



ISSN 2712-7907

№ 12 (277) 2020

Бюллетень Счетной палаты РФ Экологические ГИС

Представляя
номер



Алексей Кудрин

Председатель Счетной палаты

В очередном номере Бюллетеня Счетной палаты мы публикуем отчет о состоянии государственных информационных систем в сфере экологии. Напомню, что в этом году мы поменяли формат Бюллетеня, превратив его в тематическое издание, на страницах которого обсуждаются не только результаты проверки или анализа Счетной палаты, но и международный опыт аудита в этой сфере и релевантные исследования, а также публикуются мнения лучших российских экспертов по проблематике номера. Такой формат позволил нашему изданию стать более востребованным как в экспертном сообществе, так и в сфере государственного управления.

Не случайно, что как раз государственному управлению был посвящен и первый номер нашего обновленного Бюллетеня, вышедший в феврале, и последний в этом году декабрьский выпуск. Ведь в эпоху цифровой трансформации государственные информационные системы – это ключевой инструмент управления, а доступность, открытость и полнота содержащихся в них данных – его базовый и необходимый атрибут.

Поэтому мы провели несколько проверок и исследований по тематике госинформсистем в 2020 году и планируем продолжить деятельность в данном направлении. Эта работа призвана помочь успешному переходу Правительства к запланированной им цифровой трансформации в целях справедливого и ответственного госуправления, как и сформулировано в миссии Счетной палаты.



Сергей Нероев
Директор Департамента
природопользования и АПК

Одним из конституционных прав граждан является право на благоприятную окружающую среду. От ее состояния зависит здоровье не только нынешнего, но и будущих поколений. К сожалению, сегодня состояние окружающей среды нельзя назвать благополучным.

Чтобы изменить ситуацию, государство разработало Стратегию экологической безопасности, для достижения целей которой необходимо решить целый ряд задач.

К числу важнейших механизмов решения поставленных задач и достижения целей Стратегии относятся государственные информационные системы, позволяющие аккумулировать и обрабатывать большой объем информации.

Это связано с тем, что экологическая сфера характеризуется значительным массивом неоднородных показателей, зависящих от социально-экономических и климатических особенностей регионов.

Счетная палата проанализировала ГИС в сфере экологической безопасности и охраны окружающей среды, выявила недостатки действующих систем, а также риски, которые в случае реализации могут привести к неэффективной эксплуатации систем, создаваемых в настоящее время.

Одним из основных рисков можно назвать отсутствие полного объема данных, которые должны быть обработаны в ГИС.

Подробный анализ ГИС, а также предложения Счетной палаты и мнения ведущих экспертов в сфере экологической безопасности и информационных технологий мы представили в нашем очередном Бюллетене. Надеемся, что он будет полезен органам государственной власти в дальнейшей работе по созданию и эксплуатации ГИС, поможет им минимизировать имеющиеся риски и повысить качество принимаемых управленческих решений в сфере охраны окружающей среды.

Содержание

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия	6
Официальная позиция	48
Экспертное мнение	51
Тематические проверки Счетной палаты	72
Международная практика	78
Исследования по теме	86
Публикации в СМИ	94
Новости Счетной палаты	103



Сергей Нероев
Директор Департамента
природопользования и АПК

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
24 ноября 2020 года

Отчет

о результатах экспертно-аналитического
мероприятия «Анализ создания
и эксплуатации федеральных государственных
информационных систем в области
экологической безопасности и охраны
окружающей среды в 2015–2020 годах»

Краткие результаты экспертно-аналитического мероприятия

Цели

1. Проанализировать, как государственные информационные системы (ГИС) влияют на достижение стратегических целей в области экологической безопасности и охраны окружающей среды.
2. Проанализировать, как органы федеральной исполнительной власти (ФОИВ) и их подведомственные организации создают, эксплуатируют и модернизируют ГИС в области охраны окружающей среды.

Итоги анализа

Счетная палата проанализировала факторы, влияющие на создание и эксплуатацию ГИС в области экологической безопасности и охраны окружающей среды, и выявила риски, которые в случае реализации могут привести к неэффективной эксплуатации систем. Среди них:

