

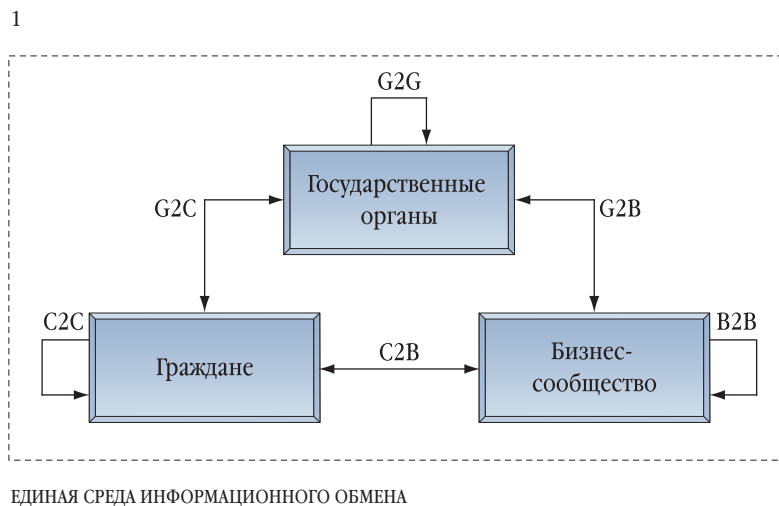
«ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО»



РУКОВОДИТЕЛЬ ФЕДЕРАЛЬНОГО АГЕНТСТВА
ПО ИНФОРМАЦИОННЫМ ТЕХНОЛОГИЯМ
Владимир Георгиевич Матюхин

В соответствии с Концепцией использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2004 года №1244-р, основной целью использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти является повышение эффективности механизмов государственного управления на основе создания *общей информационно-технологической инфраструктуры, включающей государственные информационные системы и ресурсы*, а также средства, обеспечивающие их функционирование, взаимодействие между собой, населением и организациями в рамках предоставления государственных услуг («электронное правительство»).

Как показывают результаты ежегодного обследования уровня использования информационных технологий в деятельности органов государственной власти, к настоящему времени в Российской Федерации в том или ином виде решены задачи, связанные с формированием ведомственных (отраслевых) информационных систем. В основном удовлетворены потребности ведомств в вычислительной технике, созданы локальные компьютерные сети, формируются территориально распределенные ведомственные сети, во многих случаях обеспечен доступ к сети Интернет. В рамках программы «Электронная Россия (2002–2010 годы)» ведется создание общей связной инфраструктуры для обеспечения обмена информацией в электронном виде между органами государственной власти. Реализуются проекты по организации взаимодействия отдельных государственных информационных систем на межведомственном уровне в рамках выполнения отдельных задач государственного управления. Однако целенаправленного формирования в Российской Федерации межведомственной информационной среды, обеспечивающей реализацию функций «электронного правительства», не велось. Несмотря на появление ряда работ, посвященных



этой теме, концептуальных положений, определяющих базовые принципы и технологии построения инфраструктуры «электронного правительства», не выработано.

В данной работе предлагается подходить к задачам построения «электронного правительства», опираясь на самые общие принципы, инвариантные к структуре и функциям системы управления, и базовые технологии, реализующие основные элементы архитектуры «электронного правительства». При этом было желание положить в основу системы не функциональные особенности государственных структур, а потребности государства и потребителей в оказании и получении услуг.

В соответствии с общепринятыми определениями функции «электронного правительства» сводятся к предоставлению государственных информационных услуг по трем основным направлениям (рис.1).

Информационный обмен на правительственном уровне – «правительство – правительство» (G2G) – охватывает информационные системы и ресурсы, включая функционально-целевые информационные системы, обеспечивающие внутриправительственный (ведомственный и межведомственный) обмен. Часть этого информационного обмена обеспечивается системой специальной правительственной связи, в которую ведомства и правительство входят по защищенным каналам.

