведение в электронной форме реестра государственных и муниципальных услуг, а также функций по осуществлению государственного и муниципального контроля (надзора) и предоставление указанных сведений для раскрытия на ЕПГУ.

Основными направлениями развития ФРГУ являются:

- доработка модели данных ФРГУ для поддержки структурированной формы представления административных регламентов, обеспечения жизненного цикла их разработки, экспертизы, утверждения и официального опубликования;
- обеспечение автоматизированного контроля целостности и актуальности содержащейся в административных регламентах сведений;
- доработка модели данных ФРГУ для поддержки в справочниках органов власти сведений о сотрудниках, уполномоченных на прием и рассмотрение жалоб, с привязкой к территориальным органам и подведомственным учреждениям;
- поддержка жизненного цикла проектирования, согласования и ведения межведомственных и межуровневых взаимодействий при предоставлении государственных, муниципальных услуг и услуг, предоставляемых бюджетными организациями. Ведение и предоставление в режиме реального времени внешним информационным системам подтверждения прав доступа к запрашиваемым сведениям;
- интеграция ФРГУ с ГИС ГМП с целью получения актуальных реквизитов, необходимых для оформления платежных документов на оплату государственной пошлины и других обязательных платежей;
- интеграция с ЕС НСИ для обеспечения совместимости моделей данных, используемых в ФРГУ, на ЕПГУ и иных информационных системах, в том числе получение из ЕС НСИ справочников, формируемых сторонними системами (например, общероссийские справочники и классификаторы) и передача в ЕС НСИ информации, формирование которой осуществляется в ФРГУ (например, классификаторов услуг);
- интеграция с ЕСИА в части синхронизации справочников органов власти и структуры их территориальных органов и подведомственных учреждений;

- формирование машиночитаемых моделей административных регламентов предоставления услуг, а также схем процессов предоставления услуг; их предоставление во внешние информационные системы.

4.4. Обеспечение доверенного взаимодействия в среде электронного правительства

4.4.1. Инфраструктура цифрового доверия

Сформированное в стране единое пространство признания электронной подписи, основанное на использовании квалифицированных сертификатов ключей проверки подписи, выдаваемых аккредитованными удостоверяющими центрами, имеет ряд недостатков.

Во-первых, требования к процедурам функционирования аккредитованных удостоверяющих центров (УЦ) допускают неоднозначное толкование и носят недостаточный характер. Финансовая ответственность удостоверяющего центра (1,5 млн. рублей) может быть недостаточна с учетом имущественных рисков, которые могут существенно превосходить данную сумму. Остается неопределенным вопрос оценки чистых активов УЦ, поскольку это понятие в законодательстве введено только для акционерных обществ и неприменимо для других организационно-правовых форм, в рамках которых функционируют УЦ.

Поскольку согласно Федеральному закону № 63-ФЗ «Об электронной подписи» (далее — Закон об электронной подписи) порядок реализации своих функций УЦ устанавливает самостоятельно, подзаконные акты регулируют деятельность УЦ лишь частично, и законодательством не предусмотрены специальные механизмы контроля деятельности УЦ и их ответственность за неисполнение собственного регламента работы, процедуры выдачи сертификатов ключей квалифицированной подписи иногда носят небезопасный характер. Например, возможны ситуации, когда выдача сертификатов ключей осуществляется дистанционно без установления личности заявителя. Это приводит к нарушению требований Закона об электронной подписи и невозможности определить лицо, подписавшее электронный документ, что подрывает доверие к институту аккредитованных УЦ в целом.

Для устранения указанных рисков необходимо установить единые требования к порядку осуществления деятельности УЦ и повысить меры финансовой ответственности УЦ, связав их с конкретными нарушениями и причиненным по вине УЦ ущербом.

Во-вторых, сформированная за время совместного применения федерального закона № 1-ФЗ «Об электронной цифровой подписи» и Закона об электронной подписи модель признания сертификатов ключа подписи (далее — единое пространство доверия, ЕПД) не позволяет пользователям однозначно (в соответствии с положениями отраслевых стандартов и в соответствии с нормами Приказа ФСБ 795 п. 24) построить цепочки сертификации и юридически обосновано проверить статус квалифицированного сертификата ключа проверки ЭП, что создает потенциальные риски для участников взаимодействия. Отсутствие законодательно закрепленного порядка формирования квалифицированного сертификата ключа проверки ЭП, основанного на выданном головным удостоверяющим центром аккредитованному УЦ, создает неопределенность статуса сертификата и препятствует реализации единого сервиса проверки ЭП, созданной

на основе сертификатов, выданных различными аккредитованными УЦ. Недостатки системы кросс-сертификации аккредитованных УЦ не позволяют в ряде случаев отследить актуальность кросс-сертификатов в целях проверки пользовательского сертификата и проверить его действительность.

Кроме того, существует практика установления некоторыми органами власти не предусмотренных законодательством требований к сертификатам ключа проверки подписи заявителей, например, признание только сертификатов с ограничениями, не позволяющими использовать его при взаимодействии с иными информационными системами, включая системы, предназначенные для получения государственных и муниципальных услуг, что требует от пользователей необходимость приобретать и поддерживать избыточное число сертификатов и разрушает единство пространства признания законно выпущенных сертификатов¹⁹.