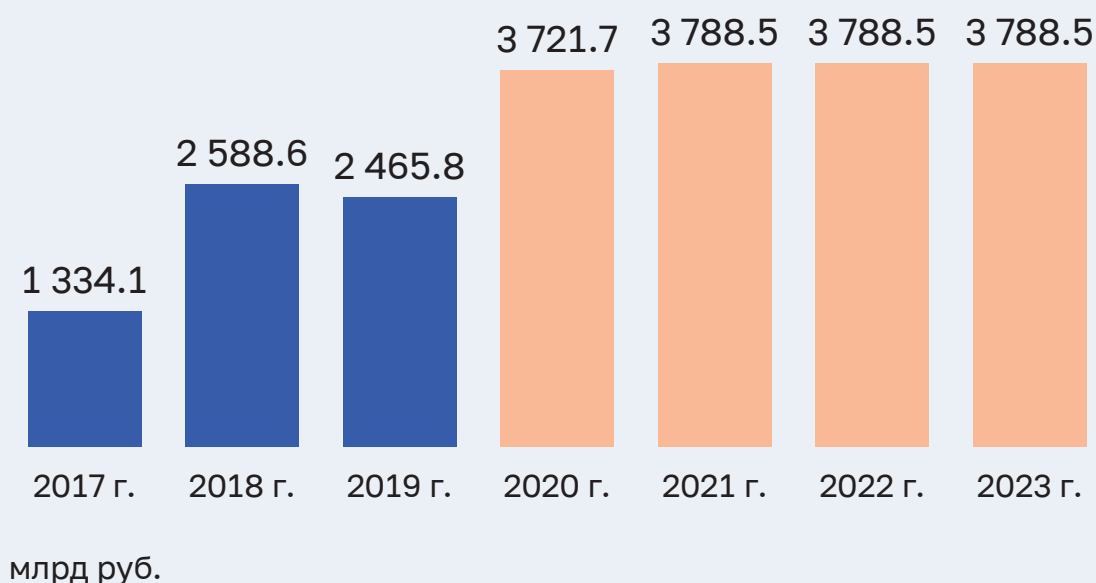
- отсутствие полного объема достоверных данных как на этапе создания, так и в ходе эксплуатации ГИС;
- затягивание сроков создания ГИС;
- дублирование функций разных систем;
- устаревшие программно-технические комплексы ГИС;
- осуществление модернизации системы, не приводящей к повышению эффективности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

Наиболее ярким примером неэффективного использования действующих систем из-за отсутствия данных является Единая государственная информационная система по учету отходов от использования товаров (ЕГИС УОИТ).

Анализ показал, что в систему не поступают в полном объеме данные Федеральной таможенной службы и Росстата о плательщиках экологического сбора.

В результате Росприроднадзор неэффективно администрирует этот вид платежа, а федеральный бюджет недополучает потенциальный доход: фактические поступления составляют около 3 млрд рублей, тогда как при введении экологического сбора прогнозировалось в 10 раз больше – 30 млрд рублей.

Динамика доходов федерального бюджета от экологического сбора



При этом модернизация ЕГИС УОИТ, которую с 2019 года проводит Росприроднадзор, не улучшает эффективность ее использования и не повышает качество администрирования экологического сбора. Более того, модернизированная ГИС УОИТ по функциональности и составу данных в целом соответствует создаваемой Минприроды системе по утилизации твердых коммунальных отходов (ГИС УТКО).

Одним из примеров неэффективного расходования бюджетных средств может являться государственная информационная система общественного контроля в области охраны окружающей среды и природопользования (ГИС «Наша природа»). С 2013 года на ее создание, доработку и эксплуатацию израсходовано 119 миллионов рублей. При этом система до сих пор не функционирует. За последние три года в ней зафиксировано всего 192 обращения граждан. Учитывая, что Минцифры разработало проект федерального закона, предусматривающего прием и обработку обращений граждан в электронной форме на базе единого портала государственных и муниципальных услуг, возникает вопрос о целесообразности дальнейшей доработки и эксплуатации ГИС «Наша природа».

Кроме того, отмечена неэффективная деятельность Минприроды по разработке федеральной информационной системы государственного фонда данных государственного экологического мониторинга (ФИС ГФДГЭМ).

Ее создание было предусмотрено законом еще в 2011 году, однако задача до сих пор не реализована. Кроме того, есть риски, что система не будет эффективно

функционировать. Это обусловлено тем, что одним из основных источников данных для нее служит наблюдательная сеть Росгидромета, которая имеет недостаточную плотность и автоматизацию.

Так, наблюдение за загрязнением атмосферного воздуха ведется только в 221 из 1 117 городов. Количество гидрологических постов сократилось с 2012 года на 279 единиц – до 3,081 тыс. При этом автоматизировано из них только 30 %, а 99 постов законсервированы и не работают.

Также установлено устаревание программно-технических комплексов единой государственной системы информации об обстановке в Мировом океане (ЕСИМО), за которую отвечает Росгидромет. Это приводит к снижению точности прогноза о возникновении аварийных ситуаций и ставит под угрозу информационную безопасность в целом. Анализ показал, что около 30 % используемого в системе оборудования полностью вышло из строя, а сама система не обновлялась с 2013 года.

