



ISSN 2712-7907

№ 8 (297) 2022

# Бюллетень Счетной палаты РФ

Государственные  
информационные системы

Представляя  
номер

Данил Шилков



## Данил Шилков

аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации

Уважаемые читатели!

Этот номер Бюллетеня мы посвящаем очень актуальной теме – государственным информационным системам (ГИС).

Сегодня информационные системы – это важнейший элемент цифровой трансформации государства, один из ключевых инструментов реализации полномочий госорганов и обмена информацией между ними.

Цифровизация государственного управления снижает трудозатраты государственных служащих, повышает удобство и доступность государственных услуг для граждан и бизнеса, обеспечивает прозрачность деятельности госорганов, позволяет принимать управленческие решения на основе актуальных и точных данных.

Счетная палата проанализировала текущее состояние государственных информационных систем и пришла к выводу, что существующие механизмы их создания, развития и эксплуатации несовершенны и требуют доработки.

В качестве объектов анализа мы выбрали 67 федеральных органов государственной власти и органов управления государственными внебюджетными фондами. Всего в их ведении находится 1 142 информационных системы. Из них 630 можно отнести к федеральным государственным информсистемам. Общая совокупная стоимость владения этими системами (с момента создания по 4 декабря 2021 года) превышает 296 млрд рублей.

Важно отметить, что в действующем законодательстве не прописаны конкретные нормы, обязывающие относить ту или иную систему к категории государственных. В результате больше половины (62 %) из 630 информсистем, которые мы отнесли к государственным, официально этого статуса не имеют.

При этом наличие такого статуса очень важно, так как он предусматривает дополнительное регулирование ГИС, в том числе обязывает соблюдать порядок их создания, проектирования и ввода в эксплуатацию, а также требования по безопасности информации.

Кроме того, в ходе анализа мы обратили внимание на технологическую и архитектурную разобщенность ГИС, а также противоречивость и обособленность размещенных в них данных. В результате это не позволяет использовать ГИС для принятия управленческих решений, затрудняет синхронизацию планов их развития и взаимной интеграции.

Подробно все наши выводы и предложения по итогам анализа изложены на страницах этого Бюллетеня. Надеюсь, что рекомендации Счетной палаты внесут необходимый вклад в работу по совершенствованию государственных информационных систем, помогут сформировать условия для долгосрочного развития цифровизации госуправления.

# Содержание

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия .....	6
Официальная позиция .....	47
Мнения .....	51
Опыт регионов. Комментарии КСО .....	60
Рекомендации Счетной палаты .....	71
Госрасходы .....	76
Тематические проверки Счетной палаты .....	84
Международная практика .....	88
Исследования по теме .....	103
Публикации в СМИ .....	108



**Данил Шилков**

аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации

# Отчет

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка текущего состояния федеральных государственных информационных систем с точки зрения перспектив цифровизации государственного управления»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 28 июня 2022 года

# Ключевые итоги экспертно-аналитического мероприятия

## Основная цель мероприятия

Оценить текущее состояние федеральных государственных информационных систем с точки зрения перспектив цифровизации государственного управления.

## Ключевые результаты мероприятия

### Актуальность экспертно-аналитического мероприятия

Информационные системы являются одним из ключевых инструментов реализации полномочий государственных органов и обеспечения обмена информацией между ними. Цифровизация государственного управления позволяет снижать трудозатраты государственных служащих, повышать удобство и доступность государственных услуг для граждан и бизнеса, повышать прозрачность деятельности государственных органов, принимать управленческие решения в сфере государственного управления на основе наиболее актуальных и точных данных. Совокупная стоимость владения федеральными государственными информационными системами с момента создания по 4 декабря 2021 года, определенная в рамках мероприятия, превышает 296 млрд рублей.

В ходе мероприятия с применением методологии COBIT проведен анализ процессов цифровизации государственного управления в Российской Федерации путем анализа текущего состояния нормативных правовых актов и федеральных государственных информационных систем.

Существующие механизмы создания, развития и эксплуатации федеральных государственных информационных систем требуют совершенствования и доработки, чтобы обеспечивать долгосрочное поступательное развитие цифровизации государственного управления.

## Наиболее значимые выводы

1. Законодательством Российской Федерации не установлены критерии обязательного отнесения информационных систем к государственным информационным системам (далее – ГИС), а также не установлена необходимость реализации полномочий государственных органов исключительно с использованием ГИС.
2. Требования к порядку создания, развития, ввода в эксплуатацию, эксплуатации и вывода из эксплуатации государственных информационных систем и дальнейшего

хранения содержащейся в их базах данных информации<sup>1</sup> (далее – Требования к жизненному циклу ГИС) не распространяются на все ГИС.

3. Отсутствует единый информационный ресурс, содержащий сведения об услугах, функциях и полномочиях федеральных органов исполнительной власти и государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, что приводит к невозможности достоверной оценки реализации таких услуг, функций и полномочий с использованием ГИС.
4. Существующая технологическая и архитектурная разобщенность ГИС не позволяет оптимизировать ежегодные затраты на их эксплуатацию, а также затрудняет синхронизацию планов по развитию ГИС и их взаимной интеграции.
5. Обособленность и раздробленность данных, содержащихся в ГИС, несвязность их составов и структур не позволяют обеспечить их непосредственное вовлечение в принятие управленческих решений, в том числе на уровне Правительства Российской Федерации.

*Полный текст выводов приводится в соответствующем разделе отчета.*

## Наиболее значимые предложения (рекомендации)

По результатам экспертно-аналитического мероприятия Счетная палата Российской Федерации предлагает направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации по вопросу принятия мер, направленных на формирование устойчивых условий долгосрочного поступательного развития цифровизации государственного управления в среднесрочной перспективе.

*Полный текст предложений (рекомендаций) приводится в соответствующем разделе отчета.*

---

1. Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 6 июля 2015 г. № 676 «О требованиях к порядку создания, развития, ввода в эксплуатацию, эксплуатации и вывода из эксплуатации государственных информационных систем и дальнейшего хранения содержащейся в их базах данных информации» (далее – постановление № 676).



# 1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункт 3.2.15.1 плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2022 год (переходящее мероприятие из плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2021 год по пункту 3.1.0.1).

## 2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

- Нормативно-правовое регулирование, влияющее на формирование и исполнение федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации при создании и эксплуатации федеральных государственных информационных систем (далее – ФГИС);
- текущее состояние созданных и эксплуатируемых ФГИС как элементов системы государственного управления.

## 3. Цель экспертно-аналитического мероприятия

Провести анализ состава созданных и эксплуатируемых ФГИС за период с 2017 года с точки зрения перспектив цифровизации государственного управления.

## 4. Объекты экспертно-аналитического мероприятия

- Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (г. Москва).
- Иные федеральные органы государственной власти, государственные внебюджетные фонды (выборочно, определялись в ходе мероприятия).
- Федеральные фонды, государственные корпорации и государственные компании (выборочно, определялись в ходе мероприятия).

## 5. Исследуемый период

2017–2021 годы (при необходимости более ранний период).

## 6. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

С 29 декабря 2020 года по 28 июня 2022 года.

Выезд на объекты в ходе проведения мероприятия не осуществлялся.

## 7. Результаты экспертно-аналитического мероприятия

7.1. Результаты анализа мер нормативно-правового регулирования, влияющих на формирование и исполнение федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации при создании, эксплуатации, использовании и развитии ФГИС, включая меры, направленные на создание преимуществ отечественным разработкам, с точки зрения перспектив цифровизации государственного управления

7.1.1. Терминологический аппарат и наследованные нормативные правовые акты, формирующие текущее состояние федеральных государственных информационных систем и перспективы их дальнейшего развития

7.1.1.1. Определение информационных систем, государственных информационных систем, федеральных государственных информационных систем с учетом действующего законодательства

Федеральный закон № 149-ФЗ<sup>2</sup> определяет информационную систему (далее также – ИС) как совокупность содержащейся в базах данных информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств.

Часть 1 статьи 13 Федерального закона № 149-ФЗ определяет ГИС и, соответственно, ФГИС как подмножество (разновидность) информационных систем, не изменяя исходного содержания первичного термина, но устанавливая (ограничивая) основания для создания ГИС, которыми должны являться:

---

2. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее – Федеральный закон № 149-ФЗ).

- на федеральном уровне – федеральные законы, правовые акты федеральных государственных органов;
- на региональном уровне – законы субъектов Российской Федерации, правовые акты региональных государственных органов.

Кроме того, из пункта 1 части 1 статьи 13 Федерального закона № 149-ФЗ в явном виде следует, что ГИС могут быть только федеральными и региональными, в зависимости от типа (уровня) акта, являющегося основанием для создания каждой ГИС.

Одновременно в соответствии с частью 1 статьи 14 Федерального закона № 149-ФЗ определены следующие цели создания ГИС:

- реализация полномочий государственных органов;
- обеспечение обмена информацией между государственными органами;
- иные цели, установленные федеральными законами.

Из изложенного следует, что в качестве ФГИС должна рассматриваться любая ИС, созданная в соответствии либо на основании законодательного или иного нормативного правового акта федерального уровня и (или) обеспечивающая реализацию полномочий федеральных государственных органов и обмен информацией между ними.

С учетом переопределения целей создания ГИС в статье 14 Федерального закона № 149-ФЗ (относительно исходно установленных для ИС в общем виде) законодательно обеспечена возможность рассмотрения ГИС как разновидности (выделенного класса) автоматизированных систем.

Также действующее законодательство определяет иные случаи обязательного отнесения к ГИС:

- ИС, в составе которых ведется один или несколько государственных информационных ресурсов, формируемых на основе статистической и иной документированной информации, предоставляемой в государственный орган гражданами (физическими лицами), организациями, государственными органами, органами местного самоуправления<sup>3</sup>;
- ИС, используемых в качестве (либо в целях обеспечения функционирования) официального сайта (портала) или источника общедоступной информации

---

3. Часть 3 статьи 14 Федерального закона № 149-ФЗ.

о деятельности государственных органов либо выделенного сайта (портала) открытых данных государственного органа<sup>4</sup>.

Вместе с тем перечисленные законодательные нормы не могут рассматриваться как критерии обязательного отнесения ИС к ГИС.

При этом Минцифры России<sup>5</sup> и Минфином России<sup>6</sup> полномочия по обеспечению деятельности государственных органов, являющиеся типовыми (устанавливаемые законодательными и иными правовыми актами) для всех государственных органов, отделены от функций (полномочий) государственного органа по предоставлению государственных услуг, исполнению государственных функций и (или) функций по государственному контролю (надзору)<sup>7</sup>.

С учетом данной позиции указанными ведомствами ИС, создаваемые в целях реализации полномочий федеральных государственных органов, разделены на:

- 
4. Пункт 4 статьи 11 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»;  
часть 4 статьи 14 Федерального закона № 149-ФЗ;  
пункт 2 распоряжения Правительства Российской Федерации от 10 июля 2013 г. № 1187-р;  
пункт 6 Требований к технологическим, программным и лингвистическим средствам, необходимым для размещения информации государственными органами и органами местного самоуправления в сети «Интернет» в форме открытых данных, а также для обеспечения ее использования, утвержденных приказом Минкомсвязи России от 27 июня 2013 г. № 149;  
пункт 1 Требований о защите информации, содержащейся в информационных системах общего пользования, утвержденных приказом ФСБ России № 416, ФСТЭК России № 489 от 31 августа 2010 г.;;  
пункт 1 Требований по обеспечению целостности, устойчивости функционирования и безопасности информационных систем общего пользования, утвержденных приказом Минкомсвязи России от 25 августа 2009 г. № 104.
  5. Как государственным органом, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере информационных технологий (пункт 1 Положения о Министерстве цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 2 июня 2008 г. № 418).
  6. Как государственным органом, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере бюджетной деятельности, осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и полномочия по осуществлению методического руководства в области бюджетного планирования, направленного на повышение результативности бюджетных расходов, обеспечение мониторинга закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд (пункты 1, 5.3.10, 5.3.63 Положения о Министерстве финансов Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 329).
  7. Данный вывод следует из:
    - пунктов 5.1 и 5.2 Методических указаний по осуществлению учета информационных систем и компонентов информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, утвержденных приказом Минкомсвязи России от 31 мая 2013 г. № 127;
    - справочника кодов и характеристик полномочий федеральных органов исполнительной власти из приложения № 2 к приказу Минфина России от 24 июля 2020 г. № 151н;
    - пунктов 48.2.4.2 и 48.2.4.6 Порядка формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуры и принципов назначения, утвержденного приказом Минфина России от 6 июня 2019 г. № 85н.

- ИС обеспечения специальной деятельности, которые в соответствии со статьями 13 и 14 Федерального закона № 149-ФЗ должны рассматриваться как ГИС и, как следствие, иметь правовой статус ГИС;
- ИС обеспечения типовой деятельности, которые в общем случае не рассматриваются регуляторами как ГИС.

Учитывая различные в правоприменении подходы к отнесению ИС к ГИС, в качестве ГИС в рамках мероприятия определен перечень критериев отнесения ИС к ГИС:

ИС предназначена для автоматизации либо информационной поддержки предоставления государственных услуг, исполнения государственных функций, в том числе исполнения функций по государственному контролю (надзору), установленных в качестве специальных полномочий федеральным государственным органам, государственным внебюджетным фондам Российской Федерации, подведомственным им учреждениям, а также организациям в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- ИС предназначена для создания, формирования и ведения государственных информационных ресурсов;
- ИС обеспечивает функционирование сайтов (порталов), предназначенных для размещения сведений о деятельности и (или) открытых данных государственных органов и государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, а также организаций независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности.

По результатам анализа сведений об ИС обеспечения специальной деятельности, проведенного в рамках настоящего ЭАМ и иных мероприятий, определено, что нормы статьи 14 Федерального закона № 149-ФЗ, ввиду их недирективного характера, системно воспринимаются государственными органами и организациями как указания на критерии, которым следует обеспечить соответствие ГИС в случае принятия решения о ее создании, но не как критерии, обуславливающие необходимость отнесения информационной системы к ГИС в случае если цели ее создания соответствуют целям, определенным указанной статьей. Ввиду этого некоторые федеральные государственные органы при создании отдельных ИС:

- не руководствовались, как обязательным, условием о необходимости предварительного либо последующего принятия федерального закона или иного правового акта, являющегося основанием для создания ИС<sup>8</sup>;

---

8. Например:

- Система мониторинга и прогнозирования продовольственной безопасности Российской Федерации (Минсельхоз России);
- Автоматизированная информационная система «Информирование об угрозах безопасности туристов» (Ростуризм);
- Интеграционная платформа непрерывного образования (профессиональное обучение и дополнительное образование) и набора сервисов, обеспечивающих навигацию и поддержку граждан при выборе образовательных программ и организаций, осуществляющих образовательную деятельность (Минобрнауки России);

- не определяли в принимаемых правовых актах ИС как ГИС, относя их к ведомственным или иным категориям систем<sup>9</sup>.

Для целей проведения мероприятия использованы следующие первичные данные, размещенные в федеральной государственной информационной системе координации информатизации (далее – ФГИС КИ):

- 1) сведения о ГИС федеральных государственных органов<sup>10</sup>, полученные по результатам инвентаризации ИТ-ресурсов, проведенной Правительством Российской Федерации<sup>11</sup>;
- 2) сведения о ГИС федеральных государственных органов как объектах учета ФГИС КИ<sup>12</sup>.

Исходя из изложенного выше, в ходе мероприятия 630 ИС, эксплуатируемых в настоящее время 67 федеральными государственными органами<sup>13</sup> и подведомственными им учреждениями, были отнесены к ФГИС. Их общая совокупная стоимость владения составляет 296 105 121,1 тыс. рублей<sup>14</sup>. При этом в ходе инвентаризации ИТ-ресурсов федеральные государственные органы, которым была предоставлена техническая возможность самостоятельного подтверждения факта отнесения каждой ИС к ГИС, не подтвердили статус ГИС для 390 из указанных ИС (перечень приведен в приложении № 1 к отчету).

Действующими редакциями федеральных законов от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» не закреплена необходимость оказания государственных услуг и осуществления государственного контроля (надзора) исключительно с использованием ГИС. При этом в ходе анализа перечней государственных услуг и государственных функций по осуществлению государственного контроля (надзора) определено, что для 41 из 214 указанных выше государственных услуг (функций) непосредственное оказание (исполнение)

- 
9. Например: КИАСК-ТС-РВ (Ространснадзор), АИС «Антикартель» (ФАС России), ЕАИС ДО (Минпросвещения России), АИС «Лицензирование геодезической и картографической деятельности» (Росреестр).
  10. В контексте мероприятия под федеральными государственными органами в совокупности подразумеваются федеральные органы исполнительной власти и государственные внебюджетные фонды, принявшие участие в инвентаризации ИТ-ресурсов.
  11. В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 декабря 2020 г. № 3277-р «Об утверждении плана мероприятий по проведению инвентаризации ИТ-ресурсов» и во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 11 июня 2020 г. № Пр-960.
  12. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 2012 г. № 644 «О федеральной государственной информационной системе учета информационных систем, создаваемых и приобретаемых за счет средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов».
  13. Субъектами (участниками) инвентаризации ИТ-ресурсов.
  14. Совокупная стоимость владения ФГИС с момента создания по 4 декабря 2021 года, указанная государственными органами в ходе инвентаризации ИТ-ресурсов и уточненная (в части недостающих сведений) в рамках мероприятия на основании сведений о ФГИС, размещенных в ФГИС КИ.

закреплено законодательными и иными нормативными правовыми актами за учреждениями и организациями (государственными корпорациями, акционерными обществами с государственным участием, иными организациями), не относящимися к государственным органам и органам местного самоуправления.

Таким образом, правовые основания для распространения требований, обязательных для всех ГИС, на ИС, используемые указанными организациями для оказания государственных услуг и осуществления государственного контроля (надзора), в настоящее время отсутствуют.

При этом пунктами 1 и 2 постановления № 676 установлено, что мероприятия по созданию, развитию, вводу в эксплуатацию, эксплуатации и выводу из эксплуатации, предусмотренные Требованиями к ГИС, подлежат осуществлению только федеральными органами исполнительной власти и государственными внебюджетными фондами Российской Федерации.

Пунктом 3 постановления № 676 установлено, что применение Требованиям к ГИС к осуществлению указанных мероприятий иными государственными органами, не являющимися органами исполнительной власти, а также органами местного самоуправления носит рекомендательный характер. На иные организации, осуществляющие мероприятия по созданию, развитию, вводу в эксплуатацию, эксплуатации и выводу из эксплуатации ГИС, Требования к жизненному циклу ГИС не распространяются. В настоящее время указанные мероприятия осуществляются в том числе учреждениями, подведомственными федеральным органам исполнительной власти, а также государственными корпорациями, акционерными обществами с государственным участием<sup>15</sup>.

Изложенные факты свидетельствуют о том, что действующим законодательством Российской Федерации не обеспечиваются как однозначное и обязательное отнесение ИС к ГИС, так и единство подходов к планированию создания, созданию, эксплуатации и развитию ГИС. Это приводит к невыполнению обязательных требований по аттестации на соответствие требованиям о безопасности информации и (или) неутверждению модели угроз безопасности информации в отношении государственных информационных систем.

Описание процесса формирования подходов к обеспечению автоматизации государственного управления и отечественного законодательства, регулирующего

---

15. Например: государственная информационная система мониторинга за оборотом товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации (создана и эксплуатируется ООО «Оператор-ЦРПТ» в рамках соглашения о государственно-частном партнерстве), федеральная государственная информационная система ценообразования в строительстве (заказчик и оператор – ФАУ «Главное управление государственной экспертизы», находящееся в ведении Минстроя России), федеральная государственная информационная система учета и контроля за обращениями с отходами I и II классов (заказчик и оператор – Госкорпорация «Росатом»), Государственная автоматизированная информационная система «ЭРА-ГЛОНАСС» (оператор – АО «ГЛОНАСС»).



данную сферу, предшествовавшего их текущему состоянию, справочно приведено в приложении № 2 к отчету.

#### 7.1.1.2. Определение цифровизации государственного управления

Термин «цифровизация» был изначально введен и использован научным сообществом<sup>16</sup> непосредственно в контексте описания цифровой экономики и определялся как процесс ее становления (перехода к ней).

В ходе проведенного анализа исторических и современных документов, включая нормативные правовые акты (далее также – НПА), общего и отраслевого характера выявлено, что термин «цифровизация» до настоящего времени не получил правового определения и трактуется как профессиональным сообществом, так и государственными органами ситуативно, исходя из контекста, отраслевой специфики и временного охвата рассматриваемых вопросов.

Учитывая данный факт, для целей мероприятия цифровизация государственного управления определена как процесс внедрения цифровых технологий в механизмы государственного управления с целью принятия управленческих решений на основе данных, упрощения взаимодействия граждан и бизнеса с государством, снижения транзакционных издержек, который обеспечивается за счет создания глобальной защищенной среды сбора, обработки, хранения и передачи данных.

#### 7.1.2. Результаты анализа международных методик и стандартов в области управления информационных технологий при оценке возможности достижения стратегических целей государства через эффективное и инновационное применение информационных технологий

С целью формирования государственной политики и определения ориентиров (общих правил деятельности и поведения) на текущий момент времени в Российской Федерации установлены общеобязательные нормы применения информационных технологий (далее – ИТ) и, соответственно, механизмы регулирования государственного управления сферой ИТ, в том числе и процесса цифровизации государственного управления.

Для определения текущего состояния правовых механизмов регулирования был проведен анализ действующих в Российской Федерации законодательных и иных нормативных правовых актов, регулирующих сферу государственного управления ИТ и цифровизации государственного управления, в том числе в контексте ГИС и используемой для их функционирования информационно-коммуникационной инфраструктуры.

---

16. Negroponete N. Being digital. 1995; Svadberg S. Beyond the Hype: A Bibliometric Analysis Deconstructing Research on Digitalization, 2019 ([https://www.researchgate.net/publication/336911904\\_Beyond\\_the\\_Hype\\_A\\_Bibliometric\\_Analysis\\_Deconstructing\\_Research\\_on\\_Digitalization](https://www.researchgate.net/publication/336911904_Beyond_the_Hype_A_Bibliometric_Analysis_Deconstructing_Research_on_Digitalization)).



В рамках анализа действующего законодательства, контекстно связанного с темой вышеназванного анализа<sup>17</sup>, были определены актуальные (действующие) НПА в объеме, представленном в таблице 1.

Таблица 1

Тип актов	Количество, ед.
Федеральные законы	17
Указы Президента Российской Федерации	8
Постановления Правительства Российской Федерации	42
Распоряжения Правительства Российской Федерации	9
Иные правовые акты различного уровня	60
Добровольные для применения межгосударственные и национальные стандарты, методические указания и рекомендации	21
<b>Итого</b>	<b>157</b>

Таким образом выявлено, что потенциально на процессы государственного управления ИТ, цифровизацию государственного управления и состояние ГИС, как инструментов такой цифровизации, на любом из этапов их жизненного цикла влияют более 1 800 подлежащих соблюдению действующих требований, установленных правовыми актами различного уровня.

Указанные выше НПА не только определяют механизмы регулирования, в том числе регулирования организационных (бизнес) процессов, но и оказывают влияние на общую эффективность и инновационность ИТ-решений, применяемых в ФГИС. Вместе с тем следует отметить разрозненность указанных выше требований и отсутствие единого документа верхнего уровня – определяющего комплексный подход к цифровизации государственного управления, конечный (исчерпывающий) список измеряемых метрик и показателей, четко определенных последовательных шагов (действий), позволяющих на самом высоком управленческом уровне дать объективную оценку перспектив цифровизации государственного управления. Существующие НПА описывают только механизмы регулирования и не позволяют дать оценку процесса и (или) перспектив цифровизации государственного управления.

17. Выборка НПА (представлена в приложении № 3 к отчету) сформирована посредством автоматизированного лингвистического анализа текстов на совпадения с набором уникальных лексем (всех форм одного слова и их лексических значений), объединенных по одному общему признаку отношения к сфере информационных технологий.