Для создания прозрачного и понятного для бизнеса и пользователей ЕПД необходимо обеспечить функционирование иерархической модели построения системы квалифицированных сертификатов и законодательно установить запрет операторам информационных систем устанавливать не предусмотренные правовыми актами требования к квалифицированному сертификату.

В-третьих, необходимо сформировать условия для более широкого применения ЭП, которому в некоторых случаях препятствует необходимость приобретения пользователями коммерческого программного обеспечения, имеющего сравнительно высокую цену и сложность использования. Необходимо реализовать меры, направленные на развитие в стране конкуренции программных средств, необходимых для применения ЭП, с целью повысить их доступность для всех распространенных программно-аппаратных платформ. Также необходимо создание учебных, методических и популярных материалов, касающихся применения ЭП, что должно повысить информированность населения о возможностях, практике и рисках применения ЭП.

В-четвертых, в составе ИЭП не реализованы некоторые основополагающие доверенные службы (сервисы), необходимые для создания, обработки, проверки и хранения ЭП: служба фиксации доверенного времени, служба доставки электронного документа, службы проверки действительности сертификатов ключей проверки ЭП и полномочий (правомочий) должностных (уполномоченных) лиц при осуществлении юридически значимого взаимодействия. Это создает риски невозможности однозначного установления момента подписания документа, его подписания в рамках существующих полномочий и, как следствие, его юридической значимости.

Необходимо нормативно установить статус указанных служб, разработать и утвердить регламенты их работы и использования, а также соответствующие функции уполномоченного федерального органа в области электронной подписи. Следует отказаться от массовой практики использования сертификата ЭП в качестве инструмента учета полномочий (правомочий) должностных (уполномоченных) лиц, прав доступа к тем или иным информационным системам и иных изменяемых атрибутов обладателя сертификата ЭП. При этом следует определить, что для учета полномочий (правомочий)

¹⁹ В качестве одного из видов носителей квалифицированного сертификата ЭП планируется использовать удостоверение личности гражданина, оформляемого в виде пластиковой карты с электронным носителем информации.

должностных (уполномоченных) лиц могут использоваться различные механизмы, реализуемые, как правило, на уровне прикладной информационной системы в соответствии с разработанными требованиями.

В-пятых, следует принять меры по законодательному урегулированию применения служб третьей доверенной стороны в рамках международного взаимодействия. Так в «Законе об электронной подписи» предусмотрено, что электронные подписи, созданные в соответствии с нормами права иностранного государства и международными стандартами, в Российской Федерации признаются электронными подписями того вида, признакам которого они соответствуют на основании этого закона. Вместе с тем, полномочия какого-либо органа по установлению такого соответствия отсутствуют. Кроме того, учитывая специфические требования к квалифицированным электронным подписям (сертификация средств ЭП со стороны уполномоченного органа, выдача сертификата аккредитованным УЦ), установление такого соответствия между иностранной и российской квалифицированными электронными подписями фактически невозможно. Установление соответствия возможно только между простой или неквалифицированными подписями, что требует наличия договоренностей или правовых актов по порядку их применения.

С учетом того, что российские организации являются участниками международного взаимодействия, а электронный документооборот невозможно ограничить пределами одного государства, необходимо определить порядок исполнения функций доверенной третьей стороны на международном уровне (возможно, в виде международной организации, независимой от каждой из сторон), принять международные правовые акты и провести соответствующую переработку законодательства об электронной подписи, обеспечивающее взаимное признание сертификатов, приравненных к квалифицированным.

4.4.2. Обеспечение преобразования между бумажной и электронной формами документов

Необходимо реализовать доступные для граждан организационно-правовые механизмы взаимного преобразования между бумажной и электронной формами документов, сохраняющие их юридическую значимость и применимость для целей получения государственных услуг, прохождения контрольно-надзорных мероприятий и для целей гражданского оборота. Одновременно следует реализоваться меры, направленные на формирование условий для использования документов в электронной форме в документообороте в частном секторе.

Основным способом выполнения взаимного преобразования бумажных и электронных форм документов должно быть нотариальное свидетельствование верности (заверение) копий документов. Необходимо обобщить действующее законодательство Российской Федерации о нотариате на случай электронных документов, уполномочив нотариусов выполнять соответствующие нотариальные действия.

В дополнение к нотариальному механизму необходимо узаконить возможность заверения бумажных и электронных копий документов:

- по месту выдачи заверяемого документа: в органе власти, местного самоуправления, МФЦ (выпуск и выдача электронного дубликата документа);
- самостоятельно получателями государственных услуг (ответственное декларирование заявителем определенных юридических фактов, связанных с его правами и статусами и подтвержденных имеющимися у него документами).

Следует рассмотреть возможность узаконивания возможности заверения бумажных и электронных копий документов по месту работы и в отделениях Почты России.

Применимость каждого способа должна быть установлена для определённых жизненных ситуаций с учетом правовых и имущественных рисков общими нормативными правовыми актами, а также соответствующими административными регламентами применительно к каждому конкретному документу, задействованному при предоставлении государственной или муниципальной услуги.

Необходимо сформировать механизм хранения электронных копий бумажных документов с помощью единого личного кабинета. Приобретшие в установленном порядке юридическую значимость электронные документы должны по желанию гражданина направляться в единый личный кабинет, в том числе с помощью официального адреса электронной почты. Для получения бумажных копий электронных документов должны использоваться аналогичные механизмы извлечения по желанию пользователя документов из личного кабинета с распечаткой и свидетельствованием верности копии.