Вывод

Государственные информационные системы в сфере экологической безопасности пока не могут служить эффективным механизмом достижения целей Стратегии экологической безопасности России. Причинами тому являются долгие сроки создания, устаревшие технологии, дублирование функций некоторых систем и отсутствие в них полной и достоверной информации.

Предложения Правительству РФ

1. Поручить Минприроды России:

- разработать комплекс мер, направленных на увеличение плотности и модернизации наблюдательной сети Росгидромета;
- рассмотреть вопрос о модернизации и переводе ЕСИМО на современные цифровые технологии;
- рассмотреть вопрос о возможности исключения дублирования подсистем ЕГИС УОИТ, ГИС УТКО и электронной модели федеральной схемы обращения с отходами;
- рассмотреть возможность предоставления поставщиками информации в ЕГИС УОИТ посредством информационно-телекоммуникационных сетей.

2. Поручить Минприроды России совместно с Минцифры России рассмотреть возможность вывода из эксплуатации ФГИС «Наша природа».

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ создания и эксплуатации федеральных государственных информационных систем в области экологической безопасности и охраны окружающей среды в 2015–2020 годах»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
24 ноября 2020 года

1. Основание проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункт 3.9.0.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2020 год.

2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

- Документы стратегического планирования, законодательные и нормативные правовые акты, регулирующие область создания, функционирования и развития информационных систем в области экологической безопасности и охраны окружающей среды;
- деятельность органов исполнительной власти Российской Федерации, подведомственных им учреждений и иных организаций при создании, эксплуатации и развитии информационных систем в области экологической безопасности и охраны окружающей среды.

3. Цели экспертно-аналитического мероприятия

3.1. Цель 1. Анализ влияния государственных информационных систем на достижение стратегических целей в области экологической безопасности и охраны окружающей среды.

3.2. Цель 2. Анализ деятельности органов федеральной исполнительной власти и их подведомственных организаций (объекты экспертно-аналитического

мероприятия) по созданию, эксплуатации и модернизации федеральных информационных систем в области охраны окружающей среды.

4. Объекты экспертно-аналитического мероприятия

- Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации.
- Федеральная служба по надзору в сфере природопользования.
- Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды.
- Федеральное государственное бюджетное учреждение «Всероссийский научно-исследовательский институт гидрометеорологической информации – Мировой центр данных» (Калужская область, г. Обнинск).
- Федеральное государственное бюджетное учреждение «Федеральный центр анализа и оценки техногенного воздействия» (г. Москва).
- Федеральное государственное бюджетное учреждение «Российский фонд информации по природным ресурсам и охране окружающей среды Минприроды России» (г. Москва).

5. Исследуемый период

2015–2019 годы и текущий период 2020 года.

6. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

С июля по ноябрь 2020 года.

7. Краткая характеристика проверяемой сферы

Повышение качества жизни граждан – ключевой вопрос государственной политики Российской Федерации на современном этапе.

При этом одним из способов достижения указанной цели является создание информационного общества. Информационное общество способствует обеспечению национальных интересов, таких как развитие свободного, устойчивого и безопасного

взаимодействия граждан, организаций и органов государственной власти Российской Федерации, формирование цифровой экономики, а также повышение эффективности государственного управления¹.

Создание информационного общества рассматривается как платформа, в том числе для обеспечения конституционных прав граждан, включая предусмотренное статьей 42 Конституции Российской Федерации право на благоприятную окружающую среду, от состояния которой зависит здоровье не только нынешнего, но и будущих поколений, и информацию о ней.

К сожалению, как показал анализ государственных докладов «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации» на протяжении последних пяти лет состояние окружающей среды нашей страны, даже несмотря на положительную динамику отдельных показателей, характеризуется как неблагоприятное.

Динамика отдельных показателей состояния окружающей среды на протяжении последних пяти лет



1. «Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы», утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203.

Следует отметить, что состояние окружающей среды характеризуется более чем 60 показателями, различающимися в зависимости от социально-экономического развития каждого из 85 регионов, их географического положения и климатических особенностей.

В этой связи при принятии управленческих решений, направленных на обеспечение экологической безопасности, особое значение приобретают информационные технологии, в частности государственные информационные системы (далее – ГИС), способные хранить и обрабатывать большой массив информации о состоянии окружающей среды, позволяющие добиться повышения ее точности, полноты, оперативности и достоверности.

Таким образом, трансформация системы государственного управления на основе цифровых технологий способствует кардинальному повышению эффективности управления всех уровней власти, скорости и качества принятия решений.

В настоящее время ГИС в сфере обеспечения экологической безопасности и охраны окружающей среды уже получили распространение, однако, как показывают результаты контрольных мероприятий, зачастую не используются в полной мере².