Два других направления (публичные) охватывают информационную инфраструктуру, информационные системы и ресурсы, обеспечивающие информационное взаимодействие государства с гражданами (G2C) и бизнес-сообществом (G2B).

Все три направления реализуются в единой информационной среде, обеспечивающей юридически значимый информационный обмен, распределенный доступ пользователей в соответствии с установленными полномочиями. Кроме того, в этой же информационной среде могут быть обеспечены локальные информационные обмены типа C2C и B2B, а также «граждане – бизнес-сообщество» (C2B).

В странах с развитой информационной инфраструктурой задачи межведомственного обмена решены на государственном уровне в соответствии со специально разработанной и принятой нормативно-правовой базой. В связи с этим задачи «электронного правительства» ими рассматриваются в основном с точки зрения оказания услуг населению и бизнесу с обеспечением прозрачности деятельности самих правительств.

В Российской Федерации для реализации «электронного правительства» в первую очередь необходимо создать условия и основу перехода от отраслевых информационных систем к межведомственным и функциональным, от ведомственных информационных ресурсов к интегрированным информационным ресурсам. По существу перспективы реализации всех услуг «электронного правительства» на федеральном и региональном уровнях будут определяться структурой и свойствами среды информационного обмена и взаимодействия государственных органов.

Эффективность мер по реализации государственной политики в сфере информационных технологий и формирования системы «электронного правительства» во многом зависит от того,



насколько продуманно с научно-технической точки зрения и соответствия общемировым тенденциям будет создаваться информационно-телекоммуникационная инфраструктура, которая должна составить основу государственной информационной системы, обеспечивающей выполнение за дач «электронного правительства». Учитывая наличие проблемы цифрового неравенства и отставание России от высокоразвитых стран по формированию современной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, вопрос ее создания на данном этапе становится ключевым.

Не затрагивая специфики транспортной среды, исходя из отечественного и современного мирового опыта создания больших информационных систем, мнения ведущих ученых в области информационных технологий и анализа недостатков существующих отраслевых систем можно предложить ряд следующих наиболее важных требований (принципов), определяющих основные свойства элементов инфраструктуры «электронного правительства»:

- принцип однократного ввода и многократного использования (предоставления) информации в соответствии с установленными полномочиями доступа;
- юридическая значимость вводимой, хранимой и предоставляемой информации с обеспечением ее авторства, целостности и подлинности;
- авторизация пользователей (исключение анонимных запросов);
- инвариантность технологий (устойчивость) к регламентам взаимодействия ведомств и правительства с населением, а также к изменениям в структуре органов государственного управления (обеспечение сохранности информационных ресурсов в ходе административных реформ);
- адаптация к различным нештатным ситуациям в управлении (стихийные бедствия, катастрофы и т.п.).

Эти требования реализуются информационно-технологической инфраструктурой, основанной на следующих основных функциональных пространствах:

- *пространство открытых ключей (PKI-пространство)*, обеспечивающее на основе электронной цифровой подписи юридически значимый статус различным видам электронного документооборота, в том числе для государственных органов, электронной торговли и ряда других;
- *пространство национальной идентификационной системы*, позволяющей идентифицировать в процессе информационного обмена субъекты взаимодействия;
- *пространство памяти с общим доступом, реализуемое в системе территориально распределенного активного хранилища государственных информационных ресурсов*, как основы интеграции ведомственных, региональных и муниципальных информационных систем и баз данных для обеспечения оказания информационных государственных услуг в рамках «электронного правительства».

Пересечение этих пространств формирует инфраструктуру – среду взаимодействия, свойства которой обеспечивают: авторство, целостность и подлинность информации, надежность, безопасность, масштабируемость и юридическую значимость документооборота, что полностью отвечает требованиям большинства потребителей и участников. Создав такую среду, государство обеспечивает возможность минимизировать время построения любых специальных информационных систем, в том числе для чрезвычайных условий, предоставляет услугу по развертыванию корпоративных информационных сетей для коммерческого сектора.