4.5. Развитие системы межведомственного и межуровневого информационного взаимодействия

Для повышения надежности работы Единой системы межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ), снижения ее структурной избыточности необходимо произвести перепроектирование ее архитектуры, оптимизировав существующие и реализовав ряд новых для системы функций:

- маршрутизация сообщений к зарегистрированным электронным сервисами и гарантированная доставка сообщений, осуществляемая за счет механизма повторных вызовов электронных сервисов при сбоях;
- динамический мониторинг событий и оповещение оператора СМЭВ и пользователей (информационных систем) о сбоях и иных событиях в СМЭВ;
- атрибутирование входящих и исходящих сообщений (привязка к услугам, функциям, взаимодействующим органам, правовым основаниям для обмена и др.) и формирование динамической статистики использования сервисов СМЭВ;
- мониторинг статусов в ходе предоставления услуг с использованием электронных каналов межведомственного информационного взаимодействия, а также взаимодействия с заявителем.

Необходимо реализовать технологию асинхронного доступа к сервисам, предоставляемых через СМЭВ, что позволит устранить перегрузки системы, исключив повторные обращения потребителей информации к сервисам поставщиков в случае, когда синхронная обработка запроса оказалась невозможна. Время выполнения запросов в СМЭВ должно быть сокращено за счет реализации очереди заявок и приоритизации обслуживания заявок, также должно быть реализовано многоканальное обслуживание очереди заявок.

Для сокращения расходов на поддержание жизненного цикла электронных сервисов и подключение к СМЭВ необходимо перейти к использованию единых технологических решений и стандартов, классификаторов и описаний структур данных.

Для обеспечения безопасного и устойчивого применения СМЭВ для обменов с органами и организациями, не являющимися органами власти и местного самоуправления (подведомственными организациями, банками, нотариусами и др.), исключения незаконного доступа к персональным данным и иным тайнам необходимо реализовать регламенты подтверждения полномочий взаимодействующих контрагентов как при подключении к сервисам СМЭВ, так и при обработке текущих запросов. Необходима интеграция СМЭВ с информационной системой ведения ФРГУ для динамической проверки прав доступа к запрашиваемым потребителями сведениям.

Мониторинг статусов хода предоставления услуг

Для контроля потребительских качеств услуг, контроля достижения установленных правовыми актами целевых индикаторов и соблюдения прав заявителей необходимо сформировать подсистему СМЭВ, обеспечивающую мониторинг статусов в ходе предоставления услуг, обеспечивающую:

- использование единого идентификатора услуги (факта предоставления услуги) при использовании нескольких различных каналов взаимодействия в ходе предоставления услуги, при обжаловании действий или бездействий государственных служащих в ходе предоставления услуги, при оценке заявителем качества обслуживания;
- предоставление пользователям через единый личный кабинет информации, связанной с получаемыми ими услугами или с событиями межведомственного или межуровневого взаимодействия по этим услугам (кроме случаев, когда предоставление такой информации ограничено федеральным законом);
- предоставление пользователям через единый личный кабинет информации, связанной с рассмотрением жалоб, поданных на решения и действия (бездействие), совершенные при предоставлении государственных или муниципальных услуг;
- учет предоставленных услуг, а также связанных с ними ключевых событий (проверка заявления, приём заявления, запись на приём, предоставление результата услуги, отказ в предоставлении услуги и т. п.);
- мониторинг и учет межведомственных и межуровневых запросов в привязке к конкретным получателям услуг;

- мониторинг и учет инцидентов, связанных с предоставлением услуг (нарушение установленных сроков, использование не проходящих валидацию форм электронных документов, не исполнение требований по взаимодействию с единым личным кабинетом и т. п.);
- сравнительную оценку количественных и временных затрат, связанных с предоставлением услуг в региональных, ведомственных и иных применимых разрезах;
- предоставление посредством ЕПГУ для всеобщего доступа агрегированной и статистической информации о предоставляемых услугах.

Необходимо сформировать правовую и методическую базу функционирования подсистемы мониторинга и обеспечить ее интеграцию с ведомственными информационными системами и информационными системами МФЦ; ЕС НСИ; ФРГУ; ЕПГУ; единым личным кабинетом пользователя; информационно-аналитической системой мониторинга качества государственных услуг (далее — ИАС МКГУ).

4.6. Формирование инструментов управления качеством государственных услуг

Формирование инструментов управления качеством государственных услуг должно осуществляться по следующим направлениям:

- управление качеством создания и развития инфраструктуры электронного правительства (создание стенда главного конструктора),
- управление качеством функционирования систем электронного правительства в целом (создание федерального ситуационного центра).

4.6.1. Стенд главного конструктора инфраструктуры электронного правительства

Для обеспечения планомерного и управляемого развития инфраструктурных информационных систем электронного правительства, выбора наилучших с точки зрения надежности, эффективности и затратности вариантов развития необходимо создать стенд главного конструктора (далее — стенд ГК) представляющий собой комплекс программно-технических средств, предназначенный для экспериментальной отработки и тестирования проектируемых компонентов и подсистем инфраструктуры электронного правительства.