Федеральными органами государственной власти, от деятельности которых в первую очередь зависит состояние окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, являются Минприроды России, осуществляющее выработку государственной политики в сфере охраны окружающей среды, Росприроднадзор и Росгидромет, как осуществляющие контроль и надзор за выполнением требований природоохранного законодательства и мониторинг состояния окружающей среды соответственно. В рамках экспертно-аналитического мероприятия проведен анализ ГИС указанных ведомств с целью оценки деятельности ведомств по их созданию и эксплуатации, а также выявления рисков, возникающих на каждом этапе функционирования ГИС и выработки рекомендаций по их минимизации.

-
2. «Проверка администрирования доходов от платы за негативное воздействие на окружающую среду от размещения отходов и экологического сбора, а также расходования средств федерального бюджета на реализацию приоритетного проекта «Чистая страна», в том числе в части реализации мероприятий в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами, в 2016–2017 годах».
- «Проверка исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2018 год в отношении Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации».

8. Результаты экспертно-аналитического мероприятия

8.1. Анализ влияния государственных информационных систем на достижение стратегических целей в области экологической безопасности и охраны окружающей среды

8.1.1. Анализ документов стратегического планирования в сфере обеспечения экологической безопасности и охраны окружающей среды и определение роли ГИС в них показал следующее.

Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 года утверждены Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, в которых определены стратегическая цель, основные задачи государства в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности и механизмы их реализации.

Согласно указанному стратегическому документу основными задачами, посредством решения которых достигается стратегическая цель в области экологического развития, являются:

- формирование эффективной системы управления в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, предусматривающей взаимодействие и координацию деятельности органов государственной власти;
- совершенствование системы государственного экологического мониторинга и обеспечение эффективного участия граждан, общественных объединений, некоммерческих организаций и бизнес-сообщества в решении вопросов, связанных с охраной окружающей среды и обеспечением экологической безопасности;
- совершенствование системы государственного экологического мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также изменений климата.

При реализации указанных задач выбраны механизмы в частности:

- внедрение в систему управления качеством окружающей среды методологии определения и оценки экологических рисков с целью повышения обоснованности принятия управленческих решений;
- обеспечение открытости и доступности информации о состоянии окружающей среды и мерах по ее охране, о деятельности органов государственной власти;

- создание и развитие единой автоматизированной государственной системы экологического мониторинга, оснащенной современной измерительной, аналитической техникой и информационными средствами³.

Для определения наиболее приоритетных задач, способов их эффективного решения и механизмов достижения поставленных целей в условиях ограниченных ресурсов в 2017 году утверждена «Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года»⁴.

Цели и задачи Стратегии экологической безопасности

ЦЕЛЬ	Сохранение и восстановление природной среды, обеспечение качества окружающей среды, необходимого для благоприятной жизни человека и устойчивого развития экономики, ликвидация накопленного вреда окружающей среде	
ЗАДАЧИ	● Утилизация отходов производства и потребления	● Предотвращение загрязнения поверхностных и подземных вод
	● Предотвращение деградации земель и почв	● Предотвращение загрязнения воздуха
	● Ликвидация объектов накопленного вреда окружающей среде	● Сохранение биоразнообразия
		● Смягчение последствий изменения климата

3. Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года.

4. Указ Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 г. № 176.

Согласно указанной Стратегии одним из основных механизмов реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности является создание и развитие государственных информационных систем, обеспечивающих органы государственной власти и местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан информацией о состоянии окружающей среды и об источниках негативного воздействия на нее, включая государственный фонд данных государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), единую государственную информационную систему учета отходов от использования товаров.

Необходимость создания и применения во всех областях передовых технологий, в том числе цифровых, отмечена Президентом Российской Федерации в послании Федеральному Собранию Российской Федерации на 2020 год.

Таким образом, документами стратегического планирования в области экологической безопасности и охраны окружающей среды отводится ключевая роль государственным информационным системам. Их использование в качестве механизма реализации государственной политики в указанной сфере своевременно и качественно обеспечит информацией о состоянии окружающей среды органы власти, принимающие управленческие решения, и граждан, способствуя тем самым реализации права граждан как на благоприятную окружающую среду, так и на получение информации о ней.

8.1.2. В рамках экспертно-аналитического мероприятия совместно с экспертами проведен анализ наиболее значимых факторов, влияющих на достижение целей в сфере обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности, результаты которого представлены на диаграмме:

Факторы, влияющие на достижение целей в сфере обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности



Интервальная оценка значимости фактора внешней среды

- 4,6–5,0
- 3,6–4,0
- Менее 3
- 4,1–4,5
- 3,1–3,5

Как видно из диаграммы, наиболее значимым фактором, влияющим на обеспечение экологической безопасности, является принятие качественных управленческих решений.

Подробно анализ изложен в приложении № 1 к отчету.

