



2022

# 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



## Данил Шилков

аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации

# 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 обращением 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.

