

**МИНИСТЕРСТВО СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА РФ  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
СТАВРОПОЛЬСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АГРАРНЫЙ  
УНИВЕРСИТЕТ**

*Кафедра информационных систем*

**УТВЕРЖДАЮ**

Заведующий кафедрой ИС

« \_\_\_ »

20 \_\_\_ г.

**ЛЕКЦИЯ №3**

по учебной дисциплине

*«Технологии электронного правительства»*

для студентов направления подготовки 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление»

**Тема №1**

**Электронное правительство. Технология e-government**

**Занятие №2**

**Электронное правительство и цифровая демократия**

Рассмотрена и одобрена на  
заседании кафедры ИСиТ

Протокол № \_\_\_\_\_

« \_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_ г.

**Ставрополь, 2020**

**Цель:**

1. Сформировать информационно-наглядное представление об особенностях и проблемах информатизации государственного управления
2. Принципы и подходы к построению электронного правительства
3. Показать актуальность и значимость современных информационных технологий в обеспечении прозрачности деятельности органов государственного и муниципального управления.

**Время:** \_\_\_\_\_ **90 мин.**

**Учебно-материальное обеспечение:**

1. ГОС ВПО по направлению.
2. Рабочая программа дисциплины.
3. Тематика семестровых домашних заданий.
4. Основная и дополнительная литература.

**Распределение времени**

- |     |   |         |
|-----|---|---------|
| I.  | Вступительная часть   | 5 мин.  |
| II. | Основная часть  |         |
|     | <b>Учебные вопросы:</b>   |         |
| 1.  | Особенности и проблемы информатизации государственного управления | 30 мин. |
| 2.  | Принципы и подходы к построению электронного правительства        | 20 мин. |
| 3.  | Построение электронного правительства в России                    | 30 мин. |
| III | Заключительная часть  | 5 мин.  |

## **Вводная часть:**

Важнейшим элементом электронного правительства в России является единый портал государственных и муниципальных услуг [www.gosuslugi.ru](http://www.gosuslugi.ru) — федеральная государственная информационная система, обеспечивающая:

- доступ физических и юридических лиц к сведениям о государственных и муниципальных услугах, государственных функциях по контролю и надзору, об услугах государственных и муниципальных учреждений, об услугах организаций, участвующих в предоставлении государственных и муниципальных услуг, размещенных в федеральной государственной информационной системе, обеспечивающей ведение реестра государственных услуг в электронной форме;

- предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг, услуг государственных и муниципальных учреждений и других организаций, в которых размещается государственное задание (заказ) или муниципальное задание (заказ);

- в соответствии с перечнями, утвержденными Правительством Российской Федерации и высшими исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации;

- учет обращений граждан, связанных с функционированием Единого портала, в том числе возможность для заявителей оставить отзыв о качестве предоставления государственной или муниципальной услуги в электронной форме.

Портал является единой точкой доступа к информационным системам ведомств. В соответствии с законодательством Российской Федерации портал предоставляет информацию об услугах и ведомствах из федерального реестра госуслуг. При оказании электронных услуг портал использует систему межведомственного взаимодействия и информационную систему ведомств для обработки электронного заявления.

Государственный ресурс "Общественный альтернативный проект "Концепция развития электронной демократии в России" Он позволяет:

- пользователям открыто публиковать и открыто обсуждать темы, собирать голоса в поддержку их важности, формировать обращения в виде заявлений, предложений, жалоб и т.п. и направлять эти обращения в организации по принадлежности;

- организациям, в чей адрес было направлено обращение, открыто размещать ответы и принятые решения по существу полученного обращения, а также получать результаты мониторинга экономической, социальной, культурной и духовной сфер жизни граждан на территории их проживания (темы, протестные настроения, общественное мнение и т.д.);

- пользователям давать публичную открытую оценку на размещенные организациями ответы и принятые решения по обращениям.

Это первый государственный (Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации) интернет-ресурс в Рунете, посвящённый взаимодействию граждан и органов власти.