В свою очередь, очевидно, что основными факторами при принятии управленческих решений являются: уровень профессионализма и личных компетенций как руководителей, так и сотрудников ведомств и организаций, а также наличие полной, достоверной информации и методов ее обработки, которые позволяют в том числе моделировать возможное развитие ситуаций и выбирать наиболее приоритетные для реализации мероприятия.

Сценарные условия принятия управленческих решений приведены в таблице⁵:

Кадры	Информация	Методы анализа	Последствие
+	+	+	Высокая скорость и качественные управленческие решения
+	+	-	Низкая скорость принятия управленческих решений
+	-	+	Ошибки при принятии управленческих решений
-	+	+	Ошибки в интерпретации данных
+	-	-	Низкая скорость и ошибки при принятии управленческих решений
-	+	-	Низкая скорость и ошибки в интерпретации данных
-	-	+	Решение задач невозможно
-	-	-	Решение задач невозможно

5. Источник информации – экспертное мнение десяти сотрудников Счетной палаты Департамента аудита природопользования и АПК.

Таким образом, современные и соответствующие требованиям ГИС, которые освобождают сотрудников от рутинной работы за счет ее автоматизации, обеспечивают при наличии полных и достоверных данных о состоянии окружающей среды их анализ, необходимый для принятия качественных управленческих решений в целях своевременного принятия мер по предотвращению экологических рисков и, следовательно, достижению поставленных целей в сфере обеспечения экологической безопасности.

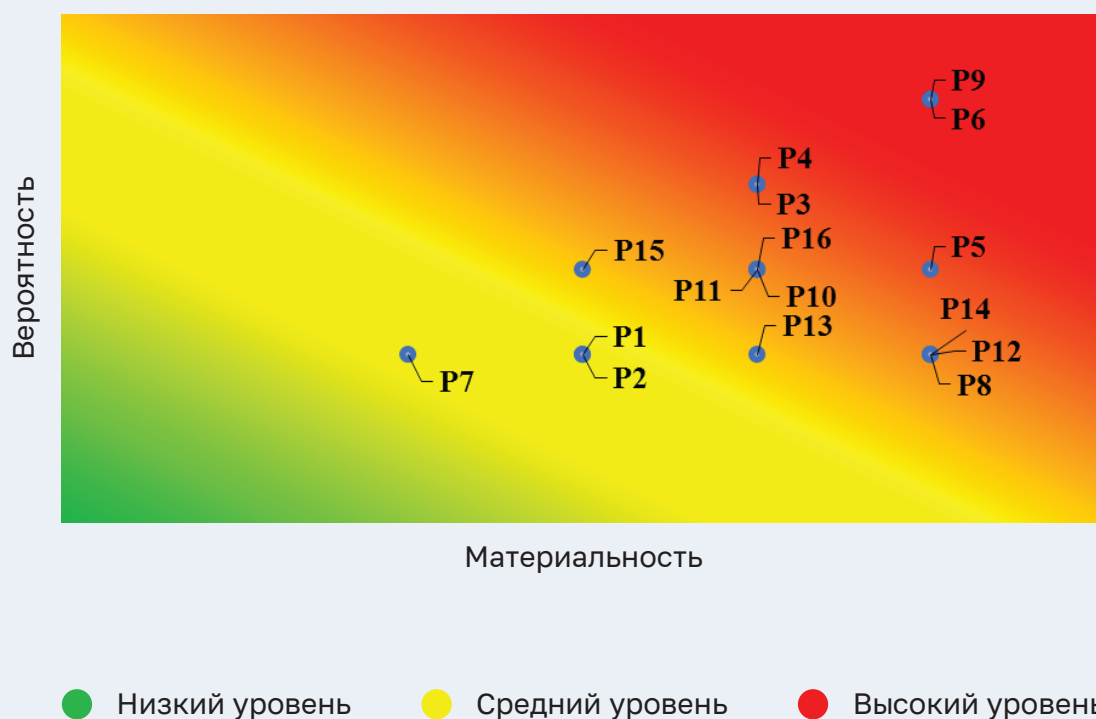
8.2. Анализ деятельности органов федеральной исполнительной власти и их подведомственных организаций (объекты экспертно-аналитического мероприятия) по созданию, эксплуатации и модернизации федеральных информационных систем в области охраны окружающей среды

8.2.1. В рамках экспертно-аналитического мероприятия проведен анализ факторов, влияющих на действующие и создаваемые ГИС в области экологической безопасности и охраны окружающей среды федеральных министерств и ведомств, которые являются объектами мероприятия, с целью выявления потенциально возможных рисков их создания или использования и выработки рекомендаций по минимизации их последствий.