С целью определения перспектив цифровизации государственного управления, в связи с отсутствием существующих в Российской Федерации указанных выше единых методов и механизмов, фокус внимания был сконцентрирован на общемировом опыте, в частности:

- общепризнанных международных стандартах и практиках:
  - СММИ<sup>18</sup> (Capability Maturity Model Integration – Интегрированная модель зрелости возможностей), разработчик – Ассоциация аудита и контроля информационных систем (ISACA);
  - СОВИТ<sup>19</sup> (Control Objectives for Information and Related Technologies – Задачи управления для информационных и смежных технологий), разработчик – Ассоциация аудита и контроля информационных систем (ISACA);
  - ИТИЛ<sup>20</sup> (Information Technology Infrastructure Library – Библиотека инфраструктуры информационных технологий), разработчик – AXELOS Ltd, совместное предприятие Capita Plc и Кабинета министров Великобритании;
  - РМВОК<sup>21</sup> (Project Management Body Of Knowledge – Свод знаний по управлению проектами), разработчик – международная некоммерческая профессиональная организация по управлению проектами (Project Management Institute);
  - PRINCE2<sup>22</sup> (Projects In Controlled Environments – Проекты в контролируемых средах), разработчик – AXELOS Ltd, совместное предприятие Capita Plc и Кабинета министров Великобритании;
  - International Organization for Standardization / International Electrotechnical Commission<sup>23</sup> (ISO/IEC) – 8000, 17000, 20000, 27000, 31000, 38500 – международные стандарты в сферах: качества данных, оценки соответствия, управления и обслуживания ИТ-сервисов, информационной безопасности, менеджмента рисков, стратегического управления ИТ в организации;
- руководствах проведения аудита в области ИТ, сформированных и применяемых иностранными высшими органами аудита:
  - FISCAM<sup>24</sup> (Federal Information System Controls Audit Manual – Руководство по аудиту средств контроля федеральной информационной системы), разработчик – Счетная палата Соединенных Штатов Америки (U.S. GAO);

---

18. <https://resources.sei.cmu.edu/library/asset-view.cfm?assetID=9661>

19. <https://store.isaca.org/s/store#/store/browse/detail/a2S4w000004Ko9cEAC>

20. <https://www.itiltraining.com/eur/downloads>

21. <https://www.pmi.org/help-marketplace/books-and-pmi-logo-items-help>

22. <https://www.prince2.com/eur/downloads>

23. <https://www.iso.org/standards.html>

24. <https://www.gao.gov/fiscam>

- Manual of Information Technology Audit<sup>25</sup> (Руководство по аудиту информационных технологий), разработчик – Высший орган аудита Республики Индия (Office of the Comptroller & Auditor General of India);
- WGITA – IDI handbook on IT audit for Supreme Audit Institutions<sup>26</sup> (Руководство по аудиту информационных технологий для высших органов аудита), разработчик – Рабочая группа по аудиту информационных технологий Международной организации высших органов аудита (ИНТОСАИ).

Ряд перечисленных выше практик, в том числе руководство по аудиту Республики Индия и руководство по аудиту Международной организации высших органов аудита (ИНТОСАИ), имеют общий подход, прямые заимствования и ссылки на методологию COBIT, формирующую основные принципы управления информационными технологиями<sup>27</sup>.

По результатам изучения международных методик и стандартов в области управления ИТ, при оценке возможности достижения стратегических целей государства через эффективное и инновационное применение ИТ, было принято решение применить COBIT – методику оценки объектов контроля информационных и сопутствующих им технологий, как объединение (совокупность) накопленного опыта из международных технических стандартов, стандартов управления качеством, аудиторской деятельности, а также наборов знаний на основе практических требований и опыта в сфере информационных технологий более чем 157 тыс. членов некоммерческой международной ассоциации ISACA из более чем 180 стран (в соответствии со сведениями итогового отчета организации за 2020 год).

Методология COBIT позволяет связать цели организации с непосредственными ИТ-целями и процессами, оценивать текущее состояние процессов управления, определять направления для совершенствования деятельности организации и системы управления, в том числе цифровизации процесса управления. Также методология COBIT ориентирована на применение в организациях с разветвленной и широкой структурой управления, соответствие целей организации и непосредственных ИТ-целей не различается по масштабу или области деятельности предприятия, она описывает различные взаимосвязи различных уровней целеполагания.

Методология COBIT гласит: «Достижение целей организации требует получения ряда ИТ-результатов, которые описываются ИТ-целями. Каскад целей COBIT представляет собой механизм перевода потребностей в конкретные, практические и настраиваемые цели организации и ИТ-цели. Этот перевод позволяет устанавливать и выбирать

---

25. [https://ag.ap.nic.in/GSSA/PDF\\_Files/ITAM%20Vol\\_1.pdf](https://ag.ap.nic.in/GSSA/PDF_Files/ITAM%20Vol_1.pdf)

26. <https://www.intosaicommunity.net/wgita/wp-content/uploads/2018/04/> (в настоящее время ресурс недоступен с российских IP-адресов)

27. Сравнение международных практик и стандартов, формирующих основные принципы управления информационными технологиями, приведено в приложении № 4 к отчету.

конкретные цели на каждом уровне и в каждой области руководства с тем, чтобы поддерживать общие цели и потребности и таким образом эффективно поддерживать соответствие ИТ-решений и услуг целям организации»<sup>28</sup>.

Каскад целей основан на исследовании, выполненном Бизнес-Школой Университета Антверпена и Институтом Корпоративного Руководства Бельгии посредством опроса членов некоммерческой международной ассоциации ISACA, в рамках которого 51 связь категории «Р» (primary) была определена как прямая (непосредственная) связь между целями, 91 связь категории «S» (secondary) определена как косвенная, то есть менее сильная связь при достижении цели организации путем достижения ИТ-цели.

Полная матрица каскада целей представлена в [таблице 2](#).

Правительство Российской Федерации – основную движущую силу государственного управления и владельца процесса формирования механизмов регулирования совместно с государственными органами, являющимися инициаторами (актерами) нормативно-правового регулирования, следует рассматривать не только как единую макроструктуру формирования механизмов регулирования и последующего контроля их реализации, но и как единый объект анализа.

Данный вывод подтверждается и полномочиями Правительства Российской Федерации<sup>29</sup> по обеспечению единства системы исполнительной власти, что дает возможность рассматривать Правительство Российской Федерации и федеральные государственные органы как единый объект анализа (единую организацию).

В свою очередь, сама методология СОВИТ является применимой не только к коммерческим организациям и структурам – за счет своей универсальности она успешно используется в коммерческой, общественной и государственной сферах.

В соответствии с одним из базовых принципов методологии СОВИТ по формированию индивидуального подхода и с учетом специфики и масштаба объекта анализа – Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти (далее также – ФОИВ), государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и иных государственных органов, стандартные цели организации и соответствующие им ИТ-цели СОВИТ были скорректированы в части адаптации бизнес-задач к задачам Правительства Российской Федерации, без изменения степени их приоритизации и сути основных понятий методологии ([таблица 2](#)).

---

28. См. главу 2 российского издания СОВИТ.

29. Статья 13 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

Таблица 2

Цели организации	Отдача от инвестиций для заинтересованных сторон	Портфель конкурентоспособных товаров и услуг	Управляемые риски (защита активов)	Соответствие законам и регулирующим нормам	Финансовая прозрачность	Сервисная культура для удовлетворенности граждан	Непрерывность и доступность услуг (функций)	Гибкая реакция на изменяющиеся условия ведения деятельности	Принятие стратегических решений на основе информации	Оптимизация затрат на предоставление услуг (функций)	Оптимизация функциональности процессов	Оптимизация затрат на процессы	Управление программами изменений организации	Операционная производительность персонала	Соблюдение внутренних политик	Квалифицированный и мотивированный персонал	Культура долгосрочных инноваций продукции организации
Соответствующие ИТ-цели																	
Соответствие между ИТ- и стратегиями деятельности	P	P	S			P	S	P	P	S	P	S	P			S	S
Следование законодательству и регулирующим требованиям в области ИТ и поддержка соответствия НПА			S	P											P		
Лидирующая роль руководства в принятии решений в области ИТ	P	S	S					S	S		S		P			S	S
Управляемые ИТ-риски			P	S			P	S		P			S		S	S	
Получение выгод от инвестиций с использованием ИТ и портфеля услуг (функций)	P	P				S		S		S	S	P		S			S
Прозрачность ИТ-затрат, выгод и рисков	S		S		P				S	P		P					
Предоставление ИТ-услуг в соответствии с требованиями	P	P	S	S		P	S	P	S		P	S	S			S	S
Эффективное использование приложений, информации и технических решений	S	S	S			S	S		S	S	P	S		P		S	S
Гибкость ИТ	S	P	S			S		P			P		S	S		S	P
Безопасность информации, обрабатывающей инфраструктуры и приложений		S	P	P			P								P		
Оптимизация ИТ-активов, ресурсов и способностей	P	S						S		P	S	P	S	S			S
Обеспечение работы и поддержка процессов, путем интеграции приложений и технологий в процессы организации	S	P	S			S		S		S	P	S	S	S			S
Извлечение выгоды из программ и проектов, выполняемых в рамках сроков, бюджета и соответствующих требованиям и стандартам качества	P	S	S			S				S		S	P				
Доступность надежной и нужной информации для принятия решений	S	S	S	S			P		P		S						
Соблюдение внутренних политик			S	S											P		
Компетентный и мотивированный персонал ИТ	S	S	P			S		S						P		P	S
Знания, экспертиза и инициативность для осуществления инноваций в организации	S	P				S		P	S		S		S			S	P

Из общего состава 51 прямой связи (пересечения) между целями организации и ИТ-целями были определены три первоочередные в данный момент времени и соответствующие задачам и целям аудита (таблица 3).

Таблица 3

Цель организации	Соответствующая ИТ-цель
Оптимизации затрат на предоставление услуг (функций)	Оптимизация ИТ-активов, ресурсов и способностей
Принятие стратегических решений на основе информации	Доступность надежной и нужной информации для принятия решений
Непрерывность и доступность услуг (функций)	Безопасность информации, обрабатываемой инфраструктуры и приложений

Выбор указанных целей обусловлен текущими целями социально-экономического развития, указами Президента Российской Федерации о национальных целях<sup>30</sup> и иными законодательными и нормативными правовыми актами Российской Федерации в сфере социально-экономического развития, цифровизации государственного управления, информационных технологий и защиты информации, в том числе стратегического характера, в частности:

- принципом эффективности расходования бюджетных средств;
- реализацией цифровой экономики применительно к государственному управлению;
- формированием и поддержанием внутренних и внешних условий, обеспечивающих национальную безопасность в условиях цифровизации в Российской Федерации.

Учитывая указанные выше основные документы стратегического характера и принцип методологии COBIT, из 17 универсальных целей организации формируется связь между выделенными приоритетными целями организации и тремя главными задачами руководства<sup>31</sup>:

- оптимизацией ресурсов организации – оптимизацией затрат на предоставление услуг (функций);

30. Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

31. См. главу 2 российского издания COBIT.

- получением выгод (в том числе нематериальных) – принятием стратегических решений на основе информации;
- оптимизацией рисков организации – непрерывностью и доступностью услуг (функций).

Следует отдельно отметить, что выбор целей согласуется со Стратегией развития информационного общества на 2017–2030 годы<sup>32</sup>, определяющей цели, задачи и направления реализации основных мер государственной политики по созданию необходимых условий для развития в Российской Федерации цифровой экономики, в которой данные в цифровом виде являются ключевым фактором производства во всех сферах социально-экономической деятельности, направленной на повышение конкурентоспособности страны, качества жизни граждан, обеспечение экономического роста и реализацию национальных приоритетов.

Анализ деятельности в разрезе указанных выше целей организации и соответствующих ИТ-целей позволит в дальнейшем оценить текущую готовность всей совокупности ГИС к применению и перспективы цифровизации государственного управления.

### 7.1.3. Анализ влияния ИТ-целей на достижение целей организации в соответствии с методологией COBIT

Результаты анализа в части первой и второй связей между целями организации и ИТ-целями из таблицы 3 приведены в разделах 7.1.3.1 и 7.1.3.2.

Результаты анализа в части третьей связи между целями организации и ИТ-целями из таблицы 3 приведены в разделе 7.1.3.1 Тома 2 отчета (закрытая часть).

#### 7.1.3.1. Влияние ИТ-цели «Оптимизация ИТ-активов, ресурсов и способностей» на достижение цели «Оптимизация затрат на предоставление услуг (функций)» Правительством Российской Федерации

Начиная с истоков автоматизации задач государственного управления информационные ресурсы и внедряемые для управления ими информационные системы в государственных органах создавались по децентрализованной модели.

Обстоятельства, приведшие к этому непосредственно в Российской Федерации, описаны в приложении № 2 к отчету.

---

32. Указ Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы».

Подход, при котором для отдельных процессов или для решения отдельных задач создаются обособленные автоматизированные системы, принято называть «лоскутной» автоматизацией. Исторически такой подход был обусловлен последовательным появлением тех или иных технологий и продуктов, а также ограниченными ресурсными возможностями организаций по их внедрению в свою деятельность. При этом точечный подход позволял относительно быстро внедрять такие системы в работу.

Вместе с тем с течением времени «лоскутная» автоматизация неизбежно начинает приводить к:

- различиям в используемых технологиях (программных, аппаратных), в том числе обусловленным существенной разницей во временных периодах внедрения автоматизированных систем (разными поколениями технологий);
- зависимости от разработчиков решений (технологий), использованных при создании автоматизированных систем;
- несоответствию функциональных и эксплуатационных характеристик комплекса предметно взаимосвязанных систем;
- несопоставимости атрибутивного состава и форматов данных, использование которых предусмотрено более чем в одной системе;
- сложности реализации интерфейсов межсистемного взаимодействия, невозможности либо несоразмерно высокой трудозатратности качественной интеграции между системами.

Как следствие, эксплуатация и развитие автоматизированных систем, построенных по такому принципу, требуют постоянного участия либо регулярного привлечения специалистов по все большему количеству технологий. Это значительно затрудняет синхронизацию планов по развитию взаимосвязанных ГИС и негативно сказывается на совокупных затратах на жизненный цикл подобных систем, создает риски невозможности его продолжения в случае утраты отдельными технологиями актуальности (уход специалистов в более перспективные направления).

Таким образом, «лоскутная» автоматизация в определенный момент времени не только перестает способствовать повышению эффективности деятельности организации, но и становится сдерживающим, блокирующим фактором ее дальнейшего повышения.

По этой же причине многие крупные отраслевые организации в России («Мечел», «Газпром», «Сибур») и в мире (немецкая Klöckner&Co, французская ENGIE, английская



Aviva)<sup>33</sup> целенаправленно осуществляют переход на централизованные платформенные решения, обеспечивающие сквозную цифровизацию процессов и способствующие принятию более обоснованных управленческих решений, одновременно осуществляя поэтапный вывод из эксплуатации комплексов ранее созданных автоматизированных систем (корпоративных «ИТ-зоопарков»).

Что касается автоматизации сферы государственного управления, то и в ней десятилетия технического прогресса, многообразии популярных и считавшихся эффективными, перспективными в определенные промежутки времени архитектурных и технологических решений общесистемного и прикладного характера, стандартов и протоколов информационного обмена и, как следствие, общая разнородность путей достижения целей информатизации привели к формированию в структурах государственных органов крайне гетерогенного ИТ-ландшафта, по факту – к той же «лоскутной» информатизации<sup>34</sup>.

Одной из ключевых причин сложившегося состояния явилось то, что недостаток квалифицированных сотрудников, совмещенный с чрезмерным делегированием процессов формирования ИТ-среды ведомств на внешних ИТ-специалистов или ИТ-компании, являющиеся системными интеграторами (и, как следствие, потеря контроля за архитектурой и технологическим стеком<sup>35</sup> внедряемых решений по автоматизации еще на этапе проектирования ведомственной автоматизации), приводил к замыканию жизненного цикла ИС на конкретных поставщиков и разработчиков, а также на использование решений (технологий), утративших свою актуальность на момент их внедрения либо заведомо не предусматривающих

---

33. Источники:

- [https://www.mechel.ru/press/mechel\\_v\\_smi/vzaimootnosheniya-v-gruppe-mechel-cherez-dva-tri-goda-budut-isklyuchitelno-elektronnymi/;](https://www.mechel.ru/press/mechel_v_smi/vzaimootnosheniya-v-gruppe-mechel-cherez-dva-tri-goda-budut-isklyuchitelno-elektronnymi/)
- <https://vc.ru/generations/233756-cifrovye-resheniya-dlya-krupnoy-promyshlennoy-kompanii-da-pozhaluysta;>
- <https://www.sibur.digital/88-it-transformatsiya-i-sibur-didzhital;>
- [https://www.gazprom.ru/press/news/2021/december/article545124/;](https://www.gazprom.ru/press/news/2021/december/article545124/)
- <https://www.kloeckner.com/de/nachhaltigkeit/digitalisierung.html;>
- [https://www.kloeckner-i.com/wp-content/uploads/2019/02/Kloeckner\\_Co\\_Digitalization\\_Spring\\_2019.pdf;](https://www.kloeckner-i.com/wp-content/uploads/2019/02/Kloeckner_Co_Digitalization_Spring_2019.pdf;)
- [https://c3.ai/customers/engie/;](https://c3.ai/customers/engie/)
- <https://www.engie.com/en/journalists/press-releases/digital-factory-c3-iot-kony;>
- <https://deloitte.wsj.com/articles/aviva-cio-on-insurers-digital-transformation-1459137726>

34. С учетом терминологии, применяемой в отношении государственных органов, описанной в разделе 7.1.1.

35. Технологический стек – совокупность сред и средств разработки и функционирования прикладного программного обеспечения: общесистемное программное обеспечение (средства виртуализации вычислений, хранения данных и сетевых интерфейсов, операционные системы), языки программирования, системы управления базами данных, включая дополняющие их надстройки (фреймворки). Может накладывать ограничения на допустимый к использованию аппаратный стек.

возможность их масштабирования и гибкой адаптации в процессе трансформации процессов сферы государственного управления.

Различные подходы (в том числе принципиальные – архитектурные), сложность адаптации и последующей актуализации программного обеспечения и инфраструктуры приводят к росту дополнительных трат не только на содержание разнообразных нестандартных решений, но и на необходимую впоследствии доработку либо полную замену исторически наследованной среды. При «лоскутной» информатизации бюджетные средства тратятся отдельными государственными органами на создание либо развитие (преимущественно экстенсивное) слабо согласованных друг с другом ИС, усугубляя выраженную информационную раздробленность на межведомственном уровне и одновременно кратно увеличивая расходы на жизненный цикл информационных систем<sup>36</sup>.

Значительные преимущества цифровизации государственного управления заключаются в том числе в повышении прозрачности деятельности государственного органа, возможностях аналитики на основе первичных данных и прогнозирования.

Вместе с тем эти преимущества могут иначе оцениваться руководителями разного уровня, имеющими мотивацию быть уникальными носителями информации в части их компетенции в сфере деятельности возглавляемого ими структурного подразделения или в целом государственного органа, как следствие – быть востребованными на своих должностях и в той или иной степени контролировать информационные потоки о результатах своей деятельности, в том числе направляемые в адрес вышестоящего руководства<sup>37</sup>. Полагаем, что такие поведенческие или психологические факторы являются дополнительной, но далеко не последней по значимости причиной того, что государственная информатизация строилась и продолжает строиться по принципу создания и развития множества разрозненных ИС преимущественно внутриведомственного характера, а информационные ресурсы, содержащиеся в них, часто административно защищаются самими ведомствами от возможности получения доступа к ним со стороны других ведомств.

По результатам проведенного анализа данных, полученных в ходе инвентаризации ИТ-ресурсов, основной целью которого являлись сбор и анализ информации учетного характера о ГИС и об иных ИС, в федеральных государственных органах и подведомственных им учреждениях выявлено 630 ФГИС и 512 иных ИС, то есть в среднем на один государственный орган приходится около 9 ФГИС и 8 иных ИС, автоматизирующих его деятельность. Наибольшее количество ФГИС выявлено

---

36. Согласно оценке, представленной Минцифры России (презентационные материалы по платформе «ГосТех» от 10.04.2021), 50 % ГИС примерно через 5 лет после создания требуют полной переработки из-за повышающихся требований и накопленного «технического долга».

37. Данная мотивация обусловлена поведенческими моделями и в первую очередь потребностью в безопасности, изложенными А. Маслоу в теории иерархии потребностей.

у Росстата, Роспатента, Минцифры России, Росреестра, Минздрава России, Минэкономразвития России (37, 35, 35, 34, 33, 30 систем соответственно). Кроме того, обращают на себя внимание системы, которые должны являться едиными объектами правового регулирования, однако раздроблены в ФГИС КИ на отдельные системы как самостоятельные объекты учета и объекты инвентаризации ИТ-ресурсов, из общего имеющие только часть названия (наименование родительской ФГИС) и НПА, заявленные как основания для их создания (в виде НПА – основания создания родительской ФГИС): АИС ПФР-2 – 24 отдельные системы, ИВС Росстата – 21 отдельная система.

Выводы Правительства Российской Федерации по итогам инвентаризации ИТ-ресурсов и поручения, данные по ее результатам, затрагивают только вопросы устранения нарушений, выявленных в отношении каждой отдельной ИС, такие как:

- аттестация на соответствие требованиям безопасности информации;
- регистрация интеллектуальных и имущественных прав на компоненты ИС;
- соблюдение требований о размещении технических средств ИС, используемых государственными органами, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями или государственными и муниципальными учреждениями, на территории Российской Федерации<sup>38</sup>;
- надлежащий учет сведений об ИС, в том числе сведений о входящих в их состав компонентах информационно-телекоммуникационной инфраструктуры.

Вместе с тем указанные выводы не содержат оценок в части накопленной «лоскутности» и каких-либо предложений по ее устранению.

Существующие технологические процессы в сфере государственного управления, реализуемые государственными органами, напрямую увязаны с государственными услугами и государственными функциями, оказываемыми и выполняемыми ими в соответствии с действующим законодательством. Следовательно, процесс цифровизации (цифровой трансформации) сферы государственного управления может быть оценен через степень цифровизации государственных услуг и государственных функций (полномочий).

В настоящее время основными источниками сведений о государственных услугах и функциях (полномочиях) являются:

- информационный ресурс федеральной государственной информационной системы «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)» (далее – ФРГУ);

---

38. В соответствии с частью 2.1 статьи 13 Федерального закона № 149-ФЗ.

- реестр функций (полномочий) федеральных министерств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентств, находящихся в ведении этих федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации (далее – реестр функций (полномочий) ФОИВ, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации).

ФРГУ является ключевым законодательно определенным<sup>39</sup> источником сведений о государственных и муниципальных услугах, видах федерального и регионального государственного контроля (надзора), государственного контроля (надзора), муниципального контроля, услуг, предоставляемых государственными и муниципальными учреждениями и другими организациями, иных предусмотренных действующим законодательством услуг<sup>40</sup>.

Следовательно, ФРГУ также должен являться ключевым источником официальных и, соответственно, объективных и достоверных сведений<sup>41</sup> для формирования единого ландшафта задач цифровизации (реализации с использованием цифровых инструментов) для всей совокупности ГИС с точки зрения реализуемых ими задач государства.

Вместе с этим признать ФРГУ в качестве такового источника сведений не представляется возможным ввиду следующего:

- анализ сведений, содержащихся в базе данных информационного ресурса ФРГУ, в соотнесении со сведениями из базы данных ФГИС «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», непосредственно связанных между собой<sup>42</sup>, выявил несоответствие наименований государственных услуг и функций (видов) федерального государственного контроля (надзора), присвоенных им идентификаторов и текущих статусов (идентичность сопоставленных сведений составляет не более 45 %);

---

39. Части 1, 2 статьи 11 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»;

постановление Правительства Российской Федерации от 24 октября 2011 г. № 861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)» (далее – постановление № 861).

40. Пункты 1, 2 Положения о федеральной государственной информационной системе «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», утвержденного постановлением № 861 (далее – Положение о ФРГУ).

41. Подпункты «б», «г» пункта 11 Положения о ФРГУ.

42. Подпункт «а» пункта 12 Положения о ФРГУ;

подпункт «а» пункта 1 Положения о федеральной государственной информационной системе «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», утвержденного постановлением № 861.

- сведения из перечня государственных услуг и государственных функций по осуществлению государственного контроля (надзора), в установленном порядке<sup>43</sup> формируемого и размещаемого Минэкономразвития России на портале административной реформы в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», также несопоставимы по наименованиям и по идентификаторам со сведениями, содержащимися в базе данных ФРГУ (идентичность сопоставленных сведений составляет не более 63 %);
- перечень государственных услуг и функций (видов) федерального государственного контроля (надзора), хранимый в ФГИС КИ и используемый для обеспечения связывания функциональности ФГИС с услугами и функциями из ФРГУ, является неполным (содержит сведения только о 57 % услуг и о 65 % функций, прошедших процедуру публикации в ФРГУ) и не актуализируется на регулярной основе (последнее обновление<sup>44</sup> указанного перечня в ФГИС КИ выполнено в августе 2021 года, предыдущее – в мае 2021 года).

По состоянию на 3 декабря 2021 года административные регламенты утверждены для 660 из 792 государственных услуг и для 177 из 214 функций (видов) федерального государственного контроля (надзора)<sup>45</sup>, то есть порядок оказания 132 государственных услуг и порядок выполнения федеральными государственными органами 37 функций (видов) федерального государственного контроля (надзора) все еще не регламентирован в полной мере на нормативно-правовом уровне.

Реестр функций (полномочий) ФОИВ, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, является государственным информационным ресурсом в составе государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный

- 
43. Пункт 7 Положения о ФРГУ (утратил силу 1 декабря 2021 г.);  
пункты 2–5 постановления Правительства Российской Федерации от 13 июня 2018 г. № 676 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации в связи с оптимизацией порядка разработки и утверждения административных регламентов»;  
пункт 14 порядка ведения перечня государственных услуг и государственных функций по осуществлению государственного контроля (надзора), утвержденного приказом Минэкономразвития России от 29 декабря 2018 г. № 753.
44. Согласно данным анализа по состоянию на 3 декабря 2021 г.
45. <https://ar.gov.ru/ru-RU/document/default/view/642>

бюджет» и ведется Минфином России в порядке<sup>46</sup> и целях<sup>47</sup>, установленных Правительством Российской Федерации. По состоянию на 14 января 2022 года в данном реестре содержались сведения о 10 616 функциях (полномочиях), сгруппированных в 879 подразделов, из них 8 009 уникальных и 2 607 обеспечивающих.