Среди подобных негосударственных, т.е. появившихся по модели «снизу-вверх» ресурсов стоит отметить следующие:

- "Просто россияне" ([www.prosto-rossiane.ru](http://www.prosto-rossiane.ru), собственник Дмитрий Барановский).

- "Демократор" ([www.democrator.ru](http://www.democrator.ru), владелец - ООО "Демократор", генеральный директор Богданов Андрей Владимирович ).

- «Демократия 2» ([www.democratia2.ru](http://www.democratia2.ru), продюсер проекта: Леонид Волков, инвестор: Сергей Колесников).

## **Первый учебный вопрос – Особенности и проблемы информатизации государственного управления**

**Главная особенность** информатизации государства – это монополизм государственных услуг и «эксклюзивность» информатизации. Именно эту особенность обычно называют в качестве главного аргумента, в пользу того, почему информатизация государства не может быть сведена к методам внедрения ИКТ в бизнесе. Если в бизнесе приходится бороться за клиента, оказывая ему качественную услугу, то государственные услуги безальтернативны, а зачастую и «навязаны» гражданам и бизнесу. Так, получение справки техобслуживания автомобиля в госавтоинспекции – услуга, вызванная требованием законодательства, автолюбитель не может от нее отказаться, хотя она ему и не нужна. Но даже если услуга востребована (например, строительство дорог), монополизм не позволяет определить адекватные требования к их качеству, гражданин не может от них отказаться, и не может заказать исполнение этой услуги другому поставщику.

К сожалению, идея «эксклюзивности» государственной автоматизации очень распространена среди экспертов в области e-Government и приводит к тому, что при информатизации органов власти игнорируется накопленный бизнесом опыт, и многие решения создаются заново. Однако, на самом деле никакой «эксклюзивности» здесь нет. «Монополистских» услуг в бизнесе не меньше, чем в государстве, практически все внутренние услуги между подразделениями в корпорациях носят обязательный характер. Есть еще один довод в пользу «эксклюзивности» государственной автоматизации: вся деятельность на коммерческом предприятии нацелена на получение прибыли, в то время как государство не может ставить задачи получения каких-либо доходов сверх необходимых для исполнения расходного бюджета. Это тоже один из мифов. Прибыль сама по себе не является единственной целью деятельности предприятия, хотя и является одним из ключевых показателей эффективности. Приоритеты коммерческой деятельности устанавливаются

акционерами, и они могут быть различными: от увеличения дивидендов и повышения капитализации до расширения рынка или решения конкретной задачи, и не всегда однозначно совпадают с ростом прибыли. Для государства акционерами являются все его граждане, а среди таких приоритетов могут быть и стоимость государственных активов, и уровень жизни населения, и темп роста ВВП, и многое другое, что оформляется в виде экономического курса руководства страны, и, безусловно, должно найти свое отражение в стратегии развития информатизации государства, как это принято в бизнесе.

Вытекающая из монополизма государственных услуг является вторая особенность информатизации органов государственного управления – более низкий статус ИТ и руководителя ИТ-службы. Понятно, что положение СЮ на предприятии, где информационные технологии являются существенным элементом ведения бизнеса, достаточно высоко. Но справедливо и более общее утверждение: по статусу ИТ-директора можно судить о том, насколько серьезно используются ИКТ в организации, в которой он работает. Это относится и к государственным структурам. Сколько бы не было разговоров о необходимости двигаться в сторону «электронного правительства», если в органах государственного управления нет одного руководителя, который отвечает за весь проект «цифровизации» государства, серьезного поступательного движения в этом направлении не будет. В свое время это поняли «капитаны» крупного бизнеса, введя позицию СЮ на предприятии, теперь это понимание доходит и до руководителей государств. Однако, повышение статуса ИТ-директора в госсекторе, как правило, отстает от аналогичного процесса на коммерческих предприятиях. Это также свидетельствует и о том, что значимость ИТ в государстве ниже, как правило, чем в коммерческом секторе, а эффективность госструктур отстает от частного бизнеса. Россия также подтверждает эту общемировую практику. В целом роль ИТ в нашем государстве растет. Но говорить о том, что в России есть СЮ, который бы координировал всю деятельность по «цифровизации» государства пока еще рано. Отставание в понимании роли ИТ – это одна из

особенностей государственного управления, которую нужно учитывать и преодолевать. Многие регионы (особенно «продвинутые» субъекты федерации), осознали это, и «завели у себя» министров по ИТ, своего рода региональных СІО.