Проведенный анализ показал, что наиболее значимыми рисками, оказывающими влияние на действующие ГИС, являются:

- отсутствие достоверных данных в полном, необходимом для решения задач объеме;
- недостаточное финансирование для функционирования и модернизации действующих ГИС;
- осуществление модернизации системы, которая не приведет к повышению эффективности ее работы;
- устаревание программно-технических комплексов;
- завышение начальной (максимальной) цены контракта на модернизацию и эксплуатацию ГИС.

Матрица рисков для действующих ГИС в области экологической безопасности и охраны окружающей среды

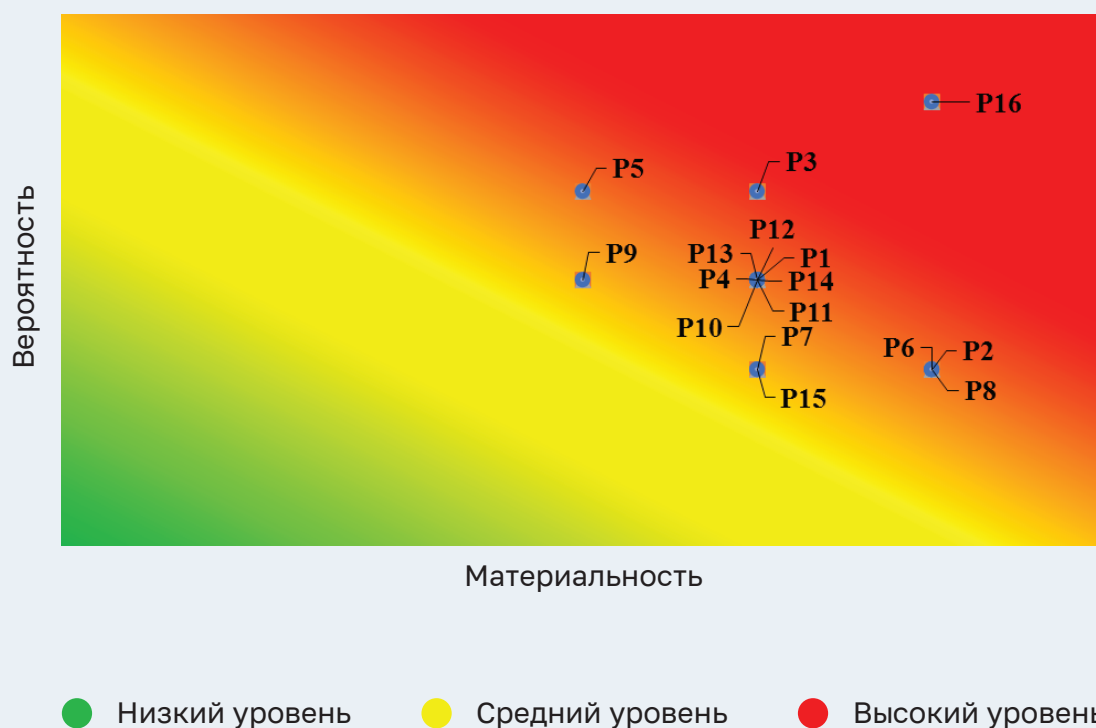


Подробный анализ и оценка рисков представлены в приложении № 2 к отчету.

К наиболее значимым рискам при создании ГИС относятся:

- отсутствие полного объема достоверных данных;
- недостаточное финансирование мероприятий;
- разработка системы, не соответствующей ее задачам;
- создание системы, не соответствующей техническому заданию;
- завышение начальной (максимальной) цены контракта на создание ГИС.

Матрица рисков для действующих ГИС в области экологической безопасности и охраны окружающей среды



Необходимо отметить, что выявленные риски влияют как на эффективность создания и эксплуатации ГИС, так и на эффективность использования федеральных средств.

Подробный анализ и оценка рисков представлена в приложении к отчету № 3.

Выявленные в ходе анализа риски послужили основой для анализа функционирующих и создаваемых ГИС.

8.2.2. Анализ нормативно-правовой базы, регламентирующей создание, эксплуатацию и модернизацию федеральных информационных систем в сфере обеспечения экологической безопасности охраны окружающей среды показал следующее.

В настоящее время в ведении Минприроды России находится федеральная государственная информационная система общественного контроля в области охраны окружающей среды и природопользования (далее – ФГИС «Наша природа»).

Указанная ГИС создана во исполнение поручения Президента Российской Федерации⁶ в целях обеспечения реализации права каждого на благоприятную окружающую среду и предотвращения нарушения законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды и природопользования, на получение информации о мерах по охране окружающей среды.

Ввод в эксплуатацию указанной информационной системы предусмотрен пунктом 47 Плана основных мероприятий по проведению в 2017 году в Российской Федерации Года экологии⁷ и федеральным проектом «Чистая страна» национального проекта «Экология». В настоящее время система работает в тестовом режиме.