На стадии технического проектирования стенд ГК должен обеспечивать следующую функциональность: апробация вариантов построения типовых инфраструктурных элементов электронного правительства, их интеграция с прочими подсистемами и техническими средствами; выбор и отладка технологий, подлежащих реализации в заказном программном обеспечении, уточнение постановки задачи на разработку; апробация алгоритмов контроля и управления работой систем электронного правительства; отработка мер по защите информации.

На стадии разработки рабочей документации стенд ГК должен обеспечивать проведение испытаний разрабатываемого программного обеспечения (отладка, проверка совместимости, проведение интеграционных испытаний) с установкой на серверное

оборудование и автоматизированные рабочие места и отработку взаимодействия с внешними автоматизированными системами.

На стадии ввода систем в действие стенд ГК должен обеспечивать:

- проверку работоспособности технических средств, первичную загрузку в них программного обеспечения и проверку работоспособности перед монтажом и пуско-наладочными работами;
- отладку телекоммуникационного оборудования, выбор и обоснование режимов его рационального использования;
- программную и техническую поддержку обучения пользователей, обслуживающего персонала и проверки его способности обеспечить функционирование систем электронного правительства;
- демонстрацию выполнения требований технических заданий на разработку, проведение предварительных и приемо-сдаточных испытаний;
- создание опытных образцов перспективных информационных систем;
- моделирование аварийных ситуаций и разработка мер по их устранению;
- согласование изменений в системах, участвующих в межведомственном взаимодействии, перед выводом обновлений в продуктивную среду.

На стадии эксплуатации и сопровождения инфраструктурных систем электронного правительства — моделирование ситуаций, связанных с отклонениями фактических эксплуатационных характеристик от проектных значений, выявленных при эксплуатации, с целью выяснения причин этих отклонений и разработка мер по их устранению.

4.6.2. *Федеральный ситуационный центр электронного правительства*

Для контроля качества функционирования инфраструктурных систем электронного правительства должен быть создан федеральный ситуационный центр (далее — ФСЦ). ФСЦ должен обеспечивать три режима работы:

- режим мониторинга и исследований, когда на постоянной основе отслеживается текущее состояние информационных систем инфраструктуры электронного правительства, корректность их работы, визуализация и предоставление агрегированных показателей функционирования;
- кризисный режим, когда в ситуации тех или иных сбоев в режиме реального времени реализуются ранее разработанные и утвержденные алгоритмы преодоления сбоев;
- чрезвычайный режим, когда в ситуации неизвестных заранее сбоев отсутствуют заранее разработанные и утвержденные алгоритмы их преодоления.

Основные задачи, решаемые ФСЦ:

- поддержка пользователей: управление качеством обслуживания пользователей, управление непрерывностью и доступностью услуг и

сервисом инфраструктуры электронного правительства, отчетность по работе инфраструктуры, управление информационной безопасностью, бюджетирование и учет затрат;

- взаимодействие с органами власти и местного самоуправления, бюджетными организациями, иными поставщиками сервисов, взаимодействующих с инфраструктурой электронного правительства по вопросам ее работы;
- управление инцидентами в работе инфраструктуры: предотвращение сбоев и решение возникших проблем;
- управление составом и качеством ИТ-услуг инфраструктуры.

4.7. Формирование инженерной инфраструктуры электронного правительства

Формирование единой информационно-технологической инфраструктуры электронного правительства должно осуществляться по следующим направлениям:

- развитие механизмов распределенной обработки данных,
- развитие единой сети передачи данных,
- повышение надежности и масштабируемости инфраструктуры,
- внедрение современных методологий приемки и ввода в эксплуатацию программного обеспечения.

4.7.1. Формирование инфраструктуры обработки и хранения данных электронного правительства

Для оптимизации расходов на ИТ-обеспечение федеральных, региональных и муниципальных органов и повышение уровня их информатизации будет сформирована национальная платформа распределенной обработки данных (далее — НПРОД, «Гособлако»), реализующая сервисы удаленной обработки и хранения данных («облачные» вычисления). Будет реализована модель предоставления сетевого доступа к общему пулу конфигурируемых вычислительных ресурсов (сетей, серверов, систем хранения, приложений и сервисов), которые могут быть динамически предоставлены и освобождены с минимальными усилиями по управлению и без необходимости взаимодействия с их поставщиком. Оплата услуг взимается либо как ежемесячная абонентская плата, либо в привязке к суммарному объему потребляемых ресурсов облака, причем поддержка предоставляемых сервисов включается в состав оплаты.

Принципами создания и развития «Гособлака» являются:

- недискриминационный доступ органов государственной власти, местного самоуправления, государственных и бюджетных учреждений, прозрачная тарифная политика за использование ресурсов «Гособлака»;
- стандартизация принципов поставки вычислительных ресурсов для «Гособлака», порядка размещения в «Гособлаке» информационных ресурсов, их эксплуатации и удаления;

- обеспечение доступа к ресурсам «Гособлака» организациям, принимающим участие в проектировании, разработке, тестировании, внедрении и взаимодействии с информационными систем электронного правительства на основе прозрачной политики аккредитации;
- обеспечение отказоустойчивости и защиты информации.

Развертывание «Гособлака» будет осуществляться по модели «гибридное облако», когда облачная инфраструктура является композицией нескольких «облаков» (частных или государственных), сохраняющих самостоятельное существование, но работающих совместно на основе стандартизированных технологий, обеспечивающих переносимость данных и приложений между ними. Такая модель позволит использовать на единых принципах имеющиеся унаследованные центры обработки данных (далее — ЦОД) и обеспечить оптимальное использование их вычислительных ресурсов.