Кроме того, для того, чтобы реально управлять чем-то – нужен учет и контроль. То есть для эффективного госуправления необходимо организовать учет и контроль всех процессов государственного управления, с учетом используемых ими ресурсов – финансовых, материальных, людских и пр. Аналогичные задачи успешно решаются коммерческими компаниями путем построения «системы управления ресурсами предприятия». Этот же подход можно и нужно применить и на уровне государства – как «мега-корпорации».

Общность принципов информатизации подтверждается тем, что в мире существует общий подход к автоматизации управления, как в бизнесе, так и в органах государственной власти, который получил название e-Governance (электронное руководство). Понятие e-Governance означает полномасштабную информационно-прозрачную систему управления, созданную с использованием современных средств ИКТ, и включающую в себя все виды взаимодействий, характеризующих эту систему.

## **Второй учебный вопрос - Принципы и подходы к построению электронного правительства**

Перед государством сегодня остро стоит задача построения эффективной системы государственного управления. Эффективно управлять государством это значит построить эффективные процессы государственного управления, с тем чтобы они завершались успешно, в заданные сроки и с использованием заданных ресурсов – финансовых, материальных и людских. Для этого необходим переход на сервисную модель оказания услуг государством, в электронном виде, в соответствии со Стратегией развития информационного общества, распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 октября 2009 года №1555-р и целым рядом других нормативно-правовых актов.

Для успешной реализации проекта такого перехода необходимо придерживаться нескольких фундаментальных принципов.

***1. E-Government - это не ИТ - проект, а проект по масштабной перестройке системы государственного управления.*** Опыт успешных проектов в коммерческих компаниях показывает, что начинать построение системы государственного управления надо с бизнес-процессов и организации проекта. Построение «Электронного Правительства» - это не ИТ-проект, а проект по масштабной перестройке системы государственного управления, с применением передовых информационных технологий. При этом одной из основных задач (если не главной задачей) при реализации проекта является изменение нормативной, регламентной базы существующих процессов управления. А значит до тех пор, пока не будет сформулирована и инициирована целостная государственная программа (то есть, определены цели, сроки и пр.), не будет четко определен её лидер (руководитель), обладающий как широкими полномочиями, так и высокой ответственностью, определены и приняты новые процессы государственного управления и организована процедура соответствующих изменений нормативной -



правовой базы - до тех пор инициативы в области общегосударственной информатизации будут обречены на «долгострой»...

**2. Необходим единый заказчик. У каждого проекта должен быть заказчик, который должен быть идеологом проекта.** В роли лидера проекта построения «Электронного Правительства» также должен выступать заказчик. При этом Министерство связи и информатизации РФ не может являться заказчиком проекта, так как оно является также и его исполнителем. К тому же задача построения «Электронного Правительства» далеко не единственная и не самая приоритетная для Министерства связи и информатизации. Поэтому для реализации проекта целесообразно создать специальный государственный орган, подотчетный непосредственно Президенту или Премьер-министру. К сожалению, сегодня за «Электронное Правительство» и информатизацию государства отвечают большое количество ответственных лиц, комиссий и госструктур...