Вместе с этим в ходе анализа данного реестра определены следующие факты, указывающие на низкую эффективность его использования для описания всей совокупности задач государственных органов, подлежащих цифровизации:

- реестр охватывает только часть ФОИВ (58 из 79), при этом по 10 из 58 ФОИВ сведения о функциях (полномочиях) не внесены;
- наименования функций (полномочий) ФОИВ, включенные в данный реестр, несопоставимы с наименованиями государственных услуг и функций (видов) федерального государственного контроля (надзора), включенными в ФРГУ (идентичность сопоставленных сведений составляет не более 10 %).

Таким образом, ФОИВ, уполномоченными на ведение вышеуказанных реестров, не обеспечиваются актуальность, полнота и взаимная согласованность и недублируемость включаемых в них сведений.

Учитывая, что в соответствии с частью 1 статьи 14 Федерального закона № 149-ФЗ реализация полномочий государственных органов и обеспечение обмена информацией между ними являются основными целями создания ГИС, отсутствие сопоставимости сведений о государственных услугах федерального уровня, функциях (видах) федерального контроля (надзора), иных функциях (полномочиях), реализуемых федеральными органами исполнительной власти и государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, свидетельствует о невозможности сквозной и объективной оценки степени (качества) цифровизации всех процессов и задач государственного управления на основании сведений, содержащихся в настоящее время в ключевых государственных информационных ресурсах, описывающих такие процессы и задачи. Как следствие, не представляется возможным выявить системы, реализующие схожие и (или) аналогичные функции, оценить перспективы их объединения в платформенные решения, а при создании новых систем

- 
46. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2020 г. № 615 «О реестре функций (полномочий) федеральных министерств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентств, находящихся в ведении этих федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации».
47. Систематизация и мониторинг функций (полномочий) федеральных министерств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентств, находящихся в ведении этих федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации; повышение эффективности бюджетных расходов на реализацию функций (полномочий) ФОИВ.

возникают риски дублирования расходов на повторную реализацию уже существующей в ранее созданных системах функциональности.

С 2020 года в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 12 октября 2020 г. № 1674 запущен эксперимент по созданию и внедрению единой цифровой платформы Российской Федерации «ГосТех»<sup>48</sup> (далее – платформа «ГосТех»), целями которого являются:

- 1) переход от создания новых ГИС «с нуля» к их созданию в виде совокупности максимально типизированных сервисов, функционирующих на едином технологическом стеке (комплексе платформенных решений), с обеспечением полностью цифрового бесшовного «клиентского пути» (процессов оказания государством услуг гражданам и бизнесу) и исключением возможности создания в составе новых ГИС типовых компонентов, функциональность которых дублируется с ранее созданными (по оценке Минцифры России<sup>49</sup>, такая функциональность в условной ГИС составляет около 80 %);
- 2) децентрализация архитектуры ГИС наряду с отвязкой технологических решений от конкретных производителей оборудования;
- 3) переход от «лоскутной» автоматизации к построению сквозных цифровых процессов, подразумевая:
  - реинжиниринг (редизайн) процессов на основе жизненных потребностей граждан;
  - анализ наборов данных, содержащихся во ФГИС, на предмет возможности их повторного использования при создании новых или развитии существующих ФГИС.

Вместе с тем решения Правительства Российской Федерации<sup>50</sup>, сопутствующие проекту по внедрению платформы «ГосТех», не имеют своей задачей непосредственно оптимизацию состава существующих разрозненных ГИС в определенные сроки, ограничиваясь разработкой и утверждением руководителями цифровой трансформации в ФОИВ<sup>51</sup> планов-графиков перевода существующих ГИС на платформу «ГосТех», оставляя полномочия по принятию решений о целесообразности / нецелесообразности перевода существующих ГИС на платформу «ГосТех» на уровне каждого отдельно взятого ведомства. Вместе с тем механизмы, предусматривающие единый подход к принятию решений о целесообразности перевода каждой из существующих федеральных ГИС на платформу «ГосТех»,

---

48. Стратегически заявлена как инструмент трансформации (к 2030 году) электронного правительства в цифровое государство.

49. Презентационные материалы по платформе «ГосТех» от 10 апреля 2021 г.

50. Перечень поручений Правительства Российской Федерации от 28 июня 2021 г. № ДЧ-П10-8430 по итогам совещания с заместителями руководителей федеральных органов исполнительной власти, ответственными за цифровую трансформацию, проведенного Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Чернышенко 17 июня 2021 г.

51. Заместители руководителей ФОИВ, ответственные за цифровую трансформацию.



а также решений о слиянии отдельных федеральных ГИС в единые платформенные решения, создаваемые на платформе «ГосТех», к настоящему времени не сформированы, что в итоге не позволит устранить проблемы, связанные с накопленной «лоскутностью» (продолжением развития существующих ГИС в виде «ведомственных колодцев»).

Кроме того, в настоящее время ПАО «Сбербанк» во исполнение государственного контракта<sup>52</sup> с Минцифры России передало право использования программного обеспечения, составляющего технологическую основу платформы «ГосТех», на условиях простой (неисключительной) лицензии со сроком действия на срок действия исключительного права ПАО «Сбербанк» на указанное программное обеспечение без права его модификации (доработки) и без передачи исходных кодов. Указанное влечет риск утраты неисключительных прав Минцифры России на программное обеспечение, составляющее технологическую основу платформы «ГосТех», в случае утраты (по любым причинам) на него исключительного права ПАО «Сбербанк», а также ставит технологическую основу платформы «ГосТех» в зависимость от конкретного хозяйствующего субъекта – обладателя исключительных прав на программное обеспечение.

Из изложенного выше анализа следует, что на уровне Правительства Российской Федерации необходимо обеспечить принятие комплексных и последовательных мер по устранению накопленной «лоскутности» цифровизации в сфере государственного управления.

В рамках мероприятия критерием достижимости ИТ-цели «Оптимизация ИТ-активов, ресурсов и способностей», непосредственно влияющей на достижение цели «Оптимизация затрат на предоставление услуг (функций)» Правительством Российской Федерации, является наличие единой описательной схемы и утвержденных механизмов ликвидации «лоскутности» в рамках государства, а также единообразие и доступность сведений о государственных услугах, функциях и полномочиях государственных органов.

Таким образом, исходя из определенного критерия, по результатам мероприятия установлено отсутствие механизмов достижения ИТ-цели «Оптимизация ИТ-активов, ресурсов и способностей», что в соответствии с каскадом целей СОВИТ указывает на недостижение цели «Оптимизация затрат на предоставление услуг (функций)» Правительством Российской Федерации.

7.1.3.2. Влияние ИТ-цели «Доступность надежной и нужной информации для принятия решений» на достижение цели «Принятие стратегических решений на основе информации» Правительством Российской Федерации

---

52. <https://zakupki.gov.ru/epz/contract/contractCard/common-info.html?reestrNumber=1771047437520000073>



С целью анализа текущего состояния и принятых стратегических инициатив в части принятия решений на основе данных следует рассматривать не только исторические и основополагающие документы, указанные в разделах 7.1.1.2 и 7.1.3.1, но и актуальные их прочтения, обновляющие принципиальные подходы и методологический аппарат, в том числе: Окинавская хартия глобального информационного общества (2000 год), Декларация принципов «Построение информационного общества – глобальная задача в новом тысячелетии» (2003 год), План действий Тунисского обязательства (2005 год), Концепция ВВУИО<sup>53</sup> на период после 2015 года (2014 год).

Указанные международные концепции отталкиваются от следующих принципов:

- доступ к потенциальным преимуществам ИТ;
- нормативно-правовая поддержка проведения экономических и структурных реформ для обеспечения открытости, эффективности, конкуренции и использования ИТ;
- экономическая поддержка внедрения и использования ИТ;
- активное использование ИТ в государственном секторе и т. п.

Указанные принципы содержатся и в верхнеуровневых документах Российской Федерации стратегического характера, а именно – Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы<sup>54</sup> и Национальной стратегии развития искусственного интеллекта на период до 2030 года<sup>55</sup>, которые нацелены в том числе на партнерство организаций различного уровня и масштаба, постоянное взаимодействие принадлежащих им информационных систем, прикладных интернет-сервисов и последующее повышение их эффективности в различных сферах деятельности.

Потребность в обработке больших объемов данных, создаваемых как человеком, так и техническими устройствами, для повышения эффективности государственного управления, развития экономики и социальной сферы является обязательным этапом для достижения целей иной (последующей) национальной стратегии – развития искусственного интеллекта (далее – ИИ), в частности, в сфере повышения доступности и качества данных, используемых в процессах планирования, прогнозирования и принятия управленческих решений, приумноженных ИИ.

Умения создать, собрать, сохранить, передать, обработать и представить информацию, способствующие процессу своевременного принятия решений на основе данных

---

53. Всемирная встреча на высшем уровне по вопросам информационного общества, координирующая и согласовывающая ее цели и задачи с Декларацией тысячелетия и Целями развития тысячелетия Организации Объединенных Наций.

54. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы».

55. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 10 октября 2019 г. № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации».

и дальнейшего эффективного развития организаций, требуют как понимания характеристик<sup>56</sup> (свойств) информации, определяющих ее качество, так и способности правильно оценить и применить информацию, а также сделать заключение о качестве такой информации. Управленческие решения всегда напрямую зависят от доступности, количества и качества данных, их пригодности к обработке, анализу и соответствия предъявляемым к ним обязательным требованиям.

Добровольными для применения национальными и международными стандартами, в том числе комплексом стандартов ИСО 8000 в области качества данных<sup>57</sup>, определяются основные характеристики и принципы качества данных, методы представления основных данных и формирования структуры данных, модели данных высокого уровня, которые направлены на обеспечение совершенствования качества информации, используемой как самостоятельно, так и в рамках систем управления, в том числе информационных систем.

В зависимости от конкретных требований к критичности бизнес-процессов и конфиденциальности данных должны быть определены единые стандарты соответствия, определяющие модель<sup>58</sup> и структуру данных, содержащие синтаксис (спецификация точно сформулированных объектов машинно-ориентированного языка), семантику (метод замены в сообщениях терминов естественного языка на идентификаторы со ссылками на введенные в словарь данные)<sup>59</sup>, средства интеграции (агрегации)<sup>60</sup> и защиты информации<sup>61</sup>, направленные на достижение конечной цели – повышение качества данных<sup>62</sup>.

Кроме того, должны устанавливаться общие и единые правила манипулирования данными<sup>63</sup> – технические стандарты, обеспечивающие функциональную совместимость между поставщиками различных типов оборудования и программного обеспечения, определяющие в последующем модель использования и трансформации данных, с целью последующего их использования для формирования в том числе наборов данных для систем поддержки принятия решений.

- 
56. ГОСТ Р ИСО 8000-100-2019 «Качество данных. Часть 100. Основные данные. Обмен данными характеристик. Обзор».
  57. ГОСТ Р 56214-2014/ISO/TS 8000-1:2011 «Качество данных. Часть 1. Обзор».
  58. ГОСТ Р ИСО/МЭК ТО 10032-2007 «Эталонная модель управления данными».
  59. ГОСТ Р ИСО/ТС 8000-1-2009 «Качество информационных данных. Часть 1. Обзор».
  60. ГОСТ Р 54136-2010 «Системы промышленной автоматизации и интеграция. Руководство по применению стандартов, структура и словарь».
  61. ГОСТ Р 50922-2006 «Защита информации. Основные термины и определения».
  62. ГОСТ Р ИСО 8000-110-2011 «Качество данных. Часть 110. Основные данные. Обмен данными характеристик. Синтаксис, семантическое кодирование и соответствие спецификации данных».
  63. ГОСТ 34.321-96 «Информационные технологии (ИТ). Система стандартов по базам данных. Эталонная модель управления данными».

В то же время любые ИС, вне зависимости от предметной области их применения, основаны на базовом принципе обеспечения надлежащих людей надлежащей информацией в надлежащее время. Усиление и ускорение любого процесса информационной системой, в случае ошибочных первичных данных, приводит к усилению ошибок, к их наследованию и (или) приумножению. В случае отсутствия в ИС актуальных первичных данных формируется симуляция уже устаревшего объекта или процесса, а в случае с нарушением принципов подлинности (корректности) информации, случайной или преднамеренной, формируется ложная модель – копия (представление) чего-то, что не существует в реальности. Указанный выше процесс может маскировать настоящую реальность, подменяя ее деградацией (по сути двойным искажением, «тенью тени»), способной подтолкнуть к принятию решений, основанных не на объективной действительности.

В рамках мероприятия определен ряд подлежащих анализу факторов, влияющих на возможность принятия управленческих решений на основе данных, содержащихся в ГИС, в том числе:

- качество описания состава и структур данных ГИС;
- степень систематизации и гармонизации составов и структур данных ГИС.

В процессе принятия государственных управленческих решений и определения степени их эффективности привлекаются разнообразные информационные ресурсы, представленные прежде всего сведениями из ГИС.

Проанализированы сведения о составах и структурах данных ГИС 85 федеральных государственных органов (ФОИВ и государственных внебюджетных фондов Российской Федерации). В ходе мероприятия были получены сведения о структурах баз данных ГИС государственных органов и их подведомственных учреждений, создаваемых и эксплуатируемых на момент формирования настоящего отчета и сформированных стандартными средствами систем управления базами данных (далее – СУБД) либо иных средств, предусмотренных рабочей (эксплуатационной) документацией на ГИС.

Совокупность документации представляет собой 25 770 файлов, из которых более 10 % (2 890 файлов) представлены не в машиночитаемом виде (графические образы \*.pdf, \*.jpg, \*.vsd, \*.png).

Анализ представленных данных выявил следующее:

- составы и структуры данных описываются различными способами не только в рамках одного ведомства, но и в рамках отдельных систем, а в некоторых случаях и в рамках разных подсистем одной ГИС<sup>64</sup>;

---

64. ФМБА России (ЕВМИАС ФМБА России), ФОМС (ГИС ОМС).

- полнота и качество сведений сильно различаются (не имеют признаков равнозначности). Так, рядом государственных органов (Минэкономразвития России, Минпромторг России) для каждой отдельной ГИС ведомств данные сформированы тремя различными способами – в виде графических образов (растровые изображения в файлах формата JPG), общего текстового описания составов структур данных (без схем объектов баз данных, последовательностей и взаимосвязей, в файлах формата DOC), списков таблиц (в файлах формата XLS), в общей сложности не имеющих единых описаний данных (метаданных вида Description, Comment) и часто либо не заполненных совсем, либо заполненных недостаточно полно для независимого понимания внешними специалистами;
- 57 % сведений о структуре таблиц данных были сформированы посредством стандартных средств систем управления базами данных, однако оставшиеся 43 % сведений о структуре таблиц данных (9 915 из 22 880) были получены иным способом, при этом сами сведения представлены в виде файлов различных форматов (текстовые – TXT, DOC, DOCX, RTF, табличные – XLS, XSD, гипертекстовые – UML, XML, HTML, MHTML, иные – JAVASCRIPT, GROOVY, DUMP, CSS), по сути являющихся машиночитаемыми (предназначенными для обработки машинными методами), но вместе с тем трудоемкими при их агрегации (не позволяющими проводить работу «на лету», в автоматическом режиме) и требующих существенных временных затрат на ручной труд по их разметке, индексированию и обобщению;
- для 31 % ГИС документация не содержит сведения о семантике данных и способах их идентификации – сведений, направленных на наполнение данных смыслом, сценарием использования и т. д. и необходимых для работы с гетерогенными базами данных<sup>65</sup> и определения, как данные соотносятся между собой и с реальным миром;
- в 20 % от общего числа ГИС недостаточное описание наборов (атрибутов) данных приводит к невозможности определить, какие именно сведения хранятся.

В 46 % ГИС обнаружены повторяющиеся сведения о гражданах, в том числе: ФИО, контактные номера телефонов и адреса проживания и (или) работы. Вместе с тем только для 1 % ГИС в документации, касающейся баз данных, указана необходимость сбора сведений о гражданах посредством ЕСИА<sup>66</sup> и сведений об адресах посредством ФИАС<sup>67</sup>. Немаловажно, что 5 % ГИС хранят не только привычные наборы

---

65. Под гетерогенными базами данных понимаются распределенные базы данных, в рамках работы которых оборудование, операционные системы или приложения могут быть различными в различных местах размещения, источник – ГОСТ Р ИСО/МЭК ТО 10032-2007 «Эталонная модель управления данными».

66. Федеральная государственная информационная система «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме» обеспечивает санкционированный доступ к информации, содержащейся в информационных системах (ЕСИА).

67. Федеральная информационная адресная система (ФИАС) является ФГИС, обеспечивающей формирование, ведение и использование государственного адресного реестра.

персональных данных (ФИО), но и зачастую содержат полноценное досье на граждан – полные паспортные данные, ИНН, СНИЛС, адреса проживания, номера телефонов, места работы (службы), а в некоторых случаях и медицинские сведения. Таким образом, нарушается принцип однократности ввода данных, создается риск появления и накопления ошибок (несоответствий) в данных, а при их изменении значительно усложняется их обновление (синхронизация) во всей совокупности ИС, которые оперируют такими данными.

Низкая структурированность, нестандартизированный подход, отсутствие четкой связи между заявленной (в рамках документации на создание, развитие и эксплуатацию) и реальной структурой данных в текущий момент времени (полученные описания наборов данных представляют собой несвязанные файлы) указывают на несоответствие данных, содержащихся в ГИС, важнейшему показателю качества данных – их целостности<sup>68</sup>.

Таким образом, в ходе анализа описаний состава и структур данных ГИС установлено отсутствие единой модели государственных данных, в том числе правил и общей (единой) формы описания справочников баз государственных данных ГИС в составе программной и эксплуатационной документации баз данных. Текущая ситуация с описанием противоречит общепринятой международной практике ведения баз данных (хранилищ данных) и управления информационными ресурсами, в том числе стандартам ГОСТ/ИСО серий 8000 и 10000, исчерпывающе описывающим вопросы качества данных, требований к данным и иные специальные аспекты данных.

Вся совокупность полученных в рамках мероприятия сведений о составах и структурах данных ГИС является не только разрозненной, но и зачастую совершенно не связанной друг с другом. Это приводит к выводу о невозможности на текущий момент времени сопоставить и свести воедино описание составов и структур государственных данных, определить, где и какие данные находятся (какая ГИС является их источником), каким образом данные могут дополнять и (или) влиять друг на друга. Как следствие, эти данные не могут быть использованы в принятии управленческих решений, в том числе на уровне Правительства Российской Федерации в рамках его компетенций и целей.

Вместе с тем текущий объем накопленных данных в ряде ГИС исчисляется петабайтами (тысячами терабайт), а суммарный объем хранилищ данных ГИС – 510 976 Тбайт<sup>69</sup>.

В настоящее время не установлены стандарты и модели данных, применение которых обеспечит текущие потребности ГИС, и потенциал их развития в случае их миграции

---

68. ГОСТ 34.321-96 «Информационные технологии (ИТ). Система стандартов по базам данных. Эталонная модель управления данными».

69. В соответствии с данными, полученными в рамках проведенной инвентаризации ИТ-ресурсов.

или объединения в единые платформенные (межведомственные или комплексные) решения, не ограниченные масштабами и спецификой единичных ГИС и (или) отдельных ведомств.

Правительством Российской Федерации были предприняты меры (попытки) по систематизации и гармонизации информации, находящейся в ГИС. Единая информационная платформа национальной системы управления данными<sup>70</sup> (далее – НСУД) создана и внедряется в рамках эксперимента<sup>71</sup> с целью повышения качества межведомственного информационного взаимодействия, но фактически представляет из себя набор «витрин данных» – комплексов программных и технических средств, направленных на загрузку, хранение и предоставление данных из ранее созданных ГИС<sup>72</sup>. Сфера применения НСУД и распространения используемого в ней понятийного аппарата (включая термин «государственные данные»), как и спектр решаемых при помощи данной системы задач, ограничены масштабами указанного эксперимента и не решают комплексной задачи систематизации всей совокупности данных, содержащихся в ГИС.

Множество специалистов в сфере экономики уже приводят обоснованные определения информации как «новой нефти»<sup>73</sup> или «новых денег» (новой валюты)<sup>74</sup>. Как следствие, в вопросе информации как ресурса (актива), подобного финансовым ресурсам, не так важны общие объемы, как важно то, как этот ресурс (актив) работает, какую пользу и последующую выгоду приносит. Вместе с тем сама природа информации не подразумевает ее исчерпаемости как ресурса и ее обесценивания (инфляции) в момент формирования новой и (или) более актуальной информации, а лишь увеличивает совокупную ценность в случае их объединения с другими типами данных. Указанное объединение разных типов данных, как и использование исторических наборов данных, приводит к формированию новых ценностей в данных и последующему синергетическому эффекту.

Узконаправленное (ведомственное или отраслевое) мышление по отношению к данным и их реальной ценности выступает сдерживающим фактором

- 
70. Постановление Правительства Российской Федерации от 14 мая 2021 г. № 733 «Об утверждении Положения о федеральной государственной информационной системе «Единая информационная платформа национальной системы управления данными» и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».
  71. Постановление Правительства Российской Федерации от 3 июня 2019 г. № 710 «О проведении эксперимента по повышению качества и связанности данных, содержащихся в государственных информационных ресурсах».
  72. В настоящее время эксперимент ограничен созданием 40 ведомственных витрин данных для 15 из 79 федеральных органов исполнительной власти.
  73. Отчет Европейского Парламента по вопросам определения информации как нового актива: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646117/EPRS\\_BRI\(2020\)646117\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646117/EPRS_BRI(2020)646117_EN.pdf).
  74. Отчет компании Deloitte по вопросам определения информации как валюты (средства обмена) и дальнейшей роли государств: [https://deloitte.wsj.com/riskandcompliance/files/2013/11/DataCurrency\\_report.pdf](https://deloitte.wsj.com/riskandcompliance/files/2013/11/DataCurrency_report.pdf).

трансформации государственного управления. Текущая практика «ведомственных колодцев», в первую очередь ограничения нормативно-правового характера, в рамках которых работа государственных органов и результаты их деятельности в виде сформированных данных являются ведомственно-центричными и сконцентрированными вокруг отдельных государственных органов и (или) отраслей социально-экономической деятельности, уже сейчас не позволяет говорить о потенциале взаимного обмена сведениями и последующим за этим повышением эффективности принятия управленческих решений.

При этом постоянный учет либо регулярная инвентаризация (проверка наличия, доступности, текущего состояния, систематизация) содержащихся в ГИС данных как активов, не имеющих материальной формы и финансового выражения, действующим законодательством не предусмотрены и до настоящего времени централизованно (на уровне Правительства Российской Федерации) не проводились. Единый источник сведений о государственных данных, накапливаемых всей совокупностью ГИС, отсутствует.

Из изложенного выше анализа следует, что на уровне Правительства Российской Федерации необходимо обеспечить формирование комплексных и последовательных мер по структурированию и последующему вовлечению всей совокупности данных в сферу государственного управления, устранению их разрозненности и несвязности.

В рамках мероприятия критерием достижимости ИТ-цели «Доступность надежной и нужной информации для принятия решений», непосредственно влияющей на достижение цели «Принятие стратегических решений на основе информации» Правительством Российской Федерации, является наличие возможности определять расположение и содержание данных государственных информационных систем, устанавливать их взаимное влияние и первоисточники таких данных.

Таким образом, по результатам мероприятия установлено отсутствие механизмов достижения ИТ-цели «Доступность надежной и нужной информации для принятия решений», что в соответствии с каскадом целей СОВИТ указывает на недостижение цели «Принятие стратегических решений на основе информации» Правительством Российской Федерации.

## 7.2. Перечень репрезентативных ФГИС для проведения дальнейшего исследования

Отбор репрезентативных ФГИС, с учетом дальнейшего применения, выполнен с использованием как риск-ориентированного подхода, так и типового метода формирования репрезентативных выборок (стратификация на основе механического отбора).

Определение рисков дальнейшей эксплуатации, развития и непосредственного использования ФГИС в процессах государственного управления произведено



с применением ABC-анализа<sup>75</sup> на основании четырех экспертно выделенных критериев оценки рисков:

- 1) совокупная стоимость владения ФГИС, или стоимость полного жизненного цикла ФГИС (англ. Total cost of ownership, TCO) – совокупные расходы федерального бюджета и (или) бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на создание и эксплуатацию ФГИС до момента вывода из эксплуатации, имея в виду, что недостатки в решениях, изначально использованных при проектировании и создании ФГИС, могли стать причиной постоянного увеличения расходов на обеспечение функционирования ФГИС и развитие ее функциональности в соответствии с меняющимися требованиями законодательства;
  - 2) объем накопленных государственных данных в ФГИС, выраженный через совокупный объем систем хранения и резервирования данных ФГИС, имея в виду, что нарушение целостности, нарушение модели доступа или потеря данных ФГИС, имеющих наибольшие объемы, повлечет наиболее значимые негативные последствия;
  - 3) наличие сведений о действующем аттестате соответствия ФГИС требованиям о защите информации, имея в виду, что эксплуатация неаттестованной ФГИС нарушает требования законодательства и в процессе эксплуатации неаттестованных ФГИС значительно возрастают риски, связанные с обеспечением информационной безопасности и защиты информации в ФГИС;
  - 4) выявление в составе ФГИС и их инфраструктуре зарубежных программных и технических компонентов<sup>76</sup>, имея в виду, что на эксплуатацию ФГИС, использующих такие компоненты, могут оказать влияние санкционные риски и риски внешнего вмешательства (вследствие эксплуатации преднамеренно внедренных уязвимостей).
- Категорирование ФГИС с последующим присвоением каждой из ФГИС измеримой оценки в баллах произведено:
- в части совокупной стоимости владения и объема систем хранения и резервирования данных – на основании численно измеримых значений, полученных с применением ABC-анализа;
  - в части фактов выявления отсутствия действующего аттестата соответствия ФГИС требованиям о защите информации и функционирования ФГИС с использованием зарубежных компонентов (технологий) – на основании бинарных значений перечисленных критериев.