Создание активного территориально распределенного информационного хранилища, основанного на унифицированных стандартах и протоколах сбора, хранения, обработки и предоставления информации в рамках инфраструктуры «электронного правительства», позволит осуществить объединение разрозненных федеральных, региональных, отраслевых и иных ресурсов.

Технологии распределенного хранения информации широко используются в мировой практике как государственных органов, так и крупных корпораций. В ряде стран организация обязательного распределенного хранения государственной информации закреплена на законодательном уровне. Это связано также с вопросами обеспечения сохранности и защиты национальных информационных ресурсов, что становится особо важным в условиях угрозы



международного терроризма и кибертерроризма. После сентябрьских событий в США мировая банковская система перешла на распределенное как тастрофоустойчивое хранение информации. Такие же системы хранения информации в настоящее время реализуются и в Российской Федерации, например в Центральном банке России.

На необходимость создания интегрированных и распределенных межведомственных информационных ресурсов указывают результаты ряда проектов, выполненных в 2004 году в рамках ФЦП «Электронная Россия (2002–2010 годы)», таких как «Государственный регистр населения», «Миграция», «Погранконтроль», «Паспортный контроль» и «Федеральный центр управления межведомственными информационно-технологическими ресурсами».

По мнению Минэкономразвития России, методология построения распределенного хранилища информации на федеральном, региональном и муниципальном уровнях будет положена в основу функционирования Системы персонального учета населения Российской Федерации. Концепция создания такой системы рассмотрена и одобрена Правительством Российской Федерации (распоряжение Правительства Российской Федерации от 9 июня 2005 года №748-р).

В России в настоящее время создано свыше 150 удостоверяющих центров, введен в опытную эксплуатацию корневой удостоверяющий центр Росинформтехнологии. Для формирования в стране национальной инфраструктуры открытых ключей большинство из них должно быть организовано в общую систему PKI (Public Key Infrastructure) пространства. Сеть удостоверяющих центров позволит Правительству гарантировать высокий уровень защищенности информации, обеспечить соблюдение конституционных прав граждан на конфиденциальность при их взаимодействии с государством, прав коммерческих структур на защиту коммерческой тайны, что приведет к расширению круга потребителей услуг «электронного правительства».

В настоящее время пока не создана национальная идентификационная система. Регистрация и идентификация физических и юридических лиц производятся на ведомственном уровне. Существование различных идентификационных номеров, таких как социальный индивидуальный код (СИК), регистрационный индивидуальный номер налогоплательщика (ИНН) и других в принципе упрощает построение национальной идентификационной системы, но при этом усложняет интеграцию ведомственных информационных систем.

Организация работ по созданию указанной инфраструктуры в интересах «электронного правительства» обеспечит минимизацию финансовых и материальных затрат на приобретение аппаратного и программного обеспечения, проведения проектных работ за счет использования единой методологии разработки. Минимизируются затраты на интеграцию компонентов государственной информационной системы, упрощается решение задачи сопровождения и модернизации систем, унифицируются технологические решения и более эффективной станет техническая поддержка.

В 2005 году предусмотрены к разработке:

- основные положения концепции создания информационно-технологической инфраструктуры «электронного правительства» с учетом зарубежного опыта;
- перечень нормативно-правовых, технических и методологических документов, необходимых для формирования государственных информационных ресурсов и обеспечения доступа к ним;
- архитектура, состав и технические требования к средствам и технологиям интеллектуального анализа для автоматизации процессов интеграции, анализа и обработки больших объемов строго- и слабоструктурированной информации;
- основные принципы построения системы информационной безопасности ФЦУ.

Итогом этих работ будет проект программы по развернутому созданию инфраструктуры «электронного правительства» на 2006–2009 годы. К концу 2006 года на основе запланированных работ будет разработана концептуальная модель развития информационных технологий для «электронного правительства».