«Гособлако» будет предоставлять три вида облачных сервисов:

- инфраструктура как услуга (IaaS),
- платформа как услуга (PaaS),
- программное обеспечение как услуга (SaaS).

В рамках модели «инфраструктура как услуга» будут предоставляться сервисы защищенного хранилища данных, защищенного виртуального центра обработки данных и виртуальное рабочее место сотрудника органа власти, местного самоуправления, государственной или бюджетной организации с защитой информации по классам защищенности персональных данных К1–К4 и конфиденциальной информации 1Г–1Д.

«Платформа как услуга» разворачивается в «облачной» инфраструктуре с целью унификации стандартов, моделей, технологий и инструментов разработки информационных систем электронного правительства. Потребителями сервиса являются органы государственной власти и местного самоуправления, организации разработчики специализированных решений для публичного сектора.

Программное обеспечение, предоставляемое как услуга, включает в себя среды моделирования и системного проектирования, среды разработки специализированных приложений (среды разработчиков, сервера баз данных, сервера приложений, WEB-сервера и т. д.), средства поддержки разработки приложений, тестирования, управления документацией и др.

Для перехода к практическому использованию ресурсов «Гособлака» федеральными, региональными и муниципальными органами и организациями необходимо разработать концепцию создания и использования «Гособлака», в том числе определить порядок использования и оплаты ресурсов «Гособлака», порядок присоединения к нему унаследованных ЦОД, порядок перехода к использованию ключевых инфраструктурных систем и ресурсов электронного правительства по облачной модели (ЕС НСИ, СМЭВ, ЕСИА, ЕПГУ и др.). Для оптимизации бюджетных расходов необходимо уточнить государственную политику в области координации расходов на ИКТ с учетом доступности сервисов «Гособлака».

Также необходимо стандартизовать процедуры присоединения внешних ЦОД к «Гособлаку» и размещения в «Гособлаке» прикладных решений, осуществить техническое

проектирование и разработку «Гособлака» и выбрать для него уполномоченного оператора.

4.7.2. Формирование единой сети передачи данных органов государственной власти

В настоящее время отсутствует единый подход к организации передачи данных органами государственной власти. Между ними фактически отсутствует координация в строительстве, аренде и эксплуатации сетей передачи данных. Сети передачи данных или каналы связи создаются или арендуются органами власти независимо друг от друга и часто с дублированием мощностей по географическому признаку. Имеют место завышенные бюджетные расходы из-за невозможности прямой аренды каналов связи у региональных операторов связи, не имеющих собственных магистральных сетей связи федерального масштаба в связи с преобладающим подходом централизованных закупок по принципу один лот – вся ведомственная сеть передачи данных. В отсутствие стандартизации и унификациикупаемых ведомствами услуг передачи данных невозможно объективно оценить их необходимые объемы и качество фактически оказанных операторами связи услуг.

Основной целью создания единой сети передачи данных (ЕСПД) является формирование общего телекоммуникационного пространства органов государственной власти, повышение качества услуг и снижение затрат на передачу данных за счет использования ресурсов единой сети, функционирующей по единым стандартам на основе единого каталога услуг с установленным уровнем качества обслуживания. Должно обеспечиваться единое централизованное управление всеми элементами ЕСПД, возможность динамической модификации, масштабирования и технического переоснащения сети, ее готовность для внедрения новых технологий и сервисов.

Необходимо также централизовать закупки и аренду сетевой инфраструктуры, продуктов и услуг. При этом ЕСПД будет образована узлами федерального доступа, располагающимися на уровне федеральных округов, обеспечивающими высокоскоростную передачу данных по опорной сети ЕСПД, и узлами регионального доступа, располагающимися в административных центрах субъектов Российской Федерации и в городах с населением свыше 100 тыс. чел., обеспечивающих подключение абонентов.

Опорная сеть ЕСПД топологически представляет собой набор кольцевых структур, базирующихся на транспортных сетях различных операторов связи, обеспечивающих наличие у каждого узла опорной сети не менее двух точек подключения к магистральным каналам и гарантирующих доступность сервисов при выходе из строя одной из веток опорной сети. Расположение узлов федерального доступа должно осуществляться на площадках, где обеспечивается присутствие не менее трех независимых операторов связи, обладающих междугородними каналами. При этом у потенциальных пользователей сервисов ЕСПД должно сохраняться право применения иных каналов передачи данных в случае если такое применение является экономически более эффективным.

Для обеспечения процессов создания, эксплуатации и развития ЕСПД необходимо разработать концепцию формирования ЕСПД и необходимые нормативные правовые и нормативные технические акты и определить оператора ЕСПД.

Пользователями ЕСПД могут быть все органы государственной власти и местного самоуправления вне зависимости от их территориального расположения. Политика и очередность присоединения унаследованных сетей к ЕСПД должна быть определена в рамках концепции формирования ЕСПД.