**3. Необходимо зафиксировать объекты государственного управления.** Для того, чтобы эффективно управлять государственными процессами и ресурсами, необходимо зафиксировать чем мы управляем, то есть необходимо обеспечить формирование реестра всех объектов управления, а также ресурсов, используемых в процессе управления. Иными словами, необходимо создать общегосударственные базы данных:

- органов государственного управления всех уровней (как федеральных, так и региональных и муниципальных) и их подразделений;
- персонала органов государственного управления (чиновников), в «привязке» к конкретным госструктурам;
- имущественных объектов;
- объектов нематериальной собственности (включая лицензии, патенты и пр.);
- централизованных реестров физических и юридических лиц, так как для получения доступа к госуслугам необходима однозначная

идентификация обращающихся и поэтому без реестров (госрегистров) невозможно построить учет оказываемых государственных услуг.

Кроме того, для построения общегосударственной системы централизованного учета необходимы «вспомогательные» общегосударственные базы данных – База Адресов и Кадастр. Следует отметить, что одномоментное создание на федеральном уровне указанных масштабных общегосударственных баз данных, и обеспечение непрерывной актуализации имеющихся в них информации (что должно быть жестко зафиксировано в регламентах/процедурах госуправления) – задача практически не решаемая. Единственная возможность – построение таких баз данных в каждом отдельном регионе, при соблюдении специально разработанных единых общегосударственных стандартов и правил (определяющих структуру данных, порядок их обработки и пр.), с заложенным в них механизмом интеграции этих баз данных на общедофедеральном уровне.

**4. Необходимо зафиксировать процессы управления.** В целях обеспечения учета всех (либо хотя бы определенной части) процессов государственного управления (включая внутренние процессы, проекты/программы и госуслуги), необходимо создать распределенную общегосударственную базу данных по фактическому учету произведенных процессов («гостранзакций»). В результате решения задачи учета всех процессов госуправления, возможно будет выявить:

- сколько и каких процессов функционирует;
- какие при этом используются ресурсы;
- насколько успешно завершаются процессы (сроки, ресурсы);
- затраты на выполнение этих процессов.

Кроме того, по всем указанным показателям мы сможем увидеть динамику процессов – например, ускоряются у нас процессы либо нет, растут удельные расходы или сокращаются и т.д. Приоритетно указанный подход

необходимо применить в отношении новых государственных проектов и программ.

**5. Необходимо разработать единые стандарты.** Невозможно одновременно построить единую информационную систему для автоматизации деятельности всех госструктур так как не существует такой компании, которая сможет её повсеместно разработать (настроить), внедрить и поддерживать. Поэтому, как и при создании национальных регистров, должны быть установлены единые стандарты на программное обеспечение и архитектуру информационных систем, информационных потоков между ними, которые позволят обеспечить интеграцию данных между всеми эксплуатируемыми государственными системами. Эти стандарты должны быть жестко внедрены и обеспечен контроль за их соблюдением.

Следует отметить, что система госуправления, с «ручным» заполнением всех данных сотрудниками – это «колосс на глиняных ногах». В этой ситуации ни на полноту информации, ни на её достоверность и качество рассчитывать не приходится. Однако сегодня при отсутствии единых стандартов и утвержденных правил и принципов внедрения региональных «электронных правительств», регионам ставится задача активно продвигаться в построении электронного правительства и инвестировать средства в создание новых ИТ-систем. Это приведет к тому, что будет построено большое количество ИТ-решений, без возможности их интеграции и построения единого общегосударственного информационного пространства. Так, создаваемые решения будут не совместимы между собой – ни по процессам, ни по данным, ни по протоколам и пр. И конечно данная ситуация создаст дополнительную почву для злоупотреблений.

**6. Необходимо создать единый орган, отвечающий за разработку и контроль исполнения стандартов.** Должен быть определен единый орган, отвечающий за разработку государственных стандартов в области ИТ и государственных информационных систем (а следовательно косвенно и перестройки процессов госуправления). Но мало разработать стандарты -

необходимо обеспечить контроль за их соблюдением. Для этого соответствующему органу необходимо дать полномочия по согласованию всех (федеральных либо региональных) решений по созданию регистров и информационных систем, автоматизирующих государственные функции и услуги. Кроме того, необходимо предоставить этому органу полномочия по согласованию всех ИТ-бюджетов госструктур федерального, а также регионального уровня. Аналогичный порядок уже много лет действует в США, где вопросами согласования ИТ-бюджетов госструктур ведаёт «Офис менеджмента и бюджета при Президенте США». Этот подход позволил существенно сократить расходы страны на информатизацию деятельности госорганов.