---

75. Эмпирический метод, наследующий принцип (правило) Парето: надежный контроль 20 % позиций позволяет на 80 % контролировать систему.

76. Включая ФГИС, описанные в разделе 7.1.3 настоящего отчета, для которых выявлены признаки импортозависимости.



Матрица соответствия критериев их балльной оценке ФГИС приведена в таблице 4.

Таблица 4

Критерий	Категория	Доля от совокупной стоимости и совокупного объема, %	Баллы
Совокупная стоимость владения	A	80	3
	B	15	2
	C	5	1
Объем систем хранения и резервирования данных	A	80	3
	B	15	2
	C	5	1
Отсутствует действующий аттестат соответствия ФГИС требованиям о защите информации	да		1
	нет		0
ФГИС функционирует с использованием зарубежных компонентов (технологий)	да		1
	нет		0

До начала отбора выявлены и устранены девиации выборки, связанные с некорректным вводом сотрудниками государственных органов сведений о ФГИС в подсистему инвентаризации ИТ-ресурсов ФГИС КИ:

- исключены 7 записей о ФГИС, дублирующие в базе данных подсистемы основные записи о ФГИС;
- исправлены объемы дискового пространства систем хранения данных (при установленной в подсистеме единице изменения «гигабайт» данные для четырех ФГИС были указаны в иных величинах).

Отбор ФГИС, являющихся репрезентативными, выполнен в шесть последовательных этапов:

- 1) дублирование генеральной совокупности (полного перечня из 630 ФГИС) и сквозное упорядочивание каждой из совокупностей по двум параметрам (по убыванию их значений) – совокупной стоимости владения и объему систем хранения и резервирования данных;
- 2) взаимно независимая стратификация каждой из полученных совокупностей путем механического отбора – разделением на 3 группы (страты) с равным количеством элементов (по 210 ФГИС в каждой)<sup>77</sup>;

77. Тем самым обеспечено получение групп ФГИС с условно «высокой», «средней» и «низкой» стоимостью владения и «большим», «средним» и «малым» объемом используемых хранилищ данных (1-я, 2-я и 3-я группы соответственно в каждой совокупности).

- 3) критериальное определение экспертно выделенных рисков для каждой ФГИС с категорированием ФГИС в рамках каждого множества и сформированной в нем страты:
  - для критериев, оцениваемых с применением АВС-анализа, – путем определения локальных значений критериев и, соответственно, оценки в баллах, исходя из совокупных значений оцениваемых параметров в рамках страты (независимо от иных страт);
  - для бинарных критериев – путем определения значений критериев и, соответственно, оценки в баллах, исходя из фактических значений оцениваемых параметров, независимо от принадлежности ФГИС к конкретной страте;
- 4) формирование оценки по каждому критерию в баллах и комплексной оценки для каждой ФГИС как суммы баллов, с последующим каскадным упорядочиванием элементов в каждой страте каждого множества по локальному номеру страты (группы) в множестве, локальной оценке ФГИС в страте и значению критерия группировки, использованному для формирования страты;
- 5) выделение в каждой из локально упорядоченных страт в обоих множествах 25 % первых по порядку элементов (по 53 ФГИС);
- 6) наложение выборок, полученных в рамках отбора по обоим множествам, с целью определения элементов, входящих одновременно в обе выборки.

Таким образом, в перечень репрезентативных ФГИС, которые предлагается рассматривать как приоритетные для дальнейшего изучения Счетной палатой Российской Федерации, вошли 66 систем (11 % всей совокупности).

Результаты категорирования и отбора в перечень репрезентативных ФГИС приведены в таблице 5.

Перечень репрезентативных ФГИС для дальнейшего исследования приведен в приложении № 5 к отчету.

Таблица 5

Количество баллов (оценка риска) в рамках каждой страты	Количество ФГИС, имеющих указанную оценку					Количество ведомств, ответственных за ФГИС, в итоговой выборке
	в 1-й выборке		во 2-й выборке		в итоговой выборке (наложение)	
	всего	отобрано	всего	отобрано		
5	3	3	26	26	3	3
4	20	20	110	88	13	8
3	353	133	310	42	51	24

Количество баллов (оценка риска) в рамках каждой страны	Количество ФГИС, имеющих указанную оценку					Количество ведомств, ответственных за ФГИС, в итоговой выборке
	в 1-й выборке		во 2-й выборке		в итоговой выборке (наложение)	
	всего	отобрано	всего	отобрано		
2	230	0	171	0	0	0
1	24	0	13	0	0	0
<b>Итого</b>	<b>630</b>	<b>156</b>	<b>630</b>	<b>156</b>	<b>67</b>	<b>27</b> (без повторов)

## Выводы

8.1. Законодательством Российской Федерации не установлены критерии обязательного отнесения ИС к ГИС и необходимость реализации полномочий государственных органов исключительно с использованием ГИС. Это влечет несоблюдение требований, обязательных для ГИС, операторами информационных систем, цели создания которых соответствуют законодательно установленным целям создания ГИС.

8.2. В связи с распространением норм постановления № 676 только на федеральные органы исполнительной власти и государственные внебюджетные фонды Российской Федерации выполнение установленных им требований государственными органами, не относящимися к органам исполнительной власти и государственным внебюджетным фондам Российской Федерации, а также органами местного самоуправления и иными организациями в обязательном порядке не обеспечивается. Это влечет возникновение рисков нарушения бесперебойного функционирования ГИС, создание, развитие, ввод в эксплуатацию, эксплуатация или вывод из эксплуатации которых обеспечиваются такими органами и организациями.

8.3. ГИС, описывающие услуги, функции и полномочия федеральных органов исполнительной власти и государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, содержат взаимно противоречивые и неполные данные. Это приводит к невозможности достоверной оценки степени (качества) цифровизации процессов и задач государственного управления, что влечет невозможность:

- выявления, в том числе с использованием средств автоматизации и методов анализа данных, схожих (дублирующихся) полномочий (функций) в общем объеме полномочий (функций), установленных для указанных органов законодательством Российской Федерации;

- комплексной оценки полноты и качества цифровизации процессов и задач государственного управления в указанных органах (имеется в виду степень автоматизации полномочий (функций) указанных органов с использованием ГИС).

8.4. Взаимная технологическая и архитектурная разобщенность ГИС (в том числе в пределах отдельно взятых ведомств), накопленная в результате многолетней «лоскутной» их автоматизации, выразившейся в создании и продолжении развития федеральных ГИС в виде нетиповых, обособленных прикладных решений при отсутствии установленных на законодательном уровне единых критериев выбора технологий и архитектуры при планировании создания и развития ГИС, в настоящее время:

- не позволяет оптимизировать ежегодные затраты на эксплуатацию всех существующих ГИС;
- значительно затрудняет синхронизацию планов по развитию взаимосвязанных ГИС;
- является причиной повышенной сложности и трудозатратности интеграции между ГИС и иными системами на уровне технологий, интерфейсов и параметров функционирования.

8.5. Минцифры России как заказчик услуг по передаче неисключительных прав и обеспечению функционирования платформы «ГосТех» в настоящее время обладает только неисключительными правами на программное обеспечение, составляющее технологическую основу данной платформы, на срок действия исключительных прав ПАО «Сбербанк» без права его модификации (доработки) и без передачи исходных кодов. Это влечет риск утраты Минцифры России неисключительных прав на указанное программное обеспечение в случае утраты (по любым причинам) ПАО «Сбербанк» исключительного права на него и ставит технологическую основу платформы «ГосТех» в зависимость от конкретного хозяйствующего субъекта – ПАО «Сбербанк» как обладателя исключительных прав на указанное программное обеспечение.

8.6. Вследствие сформировавшейся обособленности и раздробленности государственных данных, хранящихся в федеральных ГИС, а также несвязности составов и структур таких данных не обеспечивается их непосредственное вовлечение в принятие управленческих решений, в том числе на уровне Правительства Российской Федерации.

## 9. Предложения (рекомендации)

9.1. Правительству Российской Федерации:

9.1.1. Обеспечить внесение изменений в Федеральный закон № 149-ФЗ, предусматривающих установление критериев обязательного отнесения ИС к ГИС, – в срок до 20 декабря 2023 года.

9.1.2. Внести в постановление № 676 изменения, направленные на распространение требований к ГИС на все государственные органы, а также организации независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности, реализующие мероприятия по созданию, развитию, вводу в эксплуатацию, эксплуатации и выводу из эксплуатации ГИС, – в срок до 28 февраля 2023 года.

9.1.3. Обеспечить создание (на основе одного из существующих) единого государственного информационного ресурса, содержащего полную и достоверную информацию о функциях, об услугах и о полномочиях (задачах и процессах) всех государственных органов и организаций, уполномоченных на оказание государственных услуг и выполнение функций, в том числе по государственному контролю (надзору), и провести сопоставление ГИС с реестровыми записями о функциях, об услугах и о полномочиях (задачах и процессах), включенными в указанный информационный ресурс, – в срок до 20 декабря 2023 года.

9.1.4. Обеспечить проведение инвентаризации ГИС на предмет применяемого в них программного и аппаратного обеспечения (его актуальности, соответствия требованиям безопасности информации, возможностей масштабирования и потенциала развития) и с учетом результатов такой инвентаризации обеспечить оптимизацию количества ИС, имея в виду поэтапный вывод из эксплуатации систем (замены платформенными решениями, в том числе перевода на платформу «ГосТех»), – в срок до 30 июня 2024 года.

9.1.5. Обеспечить исключение рисков утраты Российской Федерацией в долгосрочной перспективе прав на программное обеспечение технологической основы платформы «ГосТех» – в срок до 30 июня 2023 года.

9.1.6. Обеспечить единообразное описание составов и структур всех государственных данных (данных ГИС) путем:

- утверждения единого формата описания составов и структур данных ГИС;
- обеспечения описания составов и структур данных каждой ГИС в соответствии с утвержденным форматом;
- проведения инвентаризации составов и структур данных всех ГИС с последующим предоставлением доступа к результатам такой инвентаризации государственным органам – в срок до 20 декабря 2023 года.

9.1.7. Обеспечить реализацию комплекса мер, направленных на вовлечение всех государственных информационных ресурсов в принятие управленческих решений, в том числе предусматривающих обеспечение:

- доступности всех государственных информационных ресурсов любому государственному органу и органу управления государственными внебюджетными фондами для целей аналитики и принятия им управленческих решений с обязательным устранением препятствий на пути достижения этой цели, а в отношении данных ограниченного доступа – безусловной возможности получения

на их основе обезличенных и (или) агрегированных данных в необходимом составе и объеме;

- наличия структуры арбитража государственных данных, независимой от участников споров, в целях определения и разрешения конфликтов между государственными органами, органами управления государственными внебюджетными фондами при работе с государственными данными, в том числе в случае непредставления и (или) коллизий таких данных;
- определения ключевых показателей эффективности государственных органов и органов управления государственными внебюджетными фондами по использованию государственных данных в процессе принятия управленческих решений (без учета данных, изначально находящихся в информационных системах этих органов и подведомственных им учреждений) – в срок до 30 июня 2024 года.

# Официальная ПОЗИЦИЯ



## Алексей Чукарин

директор департамента цифровой трансформации  
и координации бюджетных расходов Минцифры России

Государственные информационные системы – это фундамент цифровизации федеральной власти и региональных госорганов. От уровня развития и прозрачности работы ГИС зависит качество использования государственных услуг. Нормативное регулирование ГИС – одно из направлений работы, происходящее параллельно с развитием самих информационных систем, их адаптацией под запросы граждан, которые пользуются госуслугами, или работников ведомств, которые с помощью цифровых технологий избавляются от рутины и повышают качество своей работы. Сейчас Минцифры планирует дополнить статьи 13 и 14 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» критериями обязательного отнесения ИС к государственным информационным системам.

Новый этап развития госинформсистем начался в 2020 году, когда Президент Российской Федерации В.В. Путин поручил провести инвентаризацию ИТ-ресурсов, созданных или приобретенных для использования в госорганах, подведомственных им учреждениях органов управления государственными внебюджетными фондами. В инвентаризации Минцифры приняли участие 65 органов исполнительной власти, 3 государственных внебюджетных фонда, а также 125 госорганов учреждений и предприятий, которые являются операторами информационных систем. Численность региональных участников превысила тысячу ведомств: в инвентаризации участвовали 783 региональных органа исполнительной власти и 409 находящихся в их ведении учреждений и предприятий – операторов информационных систем.

Минцифры России собрало и актуализировало сведения о 4 369 информсистемах (751 федеральной и 3 618 региональных). При этом под инвентаризацию не попали ИТ-ресурсы с особым режимом функционирования, сведения о которых отнесены к государственной тайне.

В 2022 году результаты инвентаризации проанализировали дополнительно. Сегодня импортонезависимость – основной курс развития ИТ, который укрепит национальную безопасность и будет способствовать развитию и масштабированию отечественных решений. Поэтому в этом году Минцифры уделило особое внимание использованию зарубежных решений. В практике региональных органов власти отмечена несовместимость российского общесистемного и офисного ПО с федеральными государственными информационными системами (ФГИС), такими как ГИИС «Электронный бюджет», Автоматизированная информационная система «Единая проектная среда» (АИС ЕПС), Автоматизированная информационная система «Налог» (АИС Налог-3), федеральная государственная информационная система



«Единая информационная аналитическая система «ФАС России субъекты регулирования» (ФГИС ЕИАС), Единая государственная информационная система социального обеспечения (ЕГИССО), ГАС «Управление».

Кроме того, в региональных органах исполнительной власти отмечается наличие в едином реестре российских программ для электронных вычислительных машин и баз данных ПО, которые содержат компоненты иностранного происхождения. Минцифры России проводит мероприятия по актуализации реестра, что позволит избежать закупок импортозависимого ПО.

Для устранения выявленных несоответствий Минцифры России также разрабатывает План реализации импортозамещения программного обеспечения, в рамках которого будет разработана методика проведения системного и технологического анализа зависимостей компонентов информационных систем госорганов от других компонентов информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, а также от программного обеспечения и оборудования иностранного производства.

При этом замена компонентов в ИС приведет к необходимости повторной сертификации и аттестации ИС по требованиям к защите информации, что, как следствие, повлечет дополнительные расходы.

По поручению Председателя Правительства Российской Федерации М.В. Мишустина по итогам конференции «Цифровая индустрия промышленной России» формируются центры компетенций и рабочие группы, которые анализируют работу операционных систем, офисного ПО, мультимедийного ПО, СУБД, новых коммуникационных интернет-технологий, облачных платформ, управление разработкой ПО, управление ИТ-инфраструктурой, средства защиты информации, ERP/CRM.

Вопрос замены свободно распространяемого программного обеспечения, разработанного международным сообществом разработчиков, пока не решен. В мировой практике СПО разрабатывается совместными усилиями многих специалистов с использованием облачных систем управления репозиториями (например, [github.com](https://github.com), [gitlab.com](https://gitlab.com) и др.). Большинство таких репозиториях ПО принадлежат организациям, расположенным в странах, поддерживающих санкции против Российской Федерации, что несет высокие риски прекращения доступа к ним для государственных организаций. Некоторые российские организации уже лишены возможности управлять своими репозиториями программного кода, расположенными на площадке [github.com](https://github.com).

Минцифры России в рамках антисанкционной политики подготовило проект постановления Правительства Российской Федерации «О проведении эксперимента по предоставлению права использования программ для электронных вычислительных машин, исключительное право на которые принадлежит Российской Федерации, под открытой лицензией и созданию условий для распространения свободного программного обеспечения».

Минцифры России на постоянной основе ведет работу по выявлению и мониторингу устранения несоответствий учета информационных систем, а также разрабатывает изменения в нормативные правовые акты, усиливающие дополнительный контроль за соблюдением требований в отношении ИС с регулярными ежемесячными докладами в Правительство Российской Федерации.



Мнения



## Елена Мартынова

заместитель руководителя Росреестра,  
руководитель цифровой трансформации

Отчет Счетной палаты Российской Федерации по оценке федеральных государственных информационных систем с точки зрения перспектив цифровизации государственного управления имеет прежде всего прикладное значение. Один из его выводов – обособленность и раздробленность данных ГИС, несвязность их составов и структур, что препятствует использованию данных из систем для принятия управленческих решений. С этим сложно не согласиться.

Например, в Росреестре мы уделяем особое внимание переходу от использования разрозненных, не интегрированных друг с другом информационных систем к платформенным решениям, внедрению витрин данных и разработке собственных импортозамещенных компонентов, которые можно переиспользовать в других ИС.

В 2020 году мы разработали и утвердили Концепцию и Программу цифровой трансформации ведомства, в основе которых был заложен анализ клиентских «болей» и развитие услуг Росреестра через сквозной реинжиниринг процессов как внутренних, так и внешних. Результаты этой работы были использованы при формировании Стратегических направлений деятельности службы на период до 2030 года. В этих базовых документах нашли отражение ключевые цели и задачи, которые мы системно реализуем.

Мы ввели понятия «функциональный заказчик» и «владелец процесса», создали Архитектурный технический совет, Комитет по информационной безопасности (ИБ), сформировали свой центр компетенций по цифровизации, ИТ и ИБ («инхаус»). Для переподготовки и подготовки кадров на базе Московского государственного университета геодезии и картографии (МИИГАиК), как головного образовательного центра в сфере геодезии и картографии, создан консорциум вузов. Он обеспечит в том числе привлечение и переобучение специалистов в области цифровой трансформации и пространственных данных.

21 октября 2020 года во исполнение поручения Президента Российской Федерации во всей стране была внедрена федеральная государственная информационная система «Единый государственный реестр недвижимости» (ФГИС ЕГРН), что позволило обеспечить экстерриториальность предоставления государственных услуг, повысить качество их оказания. При этом важно понимать, что проектирование ФГИС ЕГРН началось еще в 2014 году, и за последние восемь лет нагрузка на системы и инфраструктуру выросла в 2,5 раза. Это связано прежде всего с тем, что потребности пользователей в объеме, скорости и качестве предоставления услуг принципиально изменились. Если раньше срок регистрационных действий в 30 рабочих дней

устраивал потребителей, то уже сегодня фактический срок в 3 дня вызывает вопросы и считается долгим. Поэтому перед нами встал вызов кардинального пересмотра подходов в работе и архитектуре информационных систем Росреестра.

В 2021 году службой успешно реализован эксперимент по созданию ведомственной Витрины данных единой информационной платформы национальной системы управления данными (НСУД). Эта система позволит повысить качество данных, передаваемых в другие государственные информационные ресурсы, и снизить нагрузку на ФГИС ЕГРН, перепроектирование которой мы проводим.

В конце 2021 – начале 2022 года завершён ввод в эксплуатацию аппаратно-программного комплекса Федеральной сети геодезических станций (АПК ФСГС), ГИС ведения Единой электронной картографической основы (ЕЭКО) и ГИС Федеральный портал пространственных данных (ФППД), ИС Федеральный фонд пространственных данных (ФФПД). Это позволило сократить сроки предоставления данных и материалов ФФПД (с 10 до 5 рабочих дней), сведений ЕЭКО (до 24 часов). Ведомство приступило к замещению импортных недостоверных и неполных картографических подложек в ГИС. Данные государственных и частных геодезических станций объединены в Центр единого мониторинга Росреестра, автоматизировано ведение ФФПД как базового информационного ресурса.

В интересах людей Росреестр переходит от выдачи сведений к работе с данными и предоставлению комплексных сервисов и услуг, основанных на жизненных ситуациях. Используя результаты проведенного в 2021 году эксперимента по созданию Единого информационного ресурса о земле и недвижимости, мы разработали государственную программу «Национальная система пространственных данных» (постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2021 г. № 2148). В 2022–2024 годах будет создана федеральная государственная информационная система «Единая цифровая платформа «Национальная система пространственных данных» (НСПД).

Платформа НСПД позволит решить многолетнюю отраслевую проблематику разрозненности в управлении пространственными данными. Сегодня информация об объектах недвижимости и территориях распределена по множеству информационных систем, не всегда взаимоувязана, часто противоречива. Кроме этого, существуют проблемы:

- отсутствия единой цифровой мультимасштабной объектовой карты отечественной разработки;
- длительных сроков подготовки картографической основы и ее актуализации;
- расхождения векторных картографических данных и фотопланов;
- непрозрачности получения доступа к открытым геопространственным данным.

По сути, будет разработана принципиально новая технология ведения, сбора, актуализации, использования и анализа эталонных пространственных данных.

НСПД обеспечит доступ к открытой актуальной информации в режиме реального времени, будут внедрены цифровые клиентские сервисы, отвечающие на конкретные запросы пользователей, в том числе с использованием технологий аналитики данных, искусственного интеллекта, прогнозирования и распознавания, геоинформационных омниканальных решений, машиночитаемых форматов, различных фреймворков и библиотек данных. Они помогут идентифицировать, объединить и использовать пространственные данные из многих информационных ресурсов, обеспечить их синергию, полноту и точность.

Сейчас важно обратить внимание, в том числе для обеспечения той работы, которую мы проводим в рамках НСПД, на соотнесение и формулирование в нормативных актах понятий «информационная система» и «цифровая платформа». Необходимо предусмотреть механизмы интеграции систем в платформы и перехода от «лоскутной информатизации» к «платформенной» логике построения систем и соответствующих организационных и финансовых мер, учета таких объединений в федеральную государственную информационную систему координации информатизации. Это одна из проблем при реализации проектов в сфере ГИС.

Для качественного развития отрасли и создания эффективных инструментов управления пространственными данными также необходимо:

- сформировать единые стандарты предоставления пространственных данных (ПД) и обмена информацией;
- реализовать механизм государственно-частного партнерства и переиспользования компонентов ПД;
- произвести импортозамещение на всей цепочке формирования картографической продукции и создания ПД;
- обеспечить устойчивое финансирование компонентов ПД.



## Виталий Колесников

заместитель руководителя ФНС России

# Государственный информационный ресурс бухгалтерской (финансовой) отчетности (ГИР БО)

ГИР БО был запущен в эксплуатацию в мае 2020 года, и с этого же года бухгалтерская отчетность организаций, которая ранее сдавалась на бумаге, стала направляться в электронном формате. Ресурс приобрел еще одну важную функцию – он стал аккумулятором бухгалтерской отчетности в виде единой точки входа. Организации были освобождены от обязанности дублировать сведения в Росстат.

В настоящее время ресурс ГИР БО содержит сведения о хозяйственной деятельности как тех организаций, которые обязаны направлять отчетность в налоговый орган, так и тех, кто сдает отчетность в Центральный банк РФ.

За три года своего существования ресурс стал незаменимым источником данных для 55 органов исполнительной власти, подключенных к ресурсу через систему межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ). Весь объем информации, включая закрытый контент, вынесен на платформу поставки данных и также доступен для зарегистрированных на платформе органов власти, включая Счетную палату, которая стала пилотным пользователем. За все время существования ресурса к его функционалу на основе программного интерфейса для передачи сведений (API) подключились 138 коммерческих абонентов.

На текущий момент опубликовано немногим более 2,3 млн экземпляров бухгалтерской (финансовой) отчетности компаний, в том числе в ресурс представлено более 43 тыс. аудиторских заключений, которые по распоряжению Правительства РФ до конца 2022 года будут исключены из публичного доступа.

Благодаря удобному интерфейсу и оперативному опубликованию данных количество визитов пользователей на сайт ресурса ежегодно растет: с 1,3 млн в 2020 году до 1,7 млн в 2021 году. В 2022 году только за период с января по август количество визитов уже сравнялось с уровнем 2021 года и на данный момент составляет немногим более 1,7 млн.

Ежегодное количество скачиваний отчетности (по данным Яндекс-метрики) не бывает меньше 600–700 тысяч раз.

В условиях санкционного давления ресурс претерпел некоторые изменения в части функциональности. Будучи площадкой публикации информации о бухгалтерской (финансовой) отчетности в формате единого окна, ресурс мог стать источником сведений для недружественных стран с целью введения ограничений деятельности

российских предприятий. С целью недопущения этого Правительством РФ были приняты временные меры по ограничению доступа к такой чувствительной информации, и сейчас проводится работа по созданию инструмента, позволяющего на постоянной основе защитить данные бухгалтерской отчетности тех организаций, деятельность которых может стать поводом для наложения на них ограничений со стороны западных партнеров.