Цель создания, назначение, структура и порядок функционирования указанной федеральной государственной информационной системы определены в Положении № 1082⁸.

Еще ряд ГИС, связанных с охраной окружающей среды, находятся в ведении Росприроднадзора:

- государственная информационная система Программно-техническое обеспечение учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду (далее – ПТО УОНВОС);
- государственная информационная система учета отходов от использования товаров (далее – ЕГИС УОИТ);
- федеральная государственная информационная система «Программно-технологический комплекс государственного контроля» (далее – ПТК «Госконтроль»).

ПТО УОНВОС содержит сведения об объектах, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, расположенных в пределах территории Российской Федерации, на континентальном шельфе Российской Федерации, во внутренних морских водах Российской Федерации, территориальном море Российской Федерации. Основанием для ее создания является статья 69 Закона № 7-ФЗ⁹. Порядок создания и ведения государственного реестра объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, определен в Правилах № 572¹⁰.

ЕГИС УОИТ предназначена для автоматизации процессов сбора, обработки и хранения информации в сфере обращения с отходами от использования товаров,

6. От 17 января 2013 г. № Пр-63.

7. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 июня 2016 г. № 1082-р.

8. Положение о федеральной государственной информационной системе общественного контроля в области охраны окружающей среды и природопользования утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2017 г. № 1082 (далее – Положение № 1082).

9. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Закон № 7-ФЗ).

10. Правила создания и ведения государственного реестра объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июня 2016 г. № 572 (далее – Правила № 572).

обеспечения доступа к указанной информации. Ее создание предусмотрено статьей 24.3 Закона № 89-ФЗ¹¹. Модернизация указанной информационной системы предусмотрена федеральным проектом «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» (далее – ФП ТКО) национального проекта «Экология»¹².

ФГИС ПТК «Госконтроль» предназначена для автоматизации процессов планирования, проведения и анализа результатов контрольно-надзорной деятельности, нормирования негативного воздействия на окружающую среду, ведения учета и контроля негативного воздействия и администрирования доходов федерального бюджета, ведение реестров разрешительных документов, обеспечение процесса приема отчетности природопользователей.

Полномочия по контролю за деятельностью территориальных органов Росприроднадзора и подведомственных организаций предусмотрены пунктом 6.4 Положения о Росприроднадзоре¹³.

Регламент по работе с ФГИС ПТК «Госконтроль» утвержден приказом Росприроднадзора № 315¹⁴.

При этом Росприроднадзором не утвержден ведомственный правовой акт о порядке и сроках ввода в эксплуатацию указанной ГИС, предусмотренный постановлением Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2009 г. № 723¹⁵.

В целом указанные системы, оператором которых является Росприроднадзор, соответствуют целям их создания для решения задач, определенных Стратегией экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года в частности: предотвращение загрязнения поверхностных и подземных вод, повышение качества воды в загрязненных водных объектах, предотвращение дальнейшего загрязнения и уменьшение уровня загрязнения атмосферного воздуха, а также повышение уровня утилизации отходов производства и потребления.

Росгидромет осуществляет координацию работ по обеспечению функционирования Единой государственной системы информации об обстановке в Мировом океане (далее – ЕСИМО, единая система).

Основные задачи, цели и функции единой системы определены Указом № 11¹⁶.

-
11. Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон № 89-ФЗ).
 12. Правила ее создания, эксплуатации и модернизации утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2015 года № 1520 (далее – Правила № 1520).
 13. Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 года № 400.
 14. Приказ Росприроднадзора от 20 октября 2010 г. № 315 «О внедрении результатов научно-исследовательских работ по разработке и совершенствованию информационно-аналитического обеспечения контрольно-надзорной деятельности Росприроднадзора».
 15. Постановление Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2009 г. № 723 «О порядке ввода в эксплуатацию отдельных государственных информационных систем» (утратило силу с 1 декабря 2015 г.).
 16. Указ Президента Российской Федерации от 17 января 1997 г. № 11 «О федеральной целевой программе «Мировой океан».

Согласно Положению о единой государственной системе информации об обстановке в Мировом океане»¹⁷ единая система содержит полученные по результатам наблюдений, измерений и исследований сведения о состоянии морской среды, природных ресурсах Мирового океана и антропогенных объектах в акваториях морей и океанов, в Арктике и Антарктике, на островах, прибрежных территориях, сведения о морском транспорте, промышленном рыболовстве, добыче полезных ископаемых, других видах морской деятельности, социально-экономическую и другую информацию, необходимую для изучения и использования ресурсов Мирового океана и контроля за его состоянием.