**7. Необходимо интегрировать процессы создания ЭДО, регистров населения и выпуска социальных карт.** Невозможно построить единую общегосударственную систему поддержки и учета процессов государственного управления, если мы не имеем единой системы электронного документооборота, для всех государственных органов и структур, позволяющую обеспечить легитимный, юридически значимый электронный документооборот между всеми органами государственной власти, на всех её уровнях, а также при взаимодействии с населением и предприятиями в рамках получения ими госуслуг. Поэтому необходимо создать систему общегосударственного электронного документооборота, совместить процесс выдачи электронных ключей с социальными картами. Иными словами, необходимо идеологически и технологически интегрировать проекты по созданию регистров населения и предприятий, выпуску социальных карт, ЭДО и электронной оплаты государственных услуг.

Общая схема единой информационной системы государственного управления показана на рисунке.



## **Третий учебный вопрос – Построение электронного правительства в России**

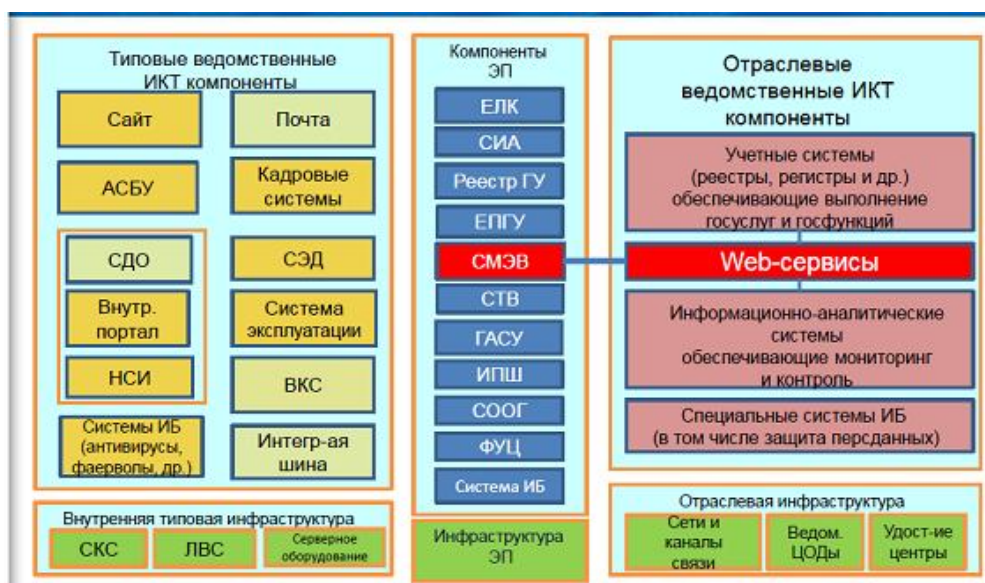
В середине 2010 г. вышло Постановление Правительства РФ № 365 «О координации мероприятий по использованию ИКТ в деятельности государственных органов». Цели его утверждения:

- формирование единой технологической политики в государственных органах;
- повышение эффективности использования ИКТ.

Для реализации постановления была проделана следующая работа:

- разработана форма планов информатизации государственных органов;
- подготовлены предложения по отдельному учету затрат на ИКТ в структуре федерального бюджета;
- заключено соглашение об информационном взаимодействии уполномоченного органа (Минкомсвязи России), министерств и ведомств с Минфином России;
- разработана и внедрена «АИС Координация»;
- проведена экспертная оценка 71 плана ведомственной информатизации, 6 проектов федеральных законов, 5 федеральных и 11 ведомственных целевых программ, 7 проектов постановлений Правительства РФ и отраслевых концепции информатизации;
- разработана типовая карта ведомственной информатизации.