4.7.3. Внедрение современных методологий приемки и ввода в эксплуатацию информационных систем

В настоящее время остро стоят проблемы преемственности процессов эксплуатации, поддержки и развития информационных систем электронного правительства. Качественные характеристики передаваемого в рамках исполнения государственных контрактов программного обеспечения не проходят в должной мере контроля в рамках приемо-сдаточных испытаний, в том числе:

- контроль описания и качества исходных кодов;
- проведение модульного и нагрузочного тестирования;
- проверка соответствия разработанного ПО заложенным в технических проектах архитектурным решениям;
- контроль эксплуатационной документации;
- достаточность имущественных прав Российской Федерации для поддержки и развития ПО.

Модернизация процессов приемки, включая проведение приемо-сдаточных испытаний и ввод в эксплуатацию ПО, подразумевает использование системы управления версиями, непрерывной интеграции и автоматизированного тестирования, что позволит повысить показатели преемственности программного кода и сформировать предпосылки для создания конкурентной среды при развитии информационных систем электронного правительства. Утверждение методик и стандартов по автоматизированной сборке и тестированию программного кода позволит повысить его качество и снизить затраты на проведение приемо-сдаточных испытаний.

Создание на платформе Стенда главного конструктора репозитория исходных кодов и принятие методик и требований по его использованию для разработчиков информационных систем позволит контролировать актуальность и документированность передаваемых исходных кодов, отслеживать изменения и версию ПО, контролировать следование утвержденным стандартам, а также использование компонентов и библиотек сторонних производителей.

Процессы непрерывной интеграции на основе загруженных в репозиторий исходных кодов позволят организовать автоматизированную сборку ПО, выполнение автоматизированных функциональных, модульных и нагрузочных тестов, развертывание и настройку информационных систем и программных модулей и формирование отчетов о результатах сборки и тестирования ПО.

Автоматизированное функциональное, модульное, интеграционное и нагрузочное тестирование позволит оценивать и контролировать качество проводимых испытаний, обеспечить стандартизацию и машиночитаемость программ и методик испытаний ПО, контролировать соответствие ПО показателям назначения и требованиям по интеграции.

Для реализации вышеописанных мероприятий будут сформированы, утверждены и опубликованы стандарты, методологии требования к разрабатываемому ПО, включая:

- методологию проведения передачи, сборки и тестирования программного обеспечения с использованием вышеописанной инфраструктуры;
- стандарты кодирования, определяющие качественные характеристики передаваемых исходных кодов, включая их оформление и документирование;
- требования к платформам и комплектности средств автоматизированной сборки ПО;
- требования к платформам, комплектности и покрытию средств автоматизированного тестирования;
- критерии оценки качества и полноты передаваемых исходных кодов.

Реализация и апробация описанных мероприятий позволит сформировать базу знаний, алгоритмов и лучших практик разработки ПО электронного правительства, обеспечить повторное использование кода, библиотек и модулей, а также модернизировать стандарты автоматизации и разработки ПО для нужд органов власти.

5. Совершенствование инструментов управления формированием электронного правительства

В рамках совершенствования механизмов управления формированием электронного правительства необходимо реализовать ряд мероприятий.

Во-первых, необходимо увязать деятельность по информатизации ведомств с деятельностью по оптимизации их полномочий, для чего обеспечить координацию работы ПК по ИТ и ПК по АР, увязав между собой их планы деятельности.

Во-вторых, при планировании деятельности по формированию электронного правительства следует обеспечить использование объективных и измеримых целевых индикаторов, характеризующих результат деятельности (а не процесс), причем увязанных с «потребительскими характеристиками» результата.

Требования к порядку определения целевых индикаторов для мероприятий, связанных с формированием электронного правительства, должны быть разработаны и утверждены Минкомсвязи России. Соответствие индикаторов требованиям должно проверяться в ходе мероприятий по согласованию бюджетных расходов на информатизацию, осуществляемых Минкомсвязи России. Мероприятия, не содержащие измеримых индикаторов, отвечающих установленным требованиям, не подлежат согласованию и финансированию.

В-третьих, необходимо обеспечить независимый мониторинг потребительских характеристик государственных (муниципальных) услуг в привязке к каналам

взаимодействия с заявителем и к установленным индикаторам, что предполагает развитие как пользовательского мониторинга качества государственных услуг, так и методов автоматизированного контроля.

Далее, необходимо создать постоянно действующий орган, обеспечивающий формирование единой технологической политики, стандартов использования информационных технологий в деятельности органов власти, в том числе при предоставлении государственных и муниципальных услуг — Совет главных конструкторов.

Должны быть определены и нормативно закреплены требования к сервисам, предоставляемым оператором инфраструктуры электронного правительства, параметры качества обслуживания, а также экономически обоснованные тарифы на работы и услуги, которые являются обязательным при использовании инфраструктуры электронного правительства.

Также необходимо обеспечить методологическую и организационную поддержку деятельности ведомств, связанной с формированием электронного правительства. Минкомсвязи России и Минэкономразвития России в сфере своих компетенций должны обеспечивать разработку методических материалов, проведение обучающих мероприятий, работу горячих линий поддержки.

Наконец, при планировании деятельности следует учитывать сложность поставленных задач и расставить приоритеты. Необходимо утвердить актом Правительства Российской Федерации очередность оптимизации предоставления услуг с использованием электронных каналов: социально значимых услуг на первом этапе, прочих государственных услуг на втором этапе, муниципальных услуг и услуг, предоставляемых бюджетными организациями, на заключительном этапе. Проектируя целевое состояние услуги, следует учитывать её массовость и востребованность тех или иных каналов взаимодействия со стороны заявителей, направляя усилия на решение тех задач, которые обеспечат максимальный социально-экономический эффект.