При поддержке Минфина России ресурс постоянно развивается. Так, на 2023–2025 годы запланирована одна из масштабных доработок в части функциональности и наполненности ресурса данными финансовой отчетности, подготавливаемой в соответствии с международными стандартами. На начальном этапе отчетность должна быть опубликована в формате pdf, но впоследствии с участием пилотных организаций форматы планируется трансформировать в машиночитаемые.

Работа предстоит достаточно объемная, но с учетом создания специальных маркеров отчетности, группировки по категориям налогоплательщиков, а также в сотрудничестве с Федеральным казначейством и СРО Ассоциация «Содружество» ресурс станет незаменимым источником наиболее полных данных об организациях, охватывающим все форматы бухгалтерской (финансовой) отчетности и аудиторские заключения в машиночитаемом формате.

## Реестр МСП – получателей поддержки

20 декабря 2020 года на сайте ФНС России впервые был размещен Единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства – получателей поддержки (<https://rmsp-pp.nalog.ru>), созданный совместно с Минэкономразвития России в рамках федерального проекта «Акселерация субъектов малого и среднего предпринимательства».

Ранее реестры вели органы власти всех уровней, реализующие программы поддержки малого бизнеса. Однако все эти реестры были обособлены друг от друга, и с запросами о предоставленной поддержке конкретному субъекту малого или среднего предпринимательства необходимо было обращаться к разным реестрам.

Реестр МСП сформирован на основании сведений, представленных федеральными и региональными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, акционерным обществом «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства», его дочерними обществами, организациями, образующими инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства.

При этом данные для формирования реестра передаются несколькими способами:

- через сервис на сайте ФНС России;
- с помощью СМЭВ;
- с использованием API.



В реестр включаются сведения о получателях поддержки (юридических лицах, индивидуальных предпринимателях и самозанятых) с отражением ключевых характеристик (дата и срок предоставления, форма, вид и размер поддержки и т. д.).

По состоянию на 19 августа 2022 года в реестре получателей поддержки содержатся сведения о 7,4 млн фактах поддержки, оказанных 2,27 млн субъектов МСП и самозанятых граждан с 2019 года по июль 2022 года.

За этот период в реестр внесены сведения о финансовой поддержке на сумму около 1 378,0 млрд рублей. Более 84 % финансовой поддержки предоставлено федеральными органами исполнительной власти (Минэкономразвития России, Минпромторг России, ФНС России).

Новые сведения добавляются в реестр 15 числа каждого месяца.

Публикация указанных сведений создает единый механизм публичности и прозрачности. Реестр предоставляет оперативную информацию об оказанных мерах поддержки, а также кем и когда они были оказаны, какие результаты принесли. Это не требует никаких затрат со стороны субъектов малого и среднего предпринимательства. Единый реестр малого и среднего предпринимательства – получателей поддержки открывает новые возможности для анализа эффективности предоставления государственной поддержки.

Содержащиеся в реестре сведения можно получить через сервис реестра на сайте ФНС России, с помощью СМЭВ или в виде набора открытых данных.

## ЕГР ЗАГС

Федеральным законом от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» ФНС России определена оператором федеральной государственной информационной системы, в которой ведется Единый государственный реестр записей актов гражданского состояния (ЕГР ЗАГС).

В полномочия оператора входят вопросы создания, развития, эксплуатации, обеспечения непрерывного доступа к системе, защиты содержащихся в ней персональных данных и предоставления сведений из ЕГР ЗАГС.

Система создана за 1,5 года, построена на принципах импортозамещения (100 % инфраструктуры и 97 % программного обеспечения российского производства) и введена в эксплуатацию 1 октября 2018 года.

Объектами информатизации являются 4 тыс. органов ЗАГС. При этом доступность услуг органов ЗАГС для граждан постоянно растет за счет подключения к системе органов МФЦ. По состоянию на 1 августа 2022 года к ЕГР ЗАГС подключены МФЦ 15 субъектов Российской Федерации, включая крупные регионы, такие как Москва и Московская область. До конца 2024 года к системе планируется подключение МФЦ еще 7 субъектов Российской Федерации.

«Сердце» системы находится в центре обработки данных ФНС России. Для доступа к системе ФНС России в органы ЗАГС поставлены 15 тыс. защищенных программно-аппаратных комплексов (тонкий клиент, СКЗИ) и обеспечено подключение единой сетью от национального оператора (Ростелеком). Каждому сотруднику ЗАГС в УЦ ФНС России выпускается персональная карта с тремя сертификатами: для доступа в систему, построения зашифрованного канала до ЦОД и усиленной квалифицированной электронной подписью.

Сегодня услуги оказываются в режиме онлайн. С учетом часовых поясов и МФЦ система работает в режиме 24/7/365. В пиковые часы в системе одновременно работают свыше 7,5 тыс. пользователей.

С момента ввода системы в эксплуатацию в ЕГР ЗАГС зарегистрировано свыше 20 млн записей актов гражданского состояния. Среднее время оказания государственной услуги сотрудниками органов ЗАГС составляет 15 минут. Органами ЗАГС оцифрованы и успешно конвертированы в ЕГР ЗАГС 525 млн (100 %) записей актов с 1926 года. Конвертация позволила обеспечить полную экстерриториальность услуг органов ЗАГС. Граждане более не привязаны к месту жительства или первичной регистрации акта гражданского состояния.

Совместно с Минздравом России реализована интеграция информационных систем, которая позволяет получать в ЕГР ЗАГС медицинские свидетельства о рождении и смерти в электронном виде, исключив необходимость их представления заявителем на бумажном носителе.

Активно развивается оказание услуг органов ЗАГС через Единый портал государственных и муниципальных услуг (ЕПГУ). Реализована возможность подачи в электронном виде заявлений на регистрацию всех видов актов гражданского состояния и получение повторных свидетельств.

Разработан сервис получения гражданином в электронном виде из ЕГР ЗАГС сведений о себе и его несовершеннолетних детях. За 2021 год указанной услугой воспользовались свыше 1,2 млн пользователей ЕПГУ.

В марте 2022 года на ЕПГУ запущен суперсервис «Рождение ребенка», который позволяет получить услугу без личного посещения органа ЗАГС, выбрав только имя ребенку. Популярность суперсервиса «Рождение ребенка» продолжает расти.

Сведения из ЕГР ЗАГС очень востребованы и предоставляются оператором только в электронном виде через СМЭВ: как в проактивном режиме (рассылка), так и по запросу. Ежемесячно система обрабатывает около 30 млн запросов. Время ответа составляет несколько секунд. Реестр ЗАГС играет ключевую роль в реализации указов Президента РФ по выплатам семьям с детьми.

Разработаны мобильное приложение «Реестр ЗАГС» и электронные сервисы на информационно-аналитическом портале ЕГР ЗАГС ([zags.nalog.ru](http://zags.nalog.ru)), которые

позволяют в онлайн-режиме проверить наличие записи акта в реестре, оплатить государственную пошлину за услуги органов ЗАГС с использованием эквайринга.

ЕГР ЗАГС является ключевым поставщиком сведений в федеральный регистр сведений о населении, на основе которых создаются эталонные профили детей до 14 лет, а также формируются родственные и семейные связи.

Опыт регионов.

Комментарии КСО



## Ирина Тулякова

Председатель Счетной палаты  
Владимирской области

Тема представленного отчета крайне важна и актуальна для региональных контрольно-счетных органов, так как связана с обеспечением контроля за достижением национальной цели развития Российской Федерации «Цифровая трансформация», направленной на прорывное развитие нашей страны и повышение уровня жизни ее граждан.

Проведенный анализ нормативных правовых актов, регулирующих вопросы цифровизации, и федеральных государственных информационных систем выявил общие проблемы, сдерживающие цифровую трансформацию государственного управления как на федеральном, так и на региональном уровне. Выводы, сделанные Счетной палатой Российской Федерации, в полной мере коррелируют с результатами проведенной Счетной палатой Владимирской области проверки законности и эффективности использования бюджетных средств, выделенных Департаменту цифрового развития Владимирской области (ДЦР) на реализацию мероприятий государственной программы Владимирской области «Информационное общество» в 2020–2021 годах.

Так, в ходе контрольного мероприятия установлено, что документы стратегического планирования Владимирской области не в полной мере были нацелены на решение задач цифровой трансформации, поставленных Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474, и не коррелировали друг с другом. Поручение Президента РФ от 31 декабря 2020 г. о необходимости утверждения стратегии цифровой трансформации и внесения корреспондирующих изменений в действующие отраслевые документы стратегического планирования субъектов РФ по состоянию на 31 марта 2022 года не было выполнено.

Нормативные правовые акты Владимирской области, определяющие порядок координации деятельности органов исполнительной власти в сфере информатизации, устарели, не актуализировались и в 2020–2021 годах не реализовывались. Координационный совет по информатизации при администрации Владимирской области не собирался. Правовая база, регламентирующая обязанность органов исполнительной власти руководствоваться едиными требованиями при реализации проектов в сфере информационных технологий, не создана. ДЦР не обладал достоверной и полной информацией о наличии информационных систем (ИС), используемых органами исполнительной власти Владимирской области.

В федеральной государственной информационной системе координации информатизации содержались данные о 24 ИС Владимирской области, из которых

лишь 6 зарегистрированы как государственные. На бюджетный учет в органах исполнительной власти поставлено 36 % от общего числа используемых в их деятельности ИС, что связано с нахождением ряда ИС в опытной эксплуатации или с приемкой ИС по государственным контрактам в качестве услуг без передачи соответствующих лицензий.

Проводимые мероприятия по информатизации сконцентрированы на обеспечении потребностей отдельных ведомств, а не группы ведомств или региона в целом. Это приводит к тому, что ИС органов исполнительной власти Владимирской области в ряде случаев являются обособленными, а использование общих данных различными ведомствами затруднительно. Как результат – неэффективные расходы областного бюджета, объем которых по результатам проверки оценен в сумме 27,6 млн рублей.

Полагаем, что предложения, выработанные Счетной палатой Российской Федерации, создадут условия для повышения ответственности государственных органов по соблюдению требований к созданию и эксплуатации государственных ИС, минимизации рисков утраты прав на создаваемое программное обеспечение, позволят вовлечь все государственные информационные ресурсы в принятие управленческих решений, что будет способствовать повышению эффективности использования бюджетных средств.



## Игорь Наумов

начальник информационно-аналитической инспекции  
Контрольно-счетной палаты Москвы

В 2020 году Контрольно-счетной палатой Москвы (КСП Москвы) завершено проведение аудита эффективности использования бюджетных средств на создание, развитие и поддержку экосистемы цифровой экономики города Москвы, повышение качества жизни населения и управления городом (включая реализацию мероприятий государственной программы города Москвы «Информационный город», далее – Программа)<sup>1</sup>. В ходе аудита эффективности проведен анализ реализации мероприятий Программы за период 2012–2019 годов с общим объемом финансирования из средств бюджета города Москвы в сумме 376,8 млрд рублей<sup>2</sup>, дана оценка состояния нормативно-правового обеспечения отрасли, исполнения требований федеральных и региональных нормативных правовых актов в сфере информатизации, проанализированы результаты внедрения и использования ключевых цифровых платформ и отдельных общегородских информационных проектов, оценена эффективность расходов бюджетных средств на эксплуатацию информационных систем и ресурсов (ИСиР)<sup>3</sup>, включая реализацию требований по информационной безопасности.

По результатам аудита эффективности Правительству Москвы направлены рекомендации, предусматривающие:

- разработку (актуализацию) нормативных правовых актов в сфере информатизации;
- оптимизацию структуры (показателей, индикаторов) и финансового обеспечения Программы;
- пересмотр (корректировку) архитектуры отдельных цифровых платформ (проектов, сервисов);
- разработку средств цифровой поддержки по различным вопросам городского управления;

- 
1. Пункт 6 Плана работы КСП Москвы на 2020 год.
  2. Средства федерального бюджета на финансирование мероприятий в рамках Программы предоставлялись в 2014 году в сумме 0,22 млрд рублей.
  3. На дату завершения аудита эффективности в установленном порядке были учтены и эксплуатировались 168 общегородских и ведомственных информационных систем. Сведения Единого реестра информационных систем и ресурсов города Москвы по состоянию на 22 июля 2022 года: [https://www.mos.ru/upload/documents/files/2328/22072022\\_Reestr\\_RIRS\\_dlya\\_pyblikacii.pdf](https://www.mos.ru/upload/documents/files/2328/22072022_Reestr_RIRS_dlya_pyblikacii.pdf)

- оптимизацию учета результатов разработки информационных систем (основных средств и нематериальных активов).

Информационная база, сформированная по итогам аудита эффективности Программы, позволила в последующий период в ходе контрольных и экспертно-аналитических мероприятий проводить целевую оценку эффективности отраслевых и ведомственных расходов бюджетных средств на создание (модернизацию) и эксплуатацию отдельных общегородских информационных систем и ресурсов, результативности внедрения цифровых технологий в сфере государственного управления.

В ходе проверки организации исполнения бюджета города Москвы в рамках внешних проверок годовых отчетов об исполнении бюджета города Москвы за 2020–2021 годы проведен анализ средств автоматизации ведения бухгалтерского учета, формирования бюджетной (бухгалтерской) отчетности главными администраторами бюджетных средств и подведомственными им бюджетными учреждениями, а также цифровых сервисов обработки данных бюджетного учета, обеспечивающих надежность системы контроля формирования консолидированной годовой бюджетной отчетности, внутренней согласованности форм бюджетной отчетности и защиты от возникновения ошибок за счет автоматизации контрольных соотношений к показателям форм бюджетной отчетности в составе следующих ИСиР: «Автоматизированная информационная система управления бюджетным процессом, первая очередь Департамента финансов города Москвы. Модернизированная» (АИС УБП-1М); «Автоматизированная система управления городскими финансами» (АСУ ГФ); «Универсальная автоматизированная информационная система «Бюджетный учет» (УАИС «Бюджетный учет», «облачная бухгалтерия»)<sup>4</sup>; «Сервис Консолидированного управленческого учета» Единой медицинской информационно-аналитической системы города Москвы.

В 2021 и 2022 годах проведены мониторинги<sup>5</sup> использования бюджетных средств, направленных на эксплуатацию информационных систем и ресурсов в целях реализации органами исполнительной власти возложенных функций в социальной сфере. Так, в 2022 году в рамках мониторинга проанализированы нормативные правовые акты Российской Федерации и города Москвы, регламентирующие осуществление эксплуатации и использования информационных систем и ресурсов, дана оценка отражения в учете государственных органов и учреждений операций, связанных с предоставлением (получением) прав использования программ для ЭВМ и баз данных (результатов интеллектуальной деятельности), проведены анализ

---

4. По состоянию на 31 декабря 2021 года к подсистеме ведения бюджетного (бухгалтерского) учета УАИС «Бюджетный учет» подключено 2 450 организаций, к подсистеме ведения кадрового учета и расчета заработной платы – 2 256 организаций.

5. Пункт 1.15 Плана работы КСП Москвы на 2021 год, пункт 1.18 Плана работы КСП Москвы на 2022 год.



использования 167 ИСиР<sup>6</sup>, наличия и применения процедур верификации и валидации данных, содержащихся в ИСиР, используемых ОИВ социальной сферы, и анализ расходов на эксплуатацию информационных систем, обеспечивающих реализацию функций социальной сферы семи органов исполнительной власти города Москвы.

Результаты мониторинга показали, что по-прежнему актуальны задачи:

- соблюдения правового режима использования и эксплуатации ИСиР (в части исполнения требований по учету прав интеллектуальной собственности, проведения документированных процедур верификации и валидации данных);
- обеспечения единого правового поля и целостности системы терминологического аппарата нормативных правовых актов Российской Федерации и города Москвы по вопросам использования и эксплуатации ИСиР;
- необходимости повышения прозрачности (обособленного учета) расходов бюджета города Москвы на эксплуатацию ИСиР по соответствующим кодам бюджетной классификации расходов.

В ходе обследования<sup>7</sup> результативности использования бюджетных средств, выделенных на создание цифровой платформы с использованием общегородских информационных сервисов для вовлечения граждан в решение вопросов городского развития, рассмотрены вопросы результативности использования и эффективности расходов бюджетных средств на создание (развитие) и эксплуатацию следующих информационных систем: общегородского портала «Наш город», государственной информационной системы города Москвы «Краудсорсинговая платформа Правительства Москвы «Город идей»<sup>8</sup>, проекта «Активный гражданин» (включая автоматизированную информационную систему «Электронный дом»<sup>9</sup> и сервис «Общественные обсуждения»), информационной системы публикации данных

---

6. В том числе: 155 ИСиР, находящихся в государственной собственности, 12 ИСиР – в негосударственной собственности. Из 155 ИСиР, находящихся в государственной собственности, 101 находится в собственности города Москвы, включая 22 ИС, учтенных на балансе ОИВ социальной сферы и подведомственных учреждений.

7. Пункт 2.2 Плана работы КСП Москвы на 2021 год.

8. Система предназначена для вовлечения жителей города Москвы в процесс формирования предложений по решению отдельных вопросов жизнедеятельности города Москвы, проведения экспертного отбора наиболее эффективных предложений, участия жителей города Москвы в обсуждении и голосовании за отобранные предложения в целях их последующей реализации.

9. Система предназначена для автоматизации комплексов мероприятий, направленных на предоставление жителям города Москвы и организациям – собственникам помещений в многоквартирных домах в городе Москве возможности получения услуг и сервисов, а также создания условий, способствующих эффективному проведению голосований, опросов и коммуникаций в электронном виде.

и приема сообщений пользователей<sup>10</sup>. По результатам обследования оператору систем и функциональным заказчикам направлены предложения по актуализации нормативных правовых актов, регулирующих применение ИС и сервисов, обеспечению учета результатов интеллектуальной деятельности, оптимизации расходов на эксплуатацию.

В рамках проведенной проверки<sup>11</sup> использования бюджетных средств, направленных на осуществление финансово-хозяйственной деятельности государственного бюджетного учреждения города Москвы «Многофункциональный миграционный центр», оценки правомерности и эффективности использования государственного имущества проведен анализ результативности использования и эффективности расходов на эксплуатацию информационных систем Многофункционального миграционного центра<sup>12</sup>. По результатам проверки оператору систем и в уполномоченные органы Правительства Москвы направлены рекомендации по оптимизации межведомственного информационного взаимодействия, обеспечению требований информационной безопасности и учету результатов интеллектуальной деятельности.

- 
10. Государственная информационная система города Москвы, обеспечивающая публикацию в информационно-телекоммуникационной сети Интернет информации о деятельности органов исполнительной власти города Москвы и подведомственных им организаций, прием сообщений и сигналов от жителей города Москвы, относящихся к деятельности органов исполнительной власти города Москвы и подведомственных им организаций, а также публикацию ответов органов исполнительной власти города Москвы.
  11. Пункт 2.5 Плана работы КСП Москвы на 2021 год.
  12. В ходе проверки проведен анализ правомерности и эффективности расходов бюджетных средств на создание и эксплуатацию информационных систем, предназначенных для автоматизации процессов регистрации, обработки и проверки заявлений и иных документов, предоставленных иностранными гражданами, для организации процесса оказания иностранным гражданам медицинских услуг, для автоматизации процесса тестирования иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, и организации выдачи им патента на осуществление трудовой деятельности.



## Константин Желудков

Председатель Контрольно-счетной палаты  
Санкт-Петербурга

В публикуемом отчете Счетной палаты Российской Федерации глубоко исследованы механизмы цифровизации государственного управления в Российской Федерации.

Сформированные рекомендации Правительству Российской Федерации, особенно по обеспечению доступности всех государственных информационных ресурсов любому государственному органу, должны стать мощным драйвером поступательного развития сфер производства, торговли, логистики, медицины, образования и других отраслей, которые находятся в фокусе внимания контрольно-счетных органов всех без исключения регионов страны.

Практическая реализация рекомендаций позволит контрольно-счетным органам расширить потенциал внешнего государственного финансового контроля, повысит результативность взаимодействия с объектами контроля (аудита).

Динамичное развитие сферы ИТ в Санкт-Петербурге выгодно отличается от других регионов благодаря слаженному межведомственному взаимодействию правительства города. Об этом же свидетельствует и опубликованный Некоммерческим партнерством «РУССОФТ» рейтинг регионов по приросту экспорта компьютерных, телекоммуникационных, информационных услуг. В течение всего прошлого года в Санкт-Петербурге наблюдался повышенный спрос на современные информационные технологии. Объем услуг в сфере телекоммуникаций поднялся на 8,2 % по сравнению с 2020 годом и составил 144,4 млрд рублей. Число аккредитованных ИТ-компаний Санкт-Петербурга увеличилось на 21,3 % и составило более 1,8 тыс., или 12,8 % общего количества ИТ-компаний России.

Одним из ключевых факторов успешного социально-экономического развития Санкт-Петербурга выступает качество государственного управления. Его модернизация способствует обеспечению гласности и формированию единого информационного пространства Санкт-Петербурга, наряду с цифровой трансформацией ключевых региональных отраслей экономики и социальной сферы, а также процессов государственного управления.

В Санкт-Петербурге насчитывается около 100 государственных информационных систем, доступ к которым у Контрольно-счетной палаты Санкт-Петербурга (КСП Санкт-Петербурга) по разным причинам отсутствует.

Летом этого года Комитет Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам Федерального Собрания Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации и контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации провели совещание, на котором были приняты новации Федерального закона № 6-ФЗ

и рекомендации высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации. По итогам совещания КСП Санкт-Петербурга предоставлен постоянный доступ к основным государственным информационным системам Санкт-Петербурга.

В сентябре 2021 года Счетная палата Российской Федерации и КСП Санкт-Петербурга провели параллельное экспертно-аналитическое мероприятие по анализу системы защиты прав застрахованных лиц в сфере ОМС. По результатам мероприятия отмечены резервы повышения качества существующей организации защиты прав застрахованных лиц в сфере ОМС, механизмы обеспечения органами исполнительной власти мер по устранению и недопущению впредь случаев нарушения прав застрахованных лиц со стороны медицинских организаций. Рекомендации КСП Санкт-Петербурга, направленные на формирование целостной системы по устранению случаев нарушения прав застрахованных лиц в сфере ОМС, касались совершенствования правового регулирования данного вопроса.

В октябре 2021 года в ходе контрольного мероприятия в отношении деятельности СПб ГКУ «Городской мониторинговый центр» и Комитета по информатизации и связи был установлен факт расходования бюджетных ассигнований на эксплуатацию, сопровождение и развитие АПК «Безопасный город» при отсутствии таких полномочий у ГКУ «Городской мониторинговый центр». КСП Санкт-Петербурга рекомендовала закрепить ГКУ «Городской мониторинговый центр» в качестве оператора АПК «Безопасный город» либо дополнить его полномочия как оператора автоматизированных систем, входящих в состав АПК «Безопасный город», полномочиями по созданию, эксплуатации и сопровождению соответствующих автоматизированных систем.

Планом работы КСП Санкт-Петербурга на 2022 год запланировано проведение в IV квартале экспертно-аналитического мероприятия по вопросу эффективности использования средств бюджета Санкт-Петербурга по мероприятию «Эксплуатация, сопровождение и развитие АПК «Безопасный город» государственной программы Санкт-Петербурга «Обеспечение законности, правопорядка и безопасности в Санкт-Петербурге».



## Елена Боева

Председатель Контрольно-счетной палаты  
Хабаровского края

Вопросы создания и обеспечения эффективного функционирования информационных систем затрагивались Контрольно-счетной палатой Хабаровского края в рамках контрольного мероприятия на предмет законности и эффективности использования средств краевого бюджета в рамках реализации регионального проекта «Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой государственной информационной системы здравоохранения» национального проекта «Здравоохранение».

В целях реализации мероприятия регионального проекта 65 краевых государственных учреждений здравоохранения переведены в 2021 году на эксплуатацию медицинской информационной системы «БАРС» с заменой ранее используемых программных комплексов. С учетом данных 2022 года количество пользователей новой системы составит 74 учреждения.

Результаты проведенного мероприятия показали, что при эксплуатации новой системы у большинства учреждений здравоохранения возникают различные проблемы – как технического характера, относящиеся к компетенции разработчика, так и связанные в том числе с недостаточной квалификацией IT-специалистов.

Ряд выявленных проблем можно отнести к проблемам переходного периода, обусловленным сменой используемого программного обеспечения, решение которых требует дополнительных затрат на расширенное сопровождение.

Одной из причин возникающих на сегодня трудностей, связанных с выстраиванием единого информационного контура в системе здравоохранения, как раз и является так называемая «лоскутная» информатизация.

Замена применяемых решений в сфере информатизации приводит к временному снижению эффективности функционирования системы и дополнительным расходам бюджетных средств и в итоге затрудняет внедрение и развитие электронных сервисов взаимодействия с получателями услуг.

При этом понесенные ранее затраты на информатизацию отрасли здравоохранения фактически направлялись на решение краткосрочных задач и не обеспечивали поступательное развитие системы.

Исходя из возможных вариантов развития информационных систем, формирование централизованных «сквозных» решений является наиболее перспективным и эффективным методом решения задач в области информатизации.

Возможность применения типовых решений на платформе, утвержденной профильным федеральным органом исполнительной власти, позволит избежать «лоскутности» информационных систем субъектов и дальнейшей необходимости их настройки для совместимости с информационными системами федерального уровня. Это позволит, с одной стороны, тиражировать информационные системы в субъектах, а с другой – осуществлять анализ массивов информации с учетом данных, формируемых на уровне органов государственной власти субъектов.