В качестве уполномоченного органа координации в указанном выше постановлении «О координации мероприятий по использованию ИКТ в деятельности государственных органов» определено Министерство массовых коммуникаций и связи.



Распоряжением Правительства РФ № 1815-р утверждена Государственная программа РФ «Информационное общество (2011—2020 годы)». Министерство массовых коммуникаций и связи министерство является ответственным исполнителем этой программы. **Глобальная цель программы** — вывести Россию в первую десятку стран мира по индексу развития информационных технологий, а также в число первых 20-ти стран мира по уровню развития «Электронного правительства». Авторы программы признают, что в последние несколько лет ИКТ-отрасль в России развивалась достаточно высокими темпами, значительно опережая рост ВВП в целом, однако до сих пор наша страна значительно отстает от многих государств Европы, Азии и Америки по уровню распространения и доступности ИКТ и услуг «Электронного правительства».

Одним из факторов, негативно влияющих на уровень распространения информационных технологий и развитие информационного общества в России, является недостаточно высокий уровень социально-экономического развития многих субъектов РФ. Существенным препятствием ускоренному развитию информационного общества в России является отсутствие массового интерактивного взаимодействия граждан и организаций с государственными органами власти при оказании последними государственных услуг. При этом авторы программы отмечают, что до

настоящего времени в России законодательно не утвержден даже перечень государственных и муниципальных услуг, оказываемых в электронном виде соответственно органами государственной власти и органами местного самоуправления. Не решен вопрос о признании на законодательном уровне электронного документа эквивалентом бумажного документа.

Программа «Информационное общество» является, по сути, правопреемницей ФЦП «Электронная Россия 2001-2010 гг.», вместе с тем в нее внесен целый ряд новых проектов, таких как создание поисковой системы, поддерживающей различные виды контента — мультимедийного и текстового. В числе прочих нововведений — создание государственной платформы цифрового контента, национальной программной и облачной платформы, платежной системы, а также целый ряд других электронных сервисов федерального значения.

Постановлением Правительства РФ единственным исполнителем работ по инфраструктуре электронного правительства, включая единый портал государственных услуг России, является ОАО «Ростелеком». К настоящему времени «Ростелеком» сформировал комплексное видение архитектуры инфраструктуры электронного правительства страны, одобренное Министерством связи и массовых коммуникаций России (Слайд №\_\_\_).





Инфраструктура электронного правительства проектируется на основе принципов открытости информационных систем с учетом требований по обеспечению интероперабельности информационных систем и инвариантности к возможным изменениям в логике исполнения регламентов оказания услуг в электронном виде. Выделяются федеральный и региональные сегменты инфраструктуры электронного правительства. Основными элементами сегмента федеральной инфраструктуры электронного правительства являются:

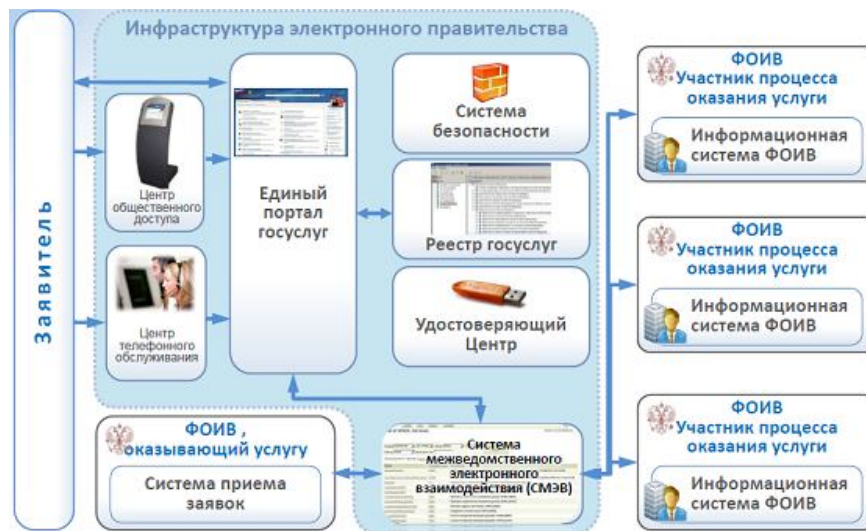
- единый портал государственных и муниципальных услуг (ЕПГУ);
- порталы госзакупок и госпродаж;
- сводный и федеральный реестры госуслуг;
- система удостоверяющих центров;
- система межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ);
- система нормативно-справочной информации (НСИ).