6. Приложение 1. Примерный перечень услуг, подлежащих первоочередной оптимизации

Перечень приоритетных федеральных и региональных государственных услуг подлежащих первоочередной оптимизации, представлен в таблице.

№	Наименование федеральной государственной услуги	Уполномоченный орган	Заявитель
1.	Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним	Росреестр	Гражданин/ Юридическое лицо
2.	Прием и регистрация заявлений граждан об установлении им пенсий в соответствии с федеральными законами "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" и "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации"	Пенсионный фонд Российской Федерации	Гражданин
3.	Государственный кадастровый учет недвижимого имущества	Росреестр	Гражданин/ Юридическое лицо
4.	Государственная регистрация юридических лиц, государственная регистрация физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств	ФНС России	Гражданин/ Юридическое лицо
5.	Предоставление сведений из Единого государственного реестра налогоплательщиков	ФНС России	Гражданин/ Юридическое лицо
6.	Государственная услуга по приему налоговых деклараций на доходы физических лиц	ФНС России	Гражданин
7.	Государственная услуга по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и месту жительства	ФМС России	Гражданин
8.	Выдача на основании результатов санитарно-эпидемиологических экспертиз, расследований, обследований, исследований, испытаний и иных видов оценок, оформленных в установленном порядке, санитарно-эпидемиологических заключений	Роспотребнадзор	Юридическое лицо
9.	Регистрация автотранспортных средств и прицепов к ним	МВД России	Гражданин/ Юридическое лицо
10.	Предоставление информации по находящимся на исполнении исполнительным производствам в	ФССП России	Гражданин /Юридическое

	отношении физического или юридического лица, включая сведения о наличии исполнительного производства, сведения о наложенных ограничениях (запретах) в отношении физического или юридического лица, а также сведения о ходе исполнительного производства, в том числе сведения о наличии неурегулированных претензий к заявителю со стороны ФССП России		лицо
11.	Оформление и выдача паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации	ФМС России	Гражданин
12.	Выдача государственного сертификата на материнский (семейный) капитал и распоряжение средствами (частью средств) материнского (семейного) капитала	Пенсионный фонд Российской Федерации	Гражданин
13.	Выдача, замена паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации	ФМС России	Гражданин
14.	Прием квалификационных экзаменов на получение права на управление автотранспортными средствами, трамваями, троллейбусами, выдача водительских удостоверений и временных разрешений	МВД России	Гражданин

№	Наименование услуги РОИВ, ОМСУ или бюджетной организации	Уполномоченный орган	Заявитель
1.	Выдача разрешения на строительство	РОИВ в сфере строительства	Гражданин/ Юридическое лицо
2.	Перевод жилого помещения в нежилое помещение или нежилого помещения в жилое помещение	РОИВ в сфере земельно-имущественных отношений	Гражданин/ Юридическое лицо
3.	Согласование проведения переустройства и (или) перепланировки жилого помещения	РОИВ в сфере земельно-имущественных отношений	Гражданин/ Юридическое лицо
4.	Принятие на учет граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях	РОИВ в сфере земельно-имущественных отношений	Гражданин

5.	Прием заявлений и организация предоставления гражданам субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг	РОИВ в сфере социальной защиты населения	Гражданин
6.	Назначение и выплата пособия на оплату проезда на общественном транспорте	РОИВ в сфере социальной защиты населения	Гражданин
7.	Выдача охотничьих билетов федерального образца	РОИВ в сфере природопользования	Гражданин
8.	Предоставление социальных пособий малоимущим	РОИВ в сфере социальной защиты населения	Гражданин
9.	Назначение и выплата пособия по уходу за ребенком	РОИВ в сфере социальной защиты населения	Гражданин
10.	Выдача разрешений на установку рекламных конструкций	РОИВ в сфере земельно-имущественных отношений	Юридическое лицо
11.	Запись ребенка в общеобразовательное учреждение	РОИВ в сфере образования	Гражданин/ Юридическое лицо
12.	Запись ребенка в дошкольное образовательное учреждение	РОИВ в сфере образования	Гражданин/ Юридическое лицо
13.	Запись на прием к врачу	Медицинское учреждение	Гражданин/ Юридическое лицо
14.	Предоставление информации о результатах государственной (итоговой) аттестации обучающихся	РОИВ в сфере образования	Гражданин
15.	Государственная регистрации заключения брака	Управление ЗАГС	Гражданин
16.	Государственная регистрация расторжения брака	Управление ЗАГС	Гражданин
17.	Государственная регистрация рождения	Управление ЗАГС	Гражданин
18.	Государственная регистрация усыновления (удочерения)	Управление ЗАГС	Гражданин
19.	Государственная регистрация смерти	Управление ЗАГС	Гражданин
20.	Государственная регистрация перемены имени	Управление ЗАГС	Гражданин

7. Приложение 2. Перечень нормативных правовых актов, подлежащих изменению в связи с выполнением Концепции

Реализация мероприятий, предусмотренных настоящей Концепцией, предполагает внесение изменений в следующие нормативные правовые акты федерального уровня (в перечне не приводятся нормативные правовые акты, которые потребуется разработать; состав и содержание таких актов будут определены в ходе реализации Концепции):