# Рекомендации Счетной палаты

Государственные информационные системы являются одним из основных инструментов цифровизации государственного управления. В рамках экспертно-аналитического мероприятия было проанализировано 630 таких систем, используемых в 67 федеральных органах власти и подведомственных им учреждениях. При этом сами госорганы сообщили, что 390 из обозначенных систем не являются ГИС. Такое положение, по мнению Счетной палаты, заметно усложняет процессы цифровизации в государстве. Чтобы разрешить возникшие проблемы, Счетная палата дала ряд рекомендаций Правительству Российской Федерации.

*До 20 декабря 2023 года обеспечить внесение изменений в Федеральный закон № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», предусматривающих установление критериев обязательного отнесения информационных систем к государственным информационным системам.*

Федеральный закон № 149-ФЗ является правовой основой для информатизации и цифровизации государственного управления. Информационные системы в законе определены как совокупность содержащейся в базах данных информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств. Федеральные ГИС, в свою очередь, определены как подмножество (разновидность) информационных систем. Первичный же термин дополняется только основаниями создания ГИС:

- на федеральном уровне – федеральные законы, правовые акты федеральных государственных органов;
- на региональном уровне – законы субъектов Российской Федерации, правовые акты региональных государственных органов.

Кроме того, в рамках мероприятия выявлено, что на процессы государственного управления, цифровизацию и состояние ГИС сейчас влияют более 1 800 подлежащих соблюдению требований, установленных правовыми актами различного уровня.

Действующим законодательством Российской Федерации не обеспечивается ни однозначное и обязательное отнесение информационных систем ведомств к ГИС, ни единство подходов к планированию создания, созданию, эксплуатации и развитию ГИС. Все это создает риски замедления цифровизации государственного управления, заключают аудиторы.

*До 30 июня 2024 года обеспечить проведение инвентаризации ГИС на предмет применяемого в них программного и аппаратного обеспечения и с учетом результатов такой инвентаризации обеспечить оптимизацию количества ИС, имея в виду поэтапный вывод из эксплуатации систем (замены платформенными решениями, в том числе перевода на платформу «ГосТех»).*



По данным Счетной палаты, в федеральных государственных органах и подведомственных им учреждениях выявлено 630 ФГИС и 512 иных информсистем – на один государственный орган в среднем приходится 9 ФГИС и 8 иных информационных систем, автоматизирующих его деятельность. Наибольшее количество ФГИС выявлено у Росстата (37), Роспатента (35), Минцифры России (35), Росреестра (34), Минздрава России (33) и Минэкономразвития России (30 систем). Кроме того, аудиторы отмечают, что ряд систем, которые должны являться едиными объектами, во ФГИС Координации информатизации (ФГИС КИ) раздроблены на отдельные системы. В частности, АИС ПФР2 представлена как 24 отдельные системы, ИВС Росстата состоит из 21 отдельной системы.

С 2020 года Правительством Российской Федерации проводится эксперимент по созданию и внедрению единой цифровой платформы «ГосТех» – набора сквозных технологических решений, развернутых на облачной инфраструктуре.

Отметим, что, по оценкам аудиторов на декабрь 2021 года, совокупная стоимость владения 630 проанализированных ГИС превышает 296 млрд рублей. Строгий учет и возможное сокращение количества информационных систем позволит экономить бюджетные средства на эксплуатацию и развитие ГИС.

*До 20 декабря 2023 года обеспечить единообразное описание составов и структур всех государственных данных (данных ГИС).*

Счетная палата изучила составы и структуры данных ГИС 85 федеральных госорганов – объем проанализированных документов составляет 25 770 файлов.

При этом более 10 % файлов, относящихся к информационным системам, представлены не в машиночитаемом виде, а в виде графических образов.

По итогам анализа аудиторы установили, что для 31 % ГИС документация не содержит сведений о семантике данных и способах их идентификации, то есть тех сведений, которые позволяют наполнять данные смыслом, сценариями использования. Еще в 20 % ГИС недостаточное описание наборов (атрибутов) данных приводит к невозможности определить, какие именно сведения хранятся в системе.

Низкая структурированность, нестандартизированный подход, отсутствие четкой связи между заявленной и реальной структурой данных указывают на несоответствие данных, содержащихся в ГИС, важнейшему показателю качества данных – их целостности.

Таким образом, в ходе анализа описаний составов и структур данных ГИС аудиторами установлено отсутствие единой модели государственных данных, в том числе правил и общей (единой) формы описания справочников баз государственных данных ГИС. При невыполнении этой рекомендации возникает риск невозможности определить, где и какие данные находятся (какая ГИС является их источником), каким образом

данные могут дополнять и (или) влиять друг на друга, и, как следствие, эти данные не могут быть использованы в принятии управленческих решений.

*До 30 июня 2024 года обеспечить реализацию комплекса мер, направленных на вовлечение всех государственных данных в принятие управленческих решений.*

Аудиторы Счетной палаты проанализировали информацию, хранящуюся в ГИС, рассматривая ее как новый ресурс или актив, способствующий формированию новых ценностей и повышению качества принимаемых управленческих решений.

На текущий момент времени объем накопленных данных в ряде ГИС исчисляется петабайтами (тысячами терабайт), а суммарный объем хранилищ данных ГИС составляет 510 976 Тбайт. Однако, проводя параллель с финансами, можно утверждать, что не так важны общие объемы, как то, какую пользу и последующую выгоду они принесут.

Узконаправленное (ведомственное или отраслевое) мышление по отношению к данным и их реальной ценности выступает сдерживающим фактором цифровизации государственного управления. Текущая практика «ведомственных колодцев», в рамках которых работа государственных органов и формируемые ими данные, как результаты их деятельности, являются ведомственно-центричными и сконцентрированными вокруг отдельных госорганов и (или) отраслей социально-экономической деятельности, уже сейчас не позволяет говорить о потенциале взаимного обмена сведениями.

Из проведенного аудиторами анализа следует, что на уровне Правительства Российской Федерации необходимо обеспечить формирование комплексных и последовательных мер по структурированию и последующему вовлечению всей совокупности всех государственных данных в сферу госуправления, устранению их разрозненности и несвязности:

- доступность всех государственных информационных ресурсов любому государственному органу и органу управления государственными внебюджетными фондами для аналитики и принятия управленческих решений с обязательным устранением препятствий на пути достижения этой цели, а в отношении данных ограниченного доступа – безусловной возможности получения на их основе обезличенных и (или) агрегированных данных в необходимом составе и объеме;
- наличие структуры арбитража государственных данных, независимой от участников споров, в целях определения и разрешения конфликтов между государственными органами, органами управления государственными внебюджетными фондами при работе с государственными данными, в том числе в случае непредставления и (или) коллизий таких данных;

- определение ключевых показателей эффективности государственных органов и органов управления государственными внебюджетными фондами по использованию государственных данных в процессе принятия управленческих решений (без учета данных, изначально находящихся в информационных системах этих органов и подведомственных им учреждений).

Исполнение этой рекомендации должно привести к повышению эффективности принятия управленческих решений.

# Госрасходы



## Альберт Бертяков

аналитик проекта «Госрасходы»

# Проблемы в цифрах – как посчитать государственные информационные системы и расходы на них

В октябре 2021 года вице-премьер Правительства РФ Дмитрий Чернышенко оценил затраты государства на ГИС в 460 млрд рублей. На совещании, где обсуждались вопросы развертывания Единой цифровой платформы «ГосТех» и перевода на эту платформу ключевых федеральных и региональных ГИС, Чернышенко [сообщил](#):

*Государственные ИТ-затраты сегодня колоссальные. Правительство выделяет большие деньги на развитие, ведомства запрашивают еще больше денег – общие расходы на владение федеральными и региональными информационными системами примерно 460 миллиардов рублей, примерно поровну федеральные и региональные расходы.*

*В ведомственных программах цифровой трансформации ФОИВов заложено на разработку и развитие информационных систем (без аппаратной части) 170 миллиардов рублей по базовому сценарию на три года и еще дополнительные 118 миллиардов рублей по сценарию развития.*

На том же совещании в презентации, сопровождавшей выступление Чернышенко, были представлены цифры по количеству ГИС – 826 федеральных и 3 033 региональных.

Как были получены оценки количества ГИС и затрат на них, не сообщалось ни в ходе совещания, ни в последующих материалах и выступлениях по этой теме представителей Минцифры России. Можно предположить, что источниками оценок были инвентаризация ИТ-ресурсов, прошедшая по распоряжению Правительства РФ от 9 декабря 2020 г. № 3277-р в конце 2020 – начале 2021 года на федеральном и региональном уровнях, а также данные ведомственных программ цифровой трансформации (ВПЦТ) и отчеты по кассовому исполнению федерального бюджета.

Исходя из этой предпосылки, вынуждены констатировать, что озвученные цифры могут оказаться неточными, поскольку в нормативных положениях и методиках изначально заложены концептуальные дефекты. Речь идет о двух методиках –

методике классификации бюджетных расходов<sup>1</sup> Минфина России и методике учета объектов информационно-телекоммуникационной инфраструктуры (ИТКИ) ведомств<sup>2</sup>, разработанной Минкомсвязью России еще в 2013 году. Сформулированные в этих методиках критерии отнесения тех или иных расходов конкретно к ИТ и ГИС, а также критерии отнесения информационных систем к категории государственных нуждаются в уточнении, что замечают и аудиторы Счетной палаты.

Рассмотрим подробнее историю и современное состояние в вопросе учета бюджетных расходов на ГИС.

Бюджетные расходы на ИТ, включая расходы на создание, развитие и эксплуатацию ГИС, являются объектом специального регулирования. Это означает, что ведомству, планирующему такие расходы, недостаточно представить стандартные обоснования бюджетных ассигнований в Минфин России на этапе формирования будущего бюджета – необходимо еще согласовать планируемые расходы с главным регулятором государственной информатизации, т. е. Минцифры России<sup>3</sup>. Этот процесс называется координацией информатизации и сфокусирован на основном документе – уже упомянутой ВПЦТ<sup>4</sup>.

Начиная с 2011 года методическими указаниями Минфина и Минкомсвязи предписывалось относить к расходам на ИТ и включать в ведомственный план только расходы, осуществляемые по коду вида расходов<sup>5</sup> (КВР) 242 «Закупка товаров, работ, услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий». При этом предпроектные работы, осуществляемые до начала создания ГИС (разработка концепции ГИС, разработка ТЗ), по методикам Минфина, следовало учитывать с КВР 241 «Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы», а часть работ и услуг, связанных с эксплуатацией ГИС (техническая поддержка пользователей, первоначальный ввод в ГИС больших массивов данных и т. п.), относить к КВР 244

- 
1. Приказ Минфина России от 8 июня 2019 г. № 85н «О Порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения».
  2. Приказ Минкомсвязи России от 31 мая 2013 г. № 127 «Об утверждении методических указаний по осуществлению учета информационных систем и компонентов информационно-телекоммуникационной инфраструктуры» (далее – приказ № 127).
  3. С 2018 по 2020 год существовало также требование согласования ИТ-расходов федеральных ведомств с Минфином России. Без этого согласования лимиты бюджетных обязательств (ЛБО) не разблокировались Казначейством России и практическое расходование бюджетных средств было невозможно. Данное требование было отменено после принятия постановления Правительства РФ от 10 октября 2020 г. № 1646 «О мерах по обеспечению эффективности мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов управления государственными внебюджетными фондами» (далее – постановление № 1646), кардинально изменившего процесс координации информатизации.
  4. С 2010 по 2020 год аналогичный документ назывался планом информатизации ведомства.
  5. Код вида расходов (КВР) – часть 20-разрядного кода бюджетной классификации (КБК), главного классификационного параметра бюджетных расходов. КВР используется в аналитическом учете для группировки расходов конкретного вида.

«Прочая закупка товаров, работ и услуг». То есть в самой методике бюджетного учета ИТ-расходов учитывались далеко не все расходы, реально относящиеся к ИТ и ГИС.

Но даже и имея данные по расходам ведомств по КВР 242, невозможно было без специального анализа и дополнительных классифицирующих признаков (уже за рамками бюджетной классификации, с использованием методики учета ИТ-объектов, утвержденной приказом № 127) определить конкретный объем средств, расходуемых именно на ГИС.

В методике учета Минкомсвязи была введена классификация ИТ-объектов, дробившая физически существующую ИТ-инфраструктуру на несколько категорий, среди которых, однако, не было отдельной категории специально для ГИС. По этой методике ГИС относились к классификационной категории 10 (КК 10), называвшейся «Информационные системы специальной деятельности» и определенной следующей формулировкой:

*ИС обеспечения специальной деятельности – ИС, предназначенные для автоматизации либо информационной поддержки предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций, предусмотренных в федеральных законах, актах Президента Российской Федерации, актах Правительства Российской Федерации в качестве полномочий конкретного государственного органа, а также исполняемых им функций по государственному контролю (надзору).*

На практике применение методики учета ИТ-объектов привело к тому, что ведомства стали относить к КК 10 не только «полноправные» ГИС, но и официальные сайты, и другие информационные веб-ресурсы, на которых публиковалась информация об их деятельности. Соответственно, в отчеты по бюджетным расходам на ИТ-объекты, формируемые на базе сведений из профильной Федеральной ГИС координации информатизации (ФГИС КИ), попадали данные, не имеющие никакого отношения к ГИС, и одновременно не попадали данные, точно связанные с ГИС.

Об этом уже было написано в [Бюллетене СП РФ](#) почти два года назад, в декабре 2020 года:

*До начала бума цифровизации, по данным аналитиков, расходы на федеральные ГИС составляли более 25 % суммарного объема ИТ-бюджетов федеральных органов власти. Причем это были только прямые расходы на программное обеспечение ГИС, без учета средств, идущих на создание и функционирование центров обработки данных (более 14 % суммарного бюджета на ИТ), а также на передачу данных по каналам телекоммуникаций (более 25 % всех ИТ-бюджетов), – а эти две статьи расходов также тесно связаны с ГИС, и фактически их тоже нужно засчитывать как относящиеся к ГИС.*

Проблемой был и остается до настоящего времени доступ к сведениям о бюджетных расходах на ГИС, хотя публикация таких сведений была предусмотрена Положением о ФГИС КИ<sup>6</sup>. Для того чтобы в общем объеме финансирования ИТ в ведомствах, публикуемых в форме планов информатизации, выделить расходы на конкретную ГИС, нужно было постатейно просматривать план и отбирать мероприятия, относящиеся к ГИС, из разных его разделов. В ФГИС КИ подобный отбор можно было упростить и автоматизировать, используя уникальный идентификатор объекта учета, под которым была зарегистрирована ГИС, но этот способ могли применять только авторизованные пользователи ФГИС КИ, а для сторонних пользователей (например, экспертов и журналистов) такие функции были и остаются недоступными.

Гораздо большей полнотой и точностью отличаются доступные до настоящего времени исторические сведения по количеству и бюджетным расходам на федеральные ГИС в течение 2010–2015 годов. Дело в том, что в упомянутый период действовало постановление Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2009 г. № 723 «О порядке ввода в эксплуатацию отдельных государственных информационных систем», в соответствии с которым Роскомнадзор вел реестр федеральных ГИС, предназначенных для использования при осуществлении государственных функций и (или) предоставлении государственных услуг (Реестр Роскомнадзора<sup>7</sup>). Критерий включения ГИС в Реестр Роскомнадзора на практике означал, что учитываться должна была практически каждая федеральная ГИС.

После включения ГИС в Реестр Роскомнадзора ведомства – владельцы ГИС обязаны были ежегодно актуализировать сведения о них, внося в том числе и данные по произведенным бюджетным расходам. Публично эти данные Реестра Роскомнадзора были представлены простым неструктурированным перечнем, иногда даже не в хронологической последовательности, но даже плохо отформатированные данные лучше отсутствия данных. По многим ГИС, созданным ранее 2015 года, исторические сведения из Реестра Роскомнадзора остаются единственным источником информации за этот период.

С 2016 года, когда в бюджетном процессе начал активно использоваться механизм субсидий, выделяемых главными распорядителями бюджета своим подведомственным учреждениям на исполнение государственного задания и на иные цели, многие ГИС и их финансирование стали мигрировать в «подведы». Это позволяло ведомствам вывести значительную часть ИТ-бюджетов из-под обязательного согласования, сократить время на подготовку закупочных процедур и получить больше времени на реализацию госконтракта.

---

6. Утверждено постановлением Правительства РФ от 14 ноября 2015 г. № 1235.

7. Историческая копия Реестра ФГИС Роскомнадзора доступна на портале ФГИС КИ по ссылке: <https://portal.eskigov.ru/fgis>



Поскольку подведомственные учреждения имели возможность осуществлять расходы на ГИС не по КВР 242, а по группе расходов 600, относящейся к субсидиям, ФОИВ таким образом уводили свои ГИС из-под учетного контроля регулятора.

По приблизительным оценкам, в количественном выражении такой «теневой пул» федеральных ГИС может составлять не менее 10 % от общего количества и 20–30 % в бюджетном выражении. Оговорка про экспертные оценки неслучайна – определить точное количество ГИС, выведенных из-под действия нормативных требований по координации информатизации, и объем бюджетных расходов на них весьма затруднительно, так как передача ГИС от ФОИВ «подведам» осуществляется непубличными ведомственными приказами, а финансирование расходов на ГИС идет через субсидии, информация о которых с конца 2020 года практически не публикуется. Сейчас зачастую о планируемой или начавшейся разработке новой ГИС быстрее можно узнать, анализируя сводную бюджетную роспись, – по коду направления расходов (коду НР)<sup>8</sup> в соответствующей бюджетной строке.

Начиная с 2019 года, когда были введены коды НР для планируемых к созданию новых ГИС в рамках национальной программы «Цифровая экономика», именно по коду НР стало проще всего выявлять расходы на конкретные ГИС. Примеры кодов НР для новых ГИС, появившиеся в федеральном бюджете в 2019–2022 годах, приведены в таблице.

Код НР	Наименование НР	ФОИВ-инициатор	Год включения в КБК
02700	Обеспечение функционирования Единой системы управления содействия службы занятости информационно-аналитической системы Общероссийская база вакансий «Работа в России»	Роструд	2022
04500	Внедрение общедоступной информационной системы контроля за формированием и использованием средств дорожных фондов всех уровней	Росавтодор	2019
04700	Создание электронной федеральной схемы обращения с твердыми коммунальными отходами	Росприроднадзор	2019
07000	Создание единой электронной картографической основы	Росреестр	2019
12100	Создание распределенной системы управления и мониторинга информационной безопасности в рамках развития российского государственного сегмента сети Интернет	ФСО России	2019
12400	Разработка и внедрение компонентов цифровой образовательной среды, являющихся частью федеральной информационно-сервисной платформы цифровой образовательной среды	Минпросвещения России	2019

8. Код направления расходов – часть КБК, конкретизирующая предметное назначение бюджетного расхода.

Код НР	Наименование НР	ФОИВ-инициатор	Год включения в КБК
12900	Разработка архитектуры и прототипа ресурса антивирусного мультисканера для проверки на наличие признаков вредоносной активности	ФСБ России	2019
17000	Доработка ГИС промышленности в целях создания и функционирования инфраструктуры, обеспечивающей реализацию проектов цифровой трансформации промышленности в Российской Федерации, в том числе в целях увеличения количества получателей мер поддержки	Минпромторг России	2019
21400	Создание и функционирование механизма формирования условий для цифровой трансформации отраслей экономики и секторов социальной сферы через акселерацию цифровых платформ	Минэкономразвития России	2019
21700	Создание единой цифровой платформы обеспечения деятельности Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации, палат Федерального Собрания, Совета Безопасности Российской Федерации, Администрации Президента Российской Федерации, Аппарата Правительства Российской Федерации при осуществлении ими своих полномочий	ФСО России	2019

Но такой подход не годится для ранее созданных ГИС, так как расходы на них традиционно относились ведомствами к двум универсальным кодам НР – 90019 «Расходы на реализацию государственных функций федеральных государственных органов» и 90059 «Расходы на обеспечение деятельности (оказание услуг) государственных учреждений».

Определенные усилия по наведению порядка в учете ГИС и расходов на них бюджетных средств были предприняты Правительством РФ и ведомствами-регуляторами (Минцифры, Минфин) в 2020 году:

1. Минфином России был добавлен в бюджетную классификацию новый КВР 246 «Закупка товаров, работ, услуг в целях создания, развития, эксплуатации и вывода из эксплуатации государственных информационных систем», обязательный к применению с 2021 года. Этот КВР вместе с КВР 242 подпадает под действие всех нормативных документов, регулирующих государственную информатизацию.
2. Правительством РФ было принято постановление № 1646, в соответствии с которым ведомства должны планировать свою деятельность в части ИТ не в формате планов информатизации, использовавшихся на протяжении почти 10 лет, а в новом формате ВПЦТ, которая должна содержать не только перечень мероприятий по информатизации, но и описание ИТ-инфраструктуры ФОИВ.
3. В соответствии с требованиями постановления № 1646 Минцифры России разработало, а Президиум Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности утвердил методические рекомендации по форме

и составу сведений, подлежащих включению в ВПЦТ. Среди таких сведений – перечень всех информационных систем специальной деятельности, находящихся в ведении ФОИВ, включая системы в «подведах», суммарные произведенные расходы на создание, развитие и эксплуатацию таких систем, а также плановые расходы на период действия ВПЦТ (3 года). При этом утвержденные Президиумом Правкомиссии ВПЦТ подлежат публикации на портале ФГИС КИ, что должно теоретически повысить открытость учета ГИС и прозрачность бюджетных расходов на них.

4. Как уже было сказано выше, в конце 2020 года была объявлена инвентаризация ИТ-ресурсов, в ходе которой должны были быть выявлены и поставлены на учет все ГИС, находящиеся в ведении ФОИВ и их подведомственных учреждений.

Однако, как показывает практика, этих мер все еще недостаточно.

Количество федеральных ГИС, озвучиваемое официальными представителями Правительства РФ и Минцифры России, варьируется от 500+ до 800+. При этом в открытых данных ФГИС КИ, обновляемых ежемесячно, количество записей об ИС специальной деятельности составляет немногим более 740 единиц (по состоянию на 1 августа 2022 года), а если из этого числа исключить объекты со статусом «В архиве» (этот статус относится либо к ИТ-объектам, выведенным из эксплуатации, либо к некорректным учетным записям), то общее число записей сокращается до 400.

При этом в учет ФГИС КИ не попадают многие новые ГИС, создание которых ведется в подведомственных учреждениях. Число таких ГИС, имеющих бюджеты создания и развития от ста миллионов до более чем двух миллиардов, составляет, по экспертной оценке, уже не один десяток, что в бюджетном выражении может означать расходы в 20–30 млрд рублей ежегодно.

ВПЦТ как публичный официальный источник сведений о ГИС и объемах расходуемых на них бюджетных средств также не оправдывают ожиданий. Перечни ГИС по одним и тем же ведомствам, приводимые в ВПЦТ, зачастую не совпадают с перечнями из открытых данных ФГИС КИ (хотя ВПЦТ также формируются и ведутся в среде ФГИС КИ). В одном из приложений к ВПЦТ предусмотрена форма, в которой следует указывать общий объем расходов на создание и развитие ГИС за весь ее жизненный цикл (без детализации по годам и госконтрактам), а также объем расходов на эксплуатацию ГИС в годичном исчислении – такой формат не позволяет выстраивать хронологию расходов на ГИС, а также проводить анализ расходов по различным срезам.

Объявленный курс на цифровизацию госуправления имел еще побочный эффект – «цифровизация» и «платформизация» ГИС, что выразилось не только в массовом переименовании давно созданных ГИС в модные «цифровые платформы» и «единые цифровые среды», но и в стремлении многих ведомств создать новые «цифровые платформы» вместо традиционных ГИС. При этом на планируемые к созданию «цифровые платформы» закладываются плановые объемы бюджетов, в несколько раз, а иногда и на порядок, превосходящие расходы на «старые» ГИС.



Тематические  
проверки  
Счетной палаты

## Цифровизация здравоохранения

Здравоохранение – одна из важнейших сфер деятельности государства, в которых используются информационные системы. Цифровизация здравоохранения входит в перечень целей, указанных в Стратегическом направлении в области цифровой трансформации здравоохранения и в федеральном проекте «Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения».

В ходе проверок Счетная палата [выявила](#), что реализация модели информационного взаимодействия не позволяла обеспечить целостность и полноту данных, которые агрегировались в информационных системах. Это затрудняло обеспечение полноценного взаимодействия медицинских организаций на базе информационных систем. Недостаточная формализация процессов препятствовала автоматизации и цифровой трансформации медучреждений.

Кроме того, Счетная палата [указывала](#) на недостаточную информированность граждан о своих правах в сфере ОМС. Такая ситуация была обусловлена в том числе недостатками в работе информационных систем территориальных фондов ОМС и техническими ошибками, которые допускали медорганизации при работе в этих системах.