Региональный сегмент инфраструктуры электронного правительства реализует процессы оказания в электронном виде региональных и муниципальных услуг, а также обеспечивает интеграцию с федеральной инфраструктурой. Основными элементами регионального сегмента инфраструктуры являются:

- региональный портал госуслуг;
- региональный реестр госуслуг;
- региональный удостоверяющий центр;
- региональный узел среды межведомственного электронного взаимодействия;
- система автоматизации исполнения регламентов оказания региональных и муниципальных услуг.

Ключевым элементом инфраструктуры электронного правительства является система межведомственного электронного взаимодействия. Ее задача – обеспечить взаимодействие министерств и ведомств при

предоставлении электронных услуг гражданам, чтобы освободить их от необходимости бегать по ведомствам (ФОИВ) и собирать справки для получения одной какой-то справки в каком-то ведомстве.



Вместе с тем для обеспечения доверия граждан к электронному правительству необходимо использование такого инструмента, как электронная подпись. В апреле 2011 г. Президент подписал новый Федеральный закон Российской Федерации № 63-ФЗ «Об электронной подписи». По определению этого закона электронная подпись – это информация в электронно-цифровой форме, которая используется для идентификации физического или юридического лица. Виды электронной подписи:

Одновременно с ФЗ «Об электронной подписи» Президент подписал и Федеральный закон Российской Федерации № 65-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об электронной подписи»». А уже в середине года распоряжением Правительства Российской Федерации №1214-р был утвержден План подготовки правовых актов в целях реализации федеральных законов «Об электронной подписи» и «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием

Федерального закона «Об электронной подписи». Кроме того, Правительство Российской Федерации определило ОАО «Универсальная электронная карта» федеральной уполномоченной организацией, осуществляющей функции координатора и оператора проекта по внедрению универсальной электронной карты.

## **Заключение**

За последние четыре года наблюдается значительный рост использования методов e-democracy в мире, а темпы реализации достигли пика во многих областях. Веб-платформы частного и общественного секторов предусматривают контакт с гражданами, предлагая доступ к нужной для людей информации, предоставляемой в ясной форме.

Для создания таких порталов или платформ общественного сектора, у правительств есть выбор: собственная разработка и поддержание, привлечение внешних исполнителей или самофинансирующийся контракт. В модели самофинансирования независимые разработчики создают порталы, самоокупающиеся за счет оплаты пользователями за удобство получения информации. Социальные сети – это возникающая область применения электронной демократии, также как и связанные технологии, такие как карты аргументации и, в конечном счете, семантическая сеть. Они представляются важными средствами достижения полного развития электронной демократии. Например, точка входа в социальную сеть находится в окружающей граждан среде, и вход производится на удобном для них способом. Сторонники электронного управления воспринимают использование правительством социальных сетей, как способ помочь правительству действовать, лучше соответствуя той общественности, которой оно служит.

У правительства и его представителей также есть возможность прислушиваться к гражданам для мониторинга удовлетворенности получаемыми услугами. Посредством мобильного обмена сообщениями, служб ведения микроблогов и блогов, правительство и его представители могут делиться информацией с гражданами, принимающими участие в общих интересах и проблемах.

**Лекцию разработал:**

Доцент кафедры ИС

к.т.н., доцент

« \_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20\_\_ г.

В.Е. Рачков