- Федеральный закон от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».
- Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».
- Федеральный закон от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».
- Федеральный закон от 27.07.2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных».
- Федеральный закон от 07.07.2003 г. № 126-ФЗ «О связи».
- «Основы законодательства Российской Федерации о нотариате» (утв. Верховным советом Российской Федерации 11.02.1993 г. № 4462-1).
- Федеральный закон от 06.04.2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи».
- Постановление Правительства Российской Федерации от 24.10.2011 г. № 861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)».
- Постановление Правительства Российской Федерации от 16.05.2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг».
- Постановление Правительства Российской Федерации от 13.08.1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации».
- Постановление Правительства Российской Федерации от 05.06.2008 г. № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации».
- Указ Президиума Верховного совета СССР от 04.08.1983 г. № 9779-Х «О порядке выдачи и свидетельствования предприятиями, учреждениями и организациями копий документов, касающихся прав граждан».
- Указ Президента Российской Федерации от 23.05.1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти».

- Постановление Правительства Российской Федерации от 19.01.2005 г. № 30 «О типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти».
- Постановление Правительства Российской Федерации от 15.06.2009 г. № 477 «Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти».
- Постановление Правительства Российской Федерации от 28.07.2005 г. № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти».
- Постановление Правительства Российской Федерации от 07.07.2011 г. № 553 «О порядке оформления и представления заявлений и иных документов, необходимых для предоставления государственных и (или) муниципальных услуг, в форме электронных документов».
- Постановление Правительства Российской Федерации от 28.12.2011 г. № 1184 «О мерах по обеспечению перехода федеральных органов исполнительной власти и органов государственных внебюджетных фондов на межведомственное информационное взаимодействие в электронном виде».
- Постановление Правительства Российской Федерации от 08.06.2011 г. № 451 «Об инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме».
- Постановление Правительства Российской Федерации от 22.12.2012 г. № 1382 «О присоединении информационных систем организаций к инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме».
- Постановление Правительства Российской Федерации от 08.09.2010 г. № 697 «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия».
- Постановление Правительства Российской Федерации от 25.01.2013 г. № 33 «Об использовании простой электронной подписи при оказании государственных и муниципальных услуг».
- Постановление Правительства Российской Федерации от 09.02.2012 г. № 111 «Об электронной подписи, используемой органами исполнительной власти и органами местного самоуправления при организации электронного взаимодействия между собой, о порядке ее использования, а также об установлении требований к обеспечению совместимости средств электронной подписи».
- Постановление Правительства Российской Федерации от 25.08.2012 г. № 852 «Об утверждении Правил использования усиленной квалифицированной электронной подписи при обращении за получением государственных и муниципальных услуг и о внесении изменения в Правила разработки и

- утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг».
- Постановление Правительства Российской Федерации от 02.06.2008 г. № 418 «О Министерстве связи и массовых коммуникаций Российской Федерации».
 - Постановление Правительства Российской Федерации от 24.05.2010 г. № 365 «О координации мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов».
 - Постановление Правительства Российской Федерации от 12.12.2012 г. № 1284 «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей».
 - Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29.06.2012 г. № 1123-р.
 - Распоряжение Правительства Российской Федерации от 15.08.2012 г. № 1471-р.
 - Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 01.03.2013 г. № 114 г. «Об утверждении Положения об автоматизированной информационной системе Информационно-аналитическая система мониторинга качества государственных услуг».²⁰
 - Приказ Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 11.01.2012 г. № 1 «Об утверждении Требований к техническому описанию интерактивных форм заявлений о предоставлении государственных и муниципальных услуг, размещаемых в федеральной государственной информационной системе «Единый портал государственных и муниципальных услуг » и Порядка разработки и размещения интерактивных форм заявлений о предоставлении государственных и муниципальных услуг в федеральной государственной информационной системе «Единый портал государственных и муниципальных услуг».
 - Приказ Министерства связи и массовых коммуникаций России от 13.04.2012 г. № 108 «Об обеспечении осуществления Министерством связи и массовых коммуникаций Российской Федерации функции головного удостоверяющего центра в отношении аккредитованных удостоверяющих центров».
 - Приказ Министерства связи и массовых коммуникаций России от 23.11.2011 г. № 320 «Об аккредитации удостоверяющих центров».

²⁰ Данный перечень включает в себя нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти лишь в той мере, в которой ключевые аспекты инфраструктуры ИЭП регулируются не на уровне Президента и Правительства Российской Федерации, а на уровне федеральных органов исполнительной власти. Включенные в перечень нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти не составляют исчерпывающий перечень нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, в которые необходимо будет внести изменения в ходе реализации Концепции.

- Приказ Федеральной службы безопасности Российской Федерации от 27.12.2011 г. № 795 «Об утверждении Требований к форме квалифицированного сертификата ключа проверки электронной подписи».
- Приказ Федеральной службы безопасности Российской Федерации от 27.12.2011 г. № 796 «Об утверждении Требований к средствам электронной подписи и Требованиям к средствам удостоверяющего центра».

Реализация указанных выше мероприятий может потребовать также внесения изменений в нормативные правовые акты, регулирующие порядок предоставления конкретных государственных услуг, а также нормативные правовые акты, утверждающие положения об органах исполнительной власти и государственных внебюджетных фондов.