## Цифровизация экологической сферы

Счетная палата также анализировала факторы, влияющие на создание и эксплуатацию государственных информационных систем в области экологической безопасности и охраны окружающей среды. Ведомство [выявило](#) риски, которые могут привести к неэффективной эксплуатации систем. Среди них:

- отсутствие полного объема достоверных данных как на этапе создания, так и в ходе эксплуатации ГИС;
- затягивание сроков создания ГИС;
- дублирование функций разных систем;
- устаревшие программно-технические комплексы ГИС;
- осуществление модернизации системы, не приводящей к повышению эффективности ее использования.

Так, среди причин необеспечения полноты уплаты экологического сбора выделялись недостатки функционирования Единой государственной информационной системы учета отходов от использования товаров. Устранить этот пробел Счетная палата [предлагала](#) за счет сведений других информсистем: прослеживаемости товаров (ФНС России) и маркировки товаров (Центр развития перспективных технологий).

По мнению ведомства, такое взаимодействие должно позитивно сказаться на качестве и полноте сведений, необходимых для контроля за уплатой экологического сбора.

## Цифровизация социального обеспечения

Часть проверок Счетной палаты была связана с цифровизацией сферы социальной поддержки населения. Так, на начало 2021 года в Единой государственной информационной системе социального обеспечения (ЕГИССО) были представлены сведения о 70,44 млн получателей мер социальной защиты. Это на 6,9 % больше, чем по итогам 2018 года – первого года работы системы. При этом, как [выяснила](#) Счетная палата, загруженные в ЕГИССО сведения не всегда были актуальны и совпадали с фактическими данными о предоставляемой помощи и мерах соцзащиты. Одной из причин расхождения данных являлась несвоевременная загрузка сведений поставщиками информации (федеральными и региональными органами власти, органами местного самоуправления и внебюджетными фондами).

## Цифровизация государственного управления

По мнению Счетной палаты, система государственного управления Российской Федерации в целом способствовала реализации Повестки дня в области устойчивого развития до 2030 года (далее - Повестка устойчивого развития). Одна из [рекомендаций](#) контрольного ведомства в этой сфере – создание единой информационной системы по внедрению Повестки устойчивого развития для организации взаимодействия министерств и ведомств, бизнес-сообщества, институтов гражданского общества и широкой общественности в рамках достижения ЦУР.

В ходе [анализа](#) федерального проекта «Цифровое государственное управление» Счетная палата увидела риски недостижения его результатов в установленный срок. Анализ выполнения контрольных точек проекта выявил случаи отставания от графика – от полугода до 13 месяцев. Так, в 2019 году своевременно был исполнен только 21 % контрольных точек, при этом 43 % – исполнено с нарушением сроков и 36 % – не исполнено. Основные причины нарушения сроков – задержка финансирования федерального проекта и отсутствие достаточной нормативной базы.

Одной из проблем в сфере цифровизации государственного управления является [несогласованность](#) данных из разных систем. К примеру, ФГИАС «Единая система управления государственным имуществом» (ФГИАС ЕСУГИ), за ведение которой отвечает Росимущество, агрегировала информацию о количестве АО и ФГУП. Однако сведения этой системы на момент проверки не совпадали с аналогичными данными других информационных ресурсов (Росстата и ФНС России).

Проверка подключения социально значимых объектов к сети Интернет [выявила](#) риски дублирования подключений и оплаты из федерального бюджета услуг, потребность в которых отсутствует. Причина – несовершенство нормативно-правовой базы в этой сфере. По ряду регионов в перечни подключаемых объектов были включены территориальные органы федеральных органов власти без согласования с соответствующими ФОИВ, что могло привести к вероятности двойного финансирования.

*Список тематических проверок Счетной палаты можно найти в приложении № 1.*

# Международная практика



# Введение

Цифровизация государственного управления [включает](#) использование информационных технологий для автоматизации рабочих процессов и повышения эффективности управления данными. Кроме того, в нее входит улучшение качества, повышения уровня оперативности и прозрачности предоставления государственных услуг, а также развитие и продвижение новых каналов коммуникации.

Среди ключевых элементов цифровой архитектуры правительства в мировой практике принято [выделять](#):

- единый государственный информационный портал;
- системы совместного управления данными из реестров разных государственных структур;
- механизмы предоставления государственных услуг в цифровом формате;
- системы сбора и анализа данных;
- системы надежной защиты персональной информации.

Цифровая трансформация играет важную роль в изменении традиционных подходов к планированию деятельности государственных органов, мониторингу достижения целевых показателей и оценке результатов их выполнения.

Цифровизация позволяет государствам не только выявлять и решать актуальные проблемы, но и прогнозировать, а затем и своевременно реагировать на запросы, которые могут возникнуть в будущем.

## Подходы международных организаций

### Организация Объединенных Наций (ООН)

Согласно исследованию 2020 года [«Электронное правительство 2020»](#), проведенному ООН, среднемировой показатель Индекса развития электронного правительства (E-Government Development Index, далее – Индекс) достиг 0,6<sup>1</sup>.

---

1. Индекс развития электронного правительства публикуется Департаментом ООН по экономическим и социальным вопросам (ДЭСВ ООН) каждые два года, начиная с 2001 года. Оценка проводится для всех 193 стран – членов организации. В состав сводного индекса включены три индикатора: индекс телекоммуникационной инфраструктуры (Telecommunication Infrastructure Index), основанный на данных Международного союза электросвязи (МСЭ); индекс человеческого капитала (Human Capital Index), основанный на данных ЮНЕСКО; индекс онлайн-услуг (Online Service Index), основанный на данных социологического опроса ДЭСВ ООН.

В исследовании выделены четыре группы стран:

- с очень высоким показателем Индекса (они составляют 29 % от общего количества стран);
- с высоким показателем Индекса (36 %);
- со средним показателем Индекса (31 %);
- с низким показателем Индекса (4 %).

справочно

*Мировые лидеры по развитию цифрового правительства – Австралия, Великобритания, Дания, Исландия, Республика Корея, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Сингапур, США, Финляндия, Швеция, Эстония и Япония.*

*Россия занимает 39 место (в 2020 году ее Индекс достиг 0,8176) и входит в группу стран с очень высоким показателем Индекса.*

В 2018 году среднемировой показатель Индекса был ниже и составлял 0,55.

По прогнозам ООН 2020 года, он продолжит расти – наблюдается значительный прогресс в развитии государственных информационных систем, расширении их технических возможностей<sup>2</sup> и повышении вовлеченности аудитории<sup>3</sup>.

Авторы исследования отмечают, что в 90 % государств – членов ООН функционируют «умные» порталы электронного правительства. Наиболее распространенными цифровыми сервисами и услугами являются:

- функции поиска информации и обратной связи (95 %);
- регистрация нового бизнеса (84 %);
- информация о доступных вакансиях органов государственной власти (81 %);
- получение свидетельства о рождении (77 %);
- оплата коммунальных услуг (75 %);
- получение водительского удостоверения (75 %);
- оформление разрешения на строительство (70 %).

Руководствуясь принципами Цели № 16 Повестки дня в области устойчивого развития до 2030 года ([ЦУР 16](#)) по повышению прозрачности и подотчетности государственных

- 
2. Число стран, предлагающих как минимум одну транзакционную онлайн-услугу, выросло со 140 в 2018 году до 162 в 2020 году.
  3. С 2018 года число стран, оказывающих цифровые государственные услуги, ориентированные на социальное незащищенные слои населения (люди с ограниченными возможностями здоровья, молодежь, пожилые люди, эмигранты), выросло в среднем на 11 %.

институтов, правительства активно используют цифровые платформы для публикации общественно значимой информации. Например, 138 стран (более 70 %) публикуют результаты закупок и проведения торгов онлайн, 125 стран (65 %) имеют специализированные платформы для электронных закупок. При этом меняется не только характер, но и формат предоставления информации: по сравнению с результатами исследования 2018 года наблюдается рост количества государственных информационных порталов, предоставляющих информацию в машиночитаемых форматах (рост составил 50 %). Число стран, предоставляющих госуслуги через мобильное приложение, выросло на 38 %.

Несмотря на общую положительную динамику цифровизации госуправления, существует проблема «цифрового разрыва» между различными регионами мира. Семь из восьми стран с самыми низкими показателями Индекса – представители африканского континента.

справочно

*По оценкам экспертов ООН, уровень развития государственных информационных сервисов напрямую зависит от качества телекоммуникационной инфраструктуры и повышения цифровой грамотности населения.*

## Всемирный банк

В докладе Всемирного банка о мировом развитии в 2021 году «Данные для лучшей жизни» ([World Development Report 2021: Data for Better Lives](#)) отмечается, что в условиях стремительного развития государственных информационных систем возрастает объем уникальных данных. Несмотря на преимущества технологий анализа больших данных, существуют определенные риски и ограничения. Среди основных – обеспечение необходимого качества данных<sup>4</sup> и их целенаправленного использования.

Причинами неэффективного использования данных на государственном уровне [остаются](#):

- отсутствие необходимой нормативно-правовой базы (в частности, по вопросам регулирования информационной безопасности и совместного использования данных);

---

4. Качественные данные [отвечают](#) следующим критериям: полнота (отсутствуют пробелы в данных, препятствующие их анализу или использованию); комплексный характер (все элементы, описывающие целевой объект / событие / ситуацию, включены в набор данных); своевременность (регулярные обновления); понятность (включают метаданные и машиночитаемый формат); точность; непротиворечивость; уникальность (элементы не повторяются в пределах одного набора данных); совместимость (общие стандарты, идентификаторы данных доступны для обработки на наиболее распространенных технологических платформах).

- недостаточный уровень развития цифровой инфраструктуры (например, доступ к облачным системам имеется менее чем в 20 % развивающихся стран);
- неэффективное или недостаточное финансирование.

Для повышения качества управления данными эксперты Всемирного банка рекомендуют сосредоточиться на улучшении совместимости действующих информационных систем, создании надежных механизмов информационной защиты и расширении доступа к данным.

## Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)

Авторы Руководства Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) по разработке политики цифровизации госсектора ([The OECD Digital Government Policy Framework](#)) выделяют шесть этапов цифровой зрелости государственного сектора:

1. «Цифровое по замыслу государство» (Digital by design). Государство использует цифровые технологии для реорганизации государственных процессов, упрощения процедур и создания новых каналов взаимодействия с заинтересованными сторонами.
2. «Государство, ориентированное на данные» (Data-driven). Правительство рассматривает данные как стратегический актив и на их основе создает механизмы принятия решений и предоставления госуслуг.
3. «Государство как платформа» (Government as a platform). Государство способствует интеграции ведомственных информационных систем и инструментов в рамках цифровых платформ.
4. «Открытое по умолчанию государство» (Open by default). Государство предоставляет доступ к данным и процессу принятия решений в рамках действующего законодательства и с соблюдением баланса между национальными и общественными интересами.
5. «Государство, управляемое пользователями» (User-driven). При реализации государственной политики правительство в первую очередь ориентируется на потребности граждан.
6. «Проактивное государство» (Proactiveness). С помощью настроенных алгоритмов государство предвидит потребности населения и быстро реагирует на них, избегая необходимости запроса на предоставление той или иной услуги.

Эксперты ОЭСР отмечают, что государственные информационные системы, обеспечивая оперативный обмен информацией между государственными органами и обществом, повышают прозрачность и эффективность управленческих решений.

## Европейский союз (ЕС)

Подготовка 20 млн высококвалифицированных IT-специалистов, полный территориальный охват связью стандарта 5G<sup>5</sup>, перевод 100 % основных государственных услуг в цифровой формат – ключевые цели Европейской стратегии цифровизации до 2030 года ([2030 Digital Compass: Your digital decade](#))<sup>6</sup>.

По состоянию на 2022 год объем бюджета для целей цифровой трансформации, включая развитие информационных систем в области здравоохранения, энергетики и судопроизводства, [составляет](#) 127 млрд евро.

Для оценки эффективности политики цифровизации в государствах – членах ЕС Европейская комиссия (ЕК) разработала Индекс цифровой экономики и общества ([Digital Economy and Society Index](#)).

Результаты исследования за 2022 год показывают, что некоторые государства – члены ЕС почти достигли полного перевода ключевых государственных услуг для предприятий и граждан в онлайн-режим.

справочно

*Дания, Нидерланды, Финляндия и Швеция – самые развитые цифровые экономики ЕС по состоянию на 2022 год. Болгария, Греция и Румыния имеют самые низкие показатели Индекса цифровой экономики и общества. Прогресс неравномерен как на уровне стран, так и на уровне секторов – темпы цифровизации услуг для бизнеса, как правило, опережают темпы цифровизации услуг для граждан.*

Ключевые результаты исследования за 2022 год в государствах – членах ЕС:

- только 54 % населения обладают базовыми цифровыми навыками;
- 87 % населения пользуются сетью Интернет хотя бы раз в неделю;
- 70 % домохозяйств подключены к фиксированным сетям очень высокой пропускной способности (Very High Capacity Networks);<sup>7</sup>
- 34 % предприятий активно используют облачные технологии;
- только 8 % предприятий использовали технологии искусственного интеллекта в 2021 году.

В качестве параметров измерения Индекс цифровой экономики и общества использует индикаторы в четырех областях: развитие человеческого капитала; качество доступа

5. 5G – стандарт мобильной связи пятого поколения, который отличается высокой скоростью работы Интернета (до 25 Гбит/с) с минимальными задержками в передаче сигнала (1-2 мс).

6. В 2021–2027 годы на цифровое развитие государств – членов ЕС будет [выделено](#) 20 % бюджета Союза.

7. Сети с пропускной способностью канала до нескольких Тбит/с и возможностью передачи данных на значительные расстояния (до нескольких десятков километров без промежуточного усиления сигнала).

к цифровой связи; цифровизация коммерческого сектора; цифровизация государственного управления. Как отмечают эксперты ЕК, цели по цифровизации государства и общества не могут быть достигнуты за счет улучшений в отдельных областях, необходимы скоординированные усилия по всем направлениям.

## Опыт зарубежных стран

### Великобритания

Стратегия развития цифровых технологий 2022 года ([UK Digital Strategy 2022](#)) определяет шесть подходов к развитию IT-сектора в стране.

1. Обеспечение прочных основ для реализации цифровизации по четырем основным направлениям:
  - обеспечение надежной цифровой инфраструктуры (среди целей правительства – обеспечение широкополосного доступа к сети Интернет на 99 % территории Великобритании к 2030 году и расширение доступа к связи стандарта 5G на большей части территории Великобритании к 2027 году);
  - использование возможностей анализа данных<sup>8</sup>;
  - развитие нормативно-правовой базы, способствующей поддержке инновационной деятельности согласно положениям Плана цифрового регулирования 2019 года ([Plan for Digital Regulation](#));
  - создание безопасной цифровой среды с помощью управления рисками в целях обеспечения сохранности данных<sup>9</sup>.
2. Поддержка инновационных решений и интеллектуальной собственности по трем основным направлениям:
  - поддержка университетов и научных центров. В частности, в 2022–2025 годах правительство [планирует](#) выделить 39,8 млрд фунтов стерлингов (48,16 млрд долларов США) на научные проекты в области инновационных исследований и разработок;



- 
8. Например, в 2017 году публикация транспортных данных по Лондону в режиме реального времени ([publication of Transport for London live data](#)) привела к сокращению времени в пути и уменьшению дорожных заторов.
  9. Парламент рассматривает законопроект о безопасности в сети Интернет ([Online Safe Bill](#)), направленный на обеспечение безопасности пользователей.

- выделение мер поддержки коммерческим предприятиям<sup>10</sup>;
  - внедрение передовых IT-решений в системе здравоохранения.
3. Развитие цифровых навыков и талантов, включая укрепление системы профильного образования, развитие цифровых навыков населения<sup>11</sup>, привлечение талантливых IT-специалистов<sup>12</sup>.
  4. Обеспечение финансирования цифровой трансформации с помощью увеличения количества источников и механизмов финансовой поддержки развития IT-сферы.
  5. Создание наиболее благоприятных условий для цифровизации и технологического развития.
  6. Укрепление позиций Великобритании в мире, включая содействие экспорту цифровых технологий и притоку инвестиций в технологический сектор экономики, дальнейшее расширение использования цифровых технологий государственными структурами, улучшение качества цифровых госуслуг, обеспечение доступа к государственным закупкам.

В Комплексном обзоре безопасности, обороны, развития и внешней политики 2021 года ([Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy](#)) правительство Великобритании обозначило список приоритетных стран-партнеров в области развития информационных технологий. Среди них – Австралия, Исландия, Лихтенштейн, Новая Зеландия, Норвегия, Сингапур, Япония.

## Дания

Дания – один из лидеров цифровизации государственного управления. Страна достигла наилучшего показателя (0,91) Индекса развития электронного правительства (E-Government Development Index), заняв первое место по итогам исследования ООН 2020 года.

С 2001 года правительство Дании [принимает](#) стратегии по цифровизации, последняя из пяти утвержденных стратегий – «Более сильная и безопасная цифровая Дания» 2016 года ([A Stronger and More Secure Digital Denmark](#)). В документе обозначены подходы



10. В частности, правительство [расширяет](#) применение налоговых льгот на исследования и разработки коммерческих предприятий.
11. Правительство [выделяет](#) бюджетные средства на финансирование образовательных курсов по информатике, оказывая содействие в обеспечении цифровой грамотности населения.
12. В целях привлечения талантливых IT-специалистов Великобритания обеспечивает ускоренный визовый режим для обладателей международных наград и премий.



к совершенствованию цифровой инфраструктуры, предоставлению государственных данных в открытом доступе и усилению информационной безопасности.

справочно

*Следующая стратегия по цифровизации, планируемая к публикации уже в этом году, будет сосредоточена на вопросах усиления кибербезопасности государственного сектора и более широком применении данных на базе использования новейших технологий.*

Реализация цифровизации находится в ведении различных государственных структур:

- Министерства финансов (Ministry of Finance), которое играет ключевую роль в разработке политики, связанной с развитием электронного правительства;
- Агентства по цифровизации правительства при Министерстве финансов (Agency for Digital Government under the Ministry of Finance), основной целью которого является оказание технического содействия в реализации политического видения процесса цифровизации;
- Министерства промышленности, бизнеса и финансовых дел (Ministry of Industry, Business and Financial Affairs), которое отвечает за регулирование телекоммуникационной сферы и информационных технологий;
- Министерства энергетики, коммунальных услуг и климата (Ministry of Energy, Utilities and Climate), в ведении которого находится расширение покрытия мобильной связи и широкополосного доступа к сети Интернет;
- Агентства государственных IT-услуг (Agency for Governmental IT Services), которое выполняет роль единого сервисного центра государственных цифровых услуг.

Финансирование цифровизации осуществляется путем выделения бюджетных средств правительством, участвующими в цифровой трансформации министерствами и агентствами, региональными и муниципальными органами власти.

справочно

*В декабре 2021 года Агентство по цифровизации правительства при Министерстве финансов разработало Национальную стратегию по кибербезопасности и информационной безопасности Дании на 2022–2024 годы ([The National Strategy for Cyber and Information Security 2022–2024](#)) в целях повышения технологической устойчивости и обеспечения защиты критически важных государственных информационно-коммуникационных технологий.*

*На реализацию данной стратегии планируется выделить 270 млн датских крон (36,9 млн долларов США).*



## Мексика

Национальная цифровая стратегия Мексики на 2021–2024 годы ([Estrategia Digital Nacional 2021-2024](#), далее – Стратегия) направлена на преобразование федеральной гражданской службы (Administración Pública Federal) за счет внедрения и использования информационно-коммуникационных технологий в целях улучшения качества государственных услуг, предоставляемых гражданам, и обеспечения их прозрачности<sup>13</sup>. В основу Стратегии заложены пять ключевых принципов:

- строгая экономия государственных ресурсов;
- борьба с коррупцией;
- обеспечение эффективности цифровых процессов;
- обеспечение информационной безопасности;
- обеспечение технологического суверенитета Мексики (исключительного права страны принимать решения без вмешательства извне относительно политики и стратегий, которых следует придерживаться в цифровой и технологической сферах).

В рамках реализации Стратегии выделены шесть приоритетных задач:

- совершенствование нормативно-правовой базы в области проводимой цифровой политики;
- стандартизация закупок информационно-коммуникационных технологий согласно прозрачным, строгим и эффективным правилам, которые обеспечивают экономию и ответственное использование государственных средств;
- содействие достижению технологической автономии и независимости государства;
- получение максимальной пользы от компьютерно-информационной инфраструктуры за счет технологического сотрудничества с различными учреждениями (включая местные IT-компании);
- содействие формированию культуры информационной безопасности, которая обеспечивает доверие людей, пользующихся государственными цифровыми услугами;
- обеспечение бесперебойной работы и улучшение качества реализуемых проектов и программ с помощью интеграции информации и данных, хранящихся в архивах различных учреждений.

Стратегическим видением в части цифровизации федеральной гражданской службы является обеспечение технологической независимости, которая подразумевает

---

13. Второй целью Стратегии является расширение доступа к сети Интернет по всей стране в целях обеспечения наиболее бедных и отдаленных районов страны связью, способствуя их интеграции в экономическую деятельность.

возможность отказа от обязательств и условий, навязываемых поставщиками или производителями информационных технологий (в том числе IT-гигантами<sup>14</sup>).

## США

Одним из приоритетных направлений цифровизации государственного управления в США является создание электронного правительства, обеспечивающего население всей необходимой информацией. В мае 2012 года принята Стратегия цифрового правительства ([Digital Government Strategy](#), далее – Стратегия), которая обязала государственные учреждения предоставлять гражданам США качественные и эффективные цифровые услуги. Документ определил три ключевые задачи ведомств:

- 1) предоставить населению доступ к высококачественным цифровым продуктам и услугам правительства, позволяющим получить информацию в любое время и с любого устройства;
- 2) обеспечить возможность адаптации правительства к глобальным цифровым изменениям, используя все имеющиеся технологические возможности и наработки;
- 3) развивать системы правительственных данных (government data) для стимулирования инноваций и повышения качества услуг для граждан США.

Согласно Стратегии правительство США [внедряет](#) информационно-ориентированную модель (information-centric model) цифровой трансформации – повышает согласованность и эффективность государственных информационных систем, применяет новые подходы к публикации контента, а также повышает качество цифровых государственных услуг и обеспечивает к ним повсеместный доступ.

Стратегия также регламентирует подходы к формированию цифрового правительства:

- информационно-ориентированный подход (information-centric approach), позволяющий агрегировать большие массивы данных федеральных агентств, классифицировать и сортировать государственную документацию, а также эффективно хранить и передавать информацию по запросу;
- подход «общей платформы» (shared platform approach) – упрощает управление данными как внутри отдельного государственного органа, так и на межведомственном уровне путем согласования практик в области информационного управления;
- «клиентоориентированный» подход (customer-centric approach) – определяет создание и предоставление гражданам государственных данных на базе веб-сайтов, мобильных приложений и с помощью иных способов обнаружения информации, используя обратную связь от пользователей в целях совершенствования информационных систем;

---

14. Среди IT-гигантов можно выделить, например, следующие компании: Microsoft, Alphabet (Google), Adobe, Intel, Cisco, IBM.

- принцип «безопасность и конфиденциальность» (security and privacy) гарантирует безопасное и надежное предоставление цифровых государственных услуг с учетом защиты персональной информации и конфиденциальности пользователей.

В целях обеспечения открытости государственных данных в июле 2019 года Административно-бюджетное управление США (Office of Management and Budget) совместно с Национальным управлением архивов и документации (Office of Government Information Services of the National Archives) запустило Репозиторий данных федеральных учреждений ([Resources.data.gov](https://resources.data.gov)).

справочно

*Репозиторий представляет собой облачное хранилище различных видов документов и данных (программных документов, руководств, информационных инструментов, тематических исследований и других ресурсов), которые могут быть использованы для совершенствования государственной политики в области управления данными, обмена информацией и ее использования федеральными органами власти.*

## Опыт зарубежных высших органов аудита

### Национальное управление по аудиту Великобритании

В 2018 году Национальное управление по аудиту Великобритании (National Audit Office, далее –ВОА Великобритании) [проанализировало](#) Цифровую стратегию Национальной службы здравоохранения 2014 года ([2014 Digital Strategy](#)) и управление цифровой трансформацией в ведомстве.

По итогам проверки аудиторы отметили, что к 2018 году были достигнуты не все из намеченных целей ведомства (например, не была достигнута цель по улучшению качества используемого электронного документооборота и архива).

справочно

*ВОА Великобритании рекомендовал Национальной службе здравоохранения использовать поэтапное планирование при реализации мероприятий в рамках цифровой трансформации ведомства с учетом определения целей и реалистичных сроков их исполнения, внедрить механизмы оценки бюджетных затрат и полученных выгод, а также улучшить механизмы управления цифровой трансформацией в части соблюдения стандартов и требований передовых IT-технологий.*

В 2021 году ВОА Великобритании подготовил обзор основных проблем в государственных министерствах и ведомствах, связанных с внедрением цифровых технологий ([The challenges in implementing digital change. Cross-government](#)). Аудиторы выделили несколько общих принципов для успешной цифровизации государственного управления:

- установление реалистичных и точных сроков для поэтапной реализации цифровой трансформации, обеспечение планового и поэтапного подхода в решении проблем с доступом к цифровым данным;
- обучение руководителей всех структурных подразделений необходимым навыкам, способствующим эффективной цифровой трансформации;
- обеспечение понимания целей, итогов и рисков в рамках реализации соответствующих проектов и программ цифровой трансформации;
- внедрение более гибкого процесса заключения контрактов с коммерческими предприятиями;
- своевременное планирование замены устаревших IT-систем и обеспечение надлежащего финансирования таких мероприятий;
- подход к внедрению IT-технологии как к оказанию услуги.



## Главное управление по аудиту Мексики

В 2018 году Главное управление по аудиту Мексиканских Соединенных Штатов (Auditoría Superior de la Federación, далее – ВОА Мексики) [опубликовало](#) отчет по итогам аудита эффективности реализации Национальной цифровой стратегии 2013 года ([Estrategia Digital Nacional](#), далее – Стратегия), направленной на развитие информационного общества и включавшей планы мероприятий в сфере государственного управления, цифровой экономики, образования, здравоохранения и обеспечения общественной безопасности.

справочно

*Стратегия принята для реализации целей, заложенных в Национальном плане развития на 2013–2018 годы ([Plan Nacional de Desarrollo 2013–2018](#)), среди которых – внедрение и развитие информационных и коммуникационных технологий, а также содействие формированию эффективного государственного сектора.*

Объектом проверки стала Канцелярия администрации президента (Oficina de la Presidencia de la República, далее – Канцелярия). Аудиторы рассмотрели ее работу на предмет координации деятельности различных ведомств в части разработки программных документов в области цифровизации.

ВОА Мексики установил, что в 2017 финансовом году у объекта проверки отсутствовали процессы или процедуры, которые позволили бы ему эффективно осуществлять координирующую деятельность. Канцелярия предоставила данные о своем участии в нескольких межведомственных заседаниях по вопросам внедрения цифровых инструментов. Однако она не смогла обозначить свою роль в деятельности, связанной с разработкой и реализацией государственной политики в этом направлении.

Аудиторы рекомендовали администрации президента разработать документ, устанавливающий четкие процедуры Канцелярии в части содействия политике цифровизации федеральной гражданской службы (Administración Pública Federal).

В 2020 году ВОА Мексики принял собственную Программу цифровой трансформации ([Programa de Transformación Digital ASF](#), далее – Программа), разработанную в рамках Институционального стратегического плана на 2018–2026 годы ([Plan Estratégico Institucional 2018–2026](#)). Цель Программы – способствовать цифровой трансформации ВОА с использованием лучших доступных технологий для повышения эффективности внешнего государственного контроля.

В качестве преимуществ цифровой трансформации в Программе обозначены:

- повышение уровня эффективности и оперативности аудиторской деятельности;
- обеспечение лучшей подотчетности объектов аудита;
- своевременное выявление коррупционной составляющей;
- значительная оптимизация повседневных процессов;
- улучшение процесса принятия решений;
- продвижение культуры инноваций в ВОА.



## Государственное контрольное управление США

В декабре 2021 года Государственное контрольное управление США (U.S. Government Accountability Office, далее – ВОА США) [опубликовало](#) результаты аудита управления веб-платформой официальных данных о государственных

расходах [USAspending.gov](https://www.usaspending.gov), которая позволяет пользователям осуществлять поиск и анализ данных о государственных расходах, а также загружать и сохранять найденные материалы.

справочно

*Министерство финансов США (Department of the Treasury, далее – Министерство) выполняет функции администратора платформы.*

ВОА США отметил, что Министерство анализировало отзывы пользователей сайта, в том числе с помощью юзабилити-тестирования<sup>15</sup>, и с учетом потребностей пользователей вносило изменения в платформу – в частности, была добавлена информация о неучтенных данных, создан словарь данных (data dictionary), предоставлены дополнительные форматы файлов для загрузки.

По итогам проверки ВОА США установил, что 92 % федеральных государственных служащих, опрошенных аудиторами, не знали о существовании данной платформы.

Респонденты, которые ранее пользовались платформой, отметили в качестве недостатка пользовательский интерфейс, осложнявший поиск документов. По мнению аудиторов, трудности с оперативным поиском информации негативно влияют на восприятие веб-платформы – пользователи могут сделать неточные выводы из нерепрезентативных данных или потерять доверие к правительственному ресурсу.

Также ВОА США отметил, что Министерство не проводило тестирований восприятия платформы различными категориями пользователей (такие тестирования могли бы помочь определить возможную обратную связь от посетителей на ранних стадиях запуска платформы). Как следствие, ведомство упускает возможности для расширения целевой аудитории платформы.

ВОА заключил, что несмотря на соблюдение объектом проверки стандартов прозрачности информации, обратная связь о работе веб-платформы показала недостаточную ориентированность интерфейса на пользователей и множественные ограничения доступа к данным, что повлекло обращение к альтернативным источникам информации.

ВОА вынес рекомендации Министерству по улучшению работы веб-платформы, в частности по применению клиентоориентированного подхода и повышению открытости публикуемых данных.

---

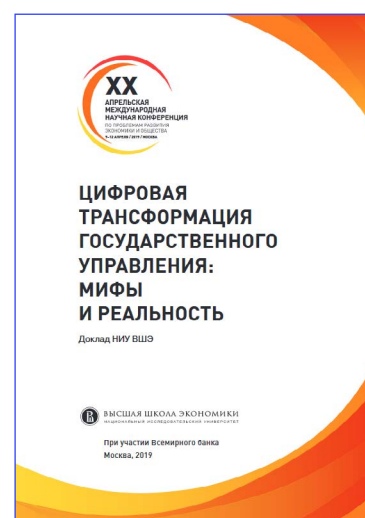
15. Юзабилити-тестирование (usability testing) – проверка удобства работы с сайтом, программой или приложением для конечных пользователей. Данный прием помогает найти недостатки в интерфейсе, оценить продукт глазами конечных пользователей. При проведении такого тестирования пользователь под контролем специалиста выполняет типовые действия с продуктом (проведение юзабилити-тестирования возможно на разных этапах создания сайта или приложения).

Исследования  
по теме

# Цифровая трансформация государственного управления: мифы и реальность

Задачи утвержденной Правительством Российской Федерации программы «Цифровая экономика» диктуют новые требования к системе государственного управления, организации и структуре государственного аппарата. Но если для бизнеса цифровизация – это ключ к выживанию на современных рынках, драйвер для повышения конкурентоспособности и увеличения прибыли, то для госорганов процесс цифровой трансформации не является столь же естественным, как для частных компаний, и потому ее роль пока неочевидна.

По мнению авторов, цифровая трансформация должна вести к кардинальному изменению подходов в организации работы органов власти с использованием цифровых технологий и алгоритмов. Это своего рода процесс адаптации к новым условиям деятельности с учетом потребностей рынка и ожидания потребителей услуг и сервисов. Без системной трансформации управленческих процессов, без кардинальной перестройки работы всего госаппарата на масштабную отдачу от цифровизации рассчитывать не приходится.



[Подробнее](#)

## Оценка открытости государственных информационных систем в России

Фокусом данного исследования стала функциональная открытость федеральных органов власти, ключевой инструмент которой – государственные информационные системы. Именно ГИС в России выступают агрегатором большинства собираемых и генерируемых государством данных. Доступность и качество предоставляемых государством данных определяет уровень его функциональной открытости, то есть возможность бизнеса, НКО, СМИ, региональных и муниципальных органов власти использовать социально и экономически значимую информацию для принятия решений.

По результатам оценки были сформулированы в том числе следующие рекомендации:

- усилить акцент в государственной политике открытости на открытость ведомств в части качества собираемых и публикуемых данных, их доступность для использования конечными потребителями, прежде всего бизнесом, НКО, СМИ, представителями гражданского общества;



- разработать и закрепить в законодательстве четкое определение термина «государственная информационная система», отделив это понятие от других типов информационных систем (ИС специальной деятельности, сайтов (порталов) органов государственной власти и т. д.);
- создать единый ресурс для публичного мониторинга госрасходов на ИТ и ГИС. На таком ресурсе необходимо размещать информацию о суммарных расходах по всем ГИС России за конкретный год, расходы на каждую конкретную систему за весь ее жизненный цикл, а также расходы на ГИС для каждого конкретного ведомства.



[Подробнее](#)

## Конкуренция в цифровую эпоху: стратегические вызовы для Российской Федерации

Данный доклад является результатом совместной работы специалистов Всемирного банка, российских и международных экспертов. В ходе работы глобального экспертного сообщества был проведен анализ международного передового опыта цифровой трансформации, охватывающего широкий спектр вопросов, которые возникают в процессе цифровых преобразований государственного и частного сектора, и подходов к формированию стратегий развития этих секторов в контексте цифровизации.

В ходе совместной работы эксперты разработали подходы к применению международного опыта в России, а также провели анализ политических и регуляторных мер, применяемых директивными органами стран – лидеров цифровизации. Был рассмотрен целый ряд направлений цифровой трансформации, в том числе появление цифровых платформ, процессы преобразований в государственном и частном секторах, а также важность формирования государственной политики в сфере инноваций, развития цифровых навыков и обеспечения занятости.

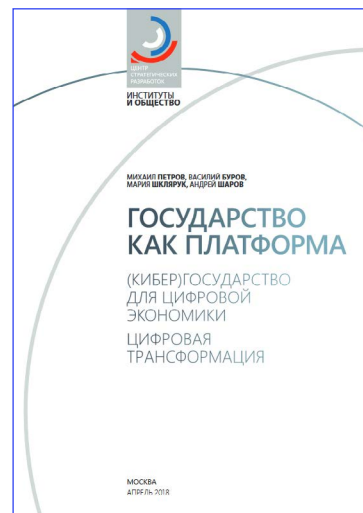


[Подробнее](#)

## Государство как платформа

В данном докладе предлагается идея «Государства-как-Платформы» – трансформации государственного управления с использованием возможностей, которые дают новые технологии. В работе представлено видение образа будущего государства, в котором государственный аппарат малочисленный, решения принимаются быстро, нет посредников в виде госорганов между человеком и его данными, возрастает возможность построения индивидуальных траекторий в развитии и решения жизненных ситуаций.

По мнению авторов доклада, государство должно, с одной стороны, стать примером успешных инноваций для граждан, некоммерческих организаций и бизнеса, а с другой – обеспечить благоприятную среду для инноваций, что невозможно без восприятия системой государственного управления реальности цифровой экономики через свою повседневную деятельность.



[Подробнее](#)

## Информационные технологии для государственных служащих

Последствия стремительных изменений в технологическом фундаменте современных государств имеют не только социальный и экономический характер, но и серьезным образом влияют на принципы и способы государственного управления, трансформируя модель взаимодействия государства и гражданина. Государственная система, устроенная вокруг аппарата управления, уходит в прошлое. На смену этой парадигме приходит модель «сервисного государства».

Данное пособие формирует общее понимание основ информационных технологий, необходимых современному государственному служащему, и знакомит с логикой их внедрения и использования в государственном управлении с учетом инновационных подходов.



[Подробнее](#)

# Изучение трансформации цифрового правительства в Европе

В отчете представлены разнообразные концепции и определения феномена цифрового правительства, ожидаемые последствия применения инноваций и новых технологий, а также основные факторы и препятствия для преобразования государственного сектора.

Авторы отмечают, что взгляд на цифровую трансформацию системы государственного управления на данный момент выглядит чрезмерно оптимистичным. Большинство концепций, которые лежат в основе почти 500 изученных источников, базируются на нормативных взглядах или ожиданиях, а не на эмпирически проверенных выводах. Отмечается, что цифровая трансформация государственного сектора требует значительных институциональных изменений, которые помогут скоординировать системы управления для успешной реализации грядущих изменений.

[Подробнее](#)

## Цифровая зрелость в правительстве

В исследовании<sup>1</sup>, проведенном компанией Gartner, отмечается, что цифровая зрелость государственного управления остается низкой. Так, по пятиуровневой шкале цифровой зрелости 80 % государственных организаций находятся между начальной и развивающейся стадиями. Более того, большинство стратегий цифрового правительства, обозначенных как «трансформация», на самом деле являются оптимизацией.

Данное исследование поможет определить уровень цифровой зрелости организации и наметить реалистичные цели, которые будут способствовать более успешной реализации цифровой трансформации.

[Подробнее](#)

---

1. Для доступа к исследованию необходимо заполнить соответствующую форму.

# Публикации в СМИ

## Почему государственные деньги не доходят до граждан

Более половины россиян не пользуются мерами соцподдержки. При этом каждый третий не обращается за выплатами, так как о них не знает. Такие данные в сентябре 2021 года привела одна из крупных страховых компаний России. Исправить эту ситуацию хотят за счет создания единого портала с информацией обо всех мерах соцподдержки. С такой инициативой генпрокурор Игорь Краснов выступил перед премьером, сообщается в Telegram-канале ведомства 23 июля. Ранее ожидалось, что такие функции на себя возьмет Единая государственная информационная система социального обеспечения (ЕГИССО), где можно будет узнать всю информацию о выплатах и льготах. Систему запустили еще в 2018 году, а в 2021-м в Минтруде анонсировали проактивный формат назначения некоторых выплат в рамках ЕГИССО – то есть без хождения по дополнительным инстанциям и сбора многочисленных справок. Для этого в рамках системы межведомственного взаимодействия планировали подружить базы данных федеральных и региональных госорганов, имеющих право давать льготы, а также разных фондов, через которые и назначаются выплаты. Но, как выяснилось позже, базы «подружили» не очень хорошо: многие сведения приходится заливать вручную, что порождает ошибки и тормозит процесс. В итоге обещанных выплат приходится ждать месяцами. Оценив все нововведения, Счетная палата в своем отчете о работе ЕГИССО в 2021 году признала: внедрение системы не упростило процесс назначения гражданам мер социальной поддержки.

26.07.2022 | Парламентская газета

[Полная версия публикации](#)

## Цифровой сервис по оценке возможностей российской науки запустят в августе

Единый цифровой сервис, содержащий сведения как об отдельных российских ученых и научных коллективах, так и об имеющихся в РФ собственных технологиях, будет запущен в августе этого года, заявил вице-премьер РФ Дмитрий Чернышенко. В результате заказчики новых технологий смогут конкурировать между собой за их разработчиков, а государство будет понимать, куда направлять усилия для обеспечения технологического суверенитета России.

17.06.2022 | РИА Новости

[Полная версия публикации](#)

## В России создадут информационную систему цифровых сервисов АПК

Президент России Владимир Путин подписал закон о создании информационной системы цифровых сервисов агропромышленного комплекса. В отличие от системы государственного информационного обеспечения в сфере сельского хозяйства, информационная система цифровых сервисов АПК создается как инструмент, который позволит аграриям (как юридическим, так и физическим лицам) получать информацию о действующих мерах господдержки через единую базу, а также оформлять саму господдержку в электронном виде. При этом сократятся затраты сельхозпроизводителей на представление отчетности и ее перевод в электронный вид.

11.06.2022 | РИА Новости

[Полная версия публикации](#)

## Путин поручил завершить создание информационной системы в сфере спорта

Президент России Владимир Путин поручил кабмину и региональным властям принять дополнительные меры для завершения создания информационной системы в сфере физкультуры и спорта, соответствующие поручения опубликованы на сайте Кремля. *«Правительству РФ совместно с органами исполнительной власти субъектов РФ при участии органов местного самоуправления с учетом ранее данных поручений принять дополнительные меры, предусматривающие... завершение создания государственной информационной системы в сфере физической культуры и спорта, ее интеграцию с существующими региональными цифровыми платформами в указанной сфере и внедрение такой информационной системы на всех уровнях в 2022 году», –* говорится в сообщении.

09.06.2022 | РИА Новости

[Полная версия публикации](#)

## Собрание государственных облаков

Переход государственных информационных систем на облачные технологии в рамках проектов «Гособлако» (государственная единая облачная платформа, ГЕОП) и «ГосТех» (единая цифровая платформа) даже без учета санкций и технологических ограничений потребует оптимизации госзатрат за счет диверсификации поставщиков с наиболее выгодными ценами за отдельные типы услуг, указывают эксперты Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара. Также, по их мнению, необходимо развивать гибкую систему закупок для оплаты услуг в зависимости от их использования – сейчас закон о госзакупках (№ 44-ФЗ) не дает такой возможности.

02.06.2022 | Коммерсантъ

[Полная версия публикации](#)

## Минцифры станет заказчиком ФГИС «Моя школа» в структуре электронного правительства

Заказчиком федеральной государственной информационной системы (ФГИС) «Моя школа» станет Минцифры по согласованию с Минпросвещения. Об этом рассказал глава Минцифры Максют Шадаев, слова которого приводятся в Telegram-канале министерства. *«Новая работа начинается по ФГИС «Моя школа». Напомню, что принят закон, по которому с 1 января 2023 года в школах могут остаться только ГИСы. Параллельно Минпросвещения по согласованию с Минцифры предложило определить Минцифры заказчиком на создание ФГИС «Моя школа» в рамках инфраструктуры электронного правительства», – сказал Шадаев.*

02.06.2022 | ТАСС

[Полная версия публикации](#)

## «Посейдон» выловит коррупционеров

Администрация президента получит информационную суперсистему, которая позволит вычислять коррупционеров. Как выяснил «Ъ», прототип системы уже работает, хотя до сих пор большинству чиновников приходится сдавать справки о доходах и расходах в бумажном виде. Новая ГИС «Посейдон» не только упростит этот процесс, но и позволит решать более сложные задачи – например, отслеживать получение чиновниками подарков и возможные ситуации конфликта интересов, предполагают эксперты.

29.04.2022 | Коммерсантъ

[Полная версия публикации](#)

## Цифровое единство требует времени

В правительстве обсуждается продление эксперимента по созданию и развитию платформы «ГосТех» – она должна унифицировать подходы к цифровизации государства – до конца 2022 года. В Минцифры объясняют сдвиг сроков в том числе недоступностью серверного оборудования и усилением атак на инфраструктуру. В аппарате вице-преьера Дмитрия Чернышенко говорят, что ведомство предлагает внести изменения в госконтракт со «Сбером» – создателем и оператором «ГосТеха» – о продлении сроков оказания услуг без изменения стоимости контракта. Чиновники рассчитывают, что сдвиг не отразится на планах по миграции всех федеральных ГИС в «ГосТех» с 2024 года. Однако закупка ядра IT-платформы «ГосТех» проводилась, когда требования к импортозамещению в IT государство еще не предъявляло. Участники рынка говорят, что на адаптацию платформы к новым условиям может уйти значительное время.

29.03.2022 | Коммерсантъ

[Полная версия публикации](#)



## Путин подписал закон об общедоступной системе контроля за использованием дорожных фондов

Президент РФ Владимир Путин подписал закон о создании общедоступной информационной системы контроля за формированием и использованием средств дорожных фондов (СКДФ), которая позволит автомобилистам жаловаться на качество дорог. Документ опубликован на официальном портале правовой информации. Согласно закону, СКДФ будет представлять собой федеральную государственную информационную систему, «обеспечивающую сбор, обработку, хранение, предоставление, размещение и использование информации» о дорогах общего пользования федерального, регионального, межмуниципального, местного значений. В нее также будут вноситься данные об истории дорожных работ, результаты оценки состояния дорог. Доступ к системе обеспечивается в электронной форме, данные в ней должны быть актуальными и достоверными.

06.03.2022 | ТАСС

[Полная версия публикации](#)

## Когда соцвыплаты придут к людям сами

Внедрение Единой государственной информационной системы социального обеспечения не упростило процесс назначения гражданам мер социальной поддержки, говорится в отчете Счетной палаты, который опубликован на ее сайте 28 декабря. Исправить ситуацию можно, «подружив» базы данных о льготниках разных уровней, но информация в них должна быть достоверной и появляться оперативно, считают эксперты «Парламентской газеты». Число пользователей ЕГИССО и объем загружаемой в нее информации постоянно растут. Количество мер соцподдержки с момента запуска системы выросло в 1,7 раза – более 28 тыс. человек обратились в личный кабинет на портале ЕГИССО, они интересовались своими правами, назначенными мерами социальной поддержки, отметил аудитор СП РФ Сергей Штогрин. На начало 2021 года в системе были представлены сведения о 70,44 млн льготников. При этом, как выяснилось, загруженные сведения не всегда актуальны и зачастую не совпадают с фактическими данными о предоставляемой помощи. В частности, отсутствовала информация о ежемесячных выплатах на ребенка, праве на материнский капитал, льготах на ЖКХ, выплатах ветеранам и др.

28.12.2021 | Парламентская газета

[Полная версия публикации](#)

## Счетная палата указала на риски недостижения сроков завершения модернизации ГИС ОМС

ФОМС может не завершить в срок модернизацию ГИС ОМС. Об этом сообщается в заключении Счетной палаты на бюджет фонда на 2022–2024 годы. Исполнитель контракта на модернизацию ГИС ОМС – ООО «Организационно-технологические решения 2000» (ОТР) не укладывается в отведенные сроки. Но даже при условии полного исполнения обязательств в соответствии с заключенными госконтрактами расходы ФОМС по данному направлению не превысят в 2021 году 846,2 млн рублей, притом что в фонде заложили на эти цели 2,4 млрд рублей. Таким образом, прогноз фонда по уровню ожидаемого исполнения бюджета в 2021 году завышен в общей сумме 1,56 млрд рублей, подсчитали аудиторы.

18.10.2021 | Медвестник

[Полная версия публикации](#)

## Строительные расценки не поддаются учету

Уже шесть лет в РФ идет реформа ценообразования в строительстве. Но конца или хоть какого-то осязаемого результата этой реформы пока не видно, как сообщает Счетная палата. В исходной точке этой реформы чиновники надеялись получить «самые правильные» цены на строительные работы. Для этого они учредили Федеральную государственную информационную систему ценообразования в строительстве, куда сами строители должны отправлять сметы своих расходов. Теперь же выясняется, что государственная информационная система наполняется недостоверными данными. А собранные данные покрывают только 13 % всех видов строительных работ.

29.06.2021 | Независимая газета

[Полная версия публикации](#)

## Российский алкогольный регулятор зря потратил 60 миллионов на свои ИТ-системы

Как стало известно CNews, Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка неэффективно потратила 60,5 млн рублей. Это было установлено Счетной палатой в ходе проверки деятельности ведомства за 2017–2020 годы. Эти средства госконтролер израсходовал в ходе доработки тех своих информационных систем, которые работали некорректно. При этом отдельные функции единой государственной автоматизированной информсистемы учета объема производства и оборота этилового спирта не востребованы или не используются сотрудниками ведомства вовсе.

10.06.2021 | CNews

[Полная версия публикации](#)

## Счетная палата раскритиковала Росреестр за проблемы с единой базой данных

Росреестр затянул фактическое введение в эксплуатацию Федеральной государственной информационной системы ведения Единого государственного реестра недвижимости (ФГИС ЕГРН) – единой базы данных о недвижимости – почти на четыре года, а подсистемы ФГИС уже сейчас нуждаются в существенной модернизации. Об этом сообщила Счетная палата по итогам проверки деятельности Росреестра. До создания единой системы постановка на кадастровый учет и регистрация прав на недвижимость велись в двух отдельных реестрах – Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним и Государственном кадастре недвижимости. Росреестр должен был к январю 2017 года объединить все в единую базу данных. Работа над этим была начата в 2014 году. Как отмечает Счетная палата, в установленный срок (то есть в 2017 году) система была запущена лишь формально, фактически же внедрение системы во всех регионах было завершено только в октябре 2020 года. Поэтому в 2017–2020 годах ведение ЕГРН осуществлялось в «устаревших децентрализованных информационных системах».

13.04.2021 | РБК

[Полная версия публикации](#)

## Около 16 % государственных информсистем имеют высокую степень открытости

Счетная палата РФ совместно с экспертами АНО «Информационная культура» и Центра перспективных управленческих решений проанализировала степень открытости 50 государственных информационных систем. Высокий показатель отмечается только у 16 % систем, говорится в аналитическом докладе «Оценка открытости государственных информационных систем в России». *«Счетная палата стремится к тому, чтобы ГИС в полной мере соответствовали принципам открытости, чтобы данные в них были доступны для работы и управленческих решений и граждане могли ими пользоваться без ограничений»*, – отметил Председатель Счетной палаты Алексей Кудрин, анонсируя доклад на московском Дне открытых данных. Чтобы повысить показатели, авторы доклада рекомендуют усилить акцент на функциональной открытости ведомств, то есть на качестве собираемых и публикуемых данных, их доступности для потребителя. Кроме того, следует разработать и закрепить в законодательстве четкое определение термина «государственная информационная система», отделив это понятие от других типов информационных систем. По мнению экспертов, эффективным будет и закрепление обязательных требований к раскрытию данных в ГИС и усиление контроля за их соблюдением.

27.03.2020 | ТАСС

[Полная версия публикации](#)

*Бюллетень – это официальное ежемесячное издание Счетной палаты Российской Федерации. В нем публикуются отчеты о завершённых проверках, экспертные заключения ведомства, методические и аналитические материалы.*

*В издании представлены официальные позиции и мнения членов Коллегии и сотрудников аппарата Счетной палаты по вопросам государственного финансового контроля, бюджетной и налоговой политики, другим финансово-экономическим вопросам.*

*Издание основано в 1997 году, зарегистрировано в Комитете РФ по печати за 017653 от 28 мая 1998 года и в Министерстве по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций РФ – Эл 77–4479 от 23 апреля 2001 года. ISSN 27127907.*

*Комментарии представителей органов власти и объектов контроля, а также мнения привлеченных экспертов не являются официальной позицией Счетной палаты Российской Федерации.*

для справки