Кроме того, указанная система способствует реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности в части обеспечения населения и организаций информацией об опасных гидрометеорологических и гелиогеофизических явлениях, о состоянии окружающей среды.

Таким образом, анализ нормативно-правовой базы, регламентирующей создание, эксплуатацию и модернизацию федеральных информационных систем в сфере обеспечения экологической безопасности охраны окружающей среды показал, что основанием для создания перечисленных ГИС, за исключением ФГИС ПТК «Госконтроль», являются федеральные законы либо правовые акты Правительства Российской Федерации. Правила (положения), регламентирующие создание, развитие и ввод в эксплуатацию указанных информационных систем, утверждены Правительством Российской Федерации, что соответствует требованиям части 1 статьи 13 и части 4 статьи 14 Закона № 149-ФЗ¹⁸. Также можно сделать вывод о соответствии всех перечисленных ГИС целям их создания, определенным документами стратегического планирования¹⁹.

Кроме того, в настоящее время ведется работа по созданию ряда ГИС.

Минприроды России запланировано создание государственной информационной системы учета твердых коммунальных отходов, содержащей информацию об обращении с твердыми коммунальными отходами (далее – ГИС УТКО). Ее создание предусмотрено пунктом 1 статьи 13.5 Закона № 89-ФЗ в целях информационного обеспечения деятельности по обращению с отходами, в том числе планирования и контроля в области обращения с твердыми коммунальными отходами. Ввод в эксплуатацию указанной информационной системы предусмотрен в качестве результата ФП ТКО.

Порядок создания, модернизации и эксплуатации ГИС УТКО, в том числе порядок и способы размещения в ней информации, предусмотренный пунктом 3 статьи 13.5 Закона № 89-ФЗ, до настоящего времени не утвержден. При этом утверждение

17. Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2005 г. № 836.

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

19. Приложение к отчету № 4.

проекта постановления Правительства Российской Федерации «О создании, эксплуатации и модернизации государственной информационной системы учета твердых коммунальных отходов» было предусмотрено ФП ТКО 30 марта 2020 года.

Кроме того, Минприроды России ведется работа по созданию комплексной информационной системы мониторинга состояния окружающей среды на территории Российской Федерации (далее – комплексная система).

Комплексная система создается во исполнение подпункта «и» пункта 1 Перечня поручений по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 24 января 2020 г. № Пр-113.

Необходимо отметить, что понятие комплексной информационной системы мониторинга состояния окружающей среды нормативно не закреплено.

Согласно Концепции²⁰ комплексная система предназначена для сбора, хранения, обработки, анализа, предоставления и распространения информации о состоянии окружающей среды на территории Российской Федерации на основе интеграции имеющихся и планируемых к развитию и созданию информационных ресурсов министерств и ведомств, субъектов Российской Федерации, других участников государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) на территории Российской Федерации.

Концепцией предусмотрено, что технологическая архитектура данной системы будет базироваться на модуле «Воздух». Данный модуль создается в рамках разработки государственной информационной системы мониторинга качества атмосферного воздуха в городских округах Братск, Красноярск, Липецк, Магнитогорск, Медногорск, Нижний Тагил, Новокузнецк, Норильск, Омск, Челябинск, Череповец и Чита (далее – ФГИС МКАВ), создание которой предусмотрено постановлением № 1806²¹ и является первым этапом реализации комплексной системы. Дальнейшее расширение технологической архитектуры должно осуществляться в рамках создания иных модулей системы.

Также Минприроды России ведется работа по созданию федеральной информационной системы государственного фонда данных государственного экологического мониторинга (далее – ФИС ГФДГЭМ).

20. Концепция создания Федеральной информационной системы государственного фонда данных государственного экологического мониторинга разработана Минприроды России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и Государственной корпорацией «Ростех» и утверждена Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации В.В. Абрамченко 1 сентября 2020 г. № 7968п-П11 (далее – Концепция).

21. Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2019 г. № 1806 «О создании и эксплуатации федеральной государственной информационной системы мониторинга качества атмосферного воздуха в городских округах Братск, Красноярск, Липецк, Магнитогорск, Медногорск, Нижний Тагил, Новокузнецк, Норильск, Омск, Челябинск, Череповец и Чита».

В соответствии со статьей 63.2 Закона № 7-ФЗ ФИС ГФДГЭМ²² является федеральной информационной системой, обеспечивающей сбор, обработку и анализ данных, включающей в себя данные, содержащиеся в базах данных подсистем единой системы государственного экологического мониторинга, данные государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду.

Положение о государственном экологическом мониторинге (государственном мониторинге окружающей среды) и государственном фонде данных государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 9 августа 2013 г. № 681.

До настоящего времени указанная информационная система не создана. Минприроды России в 2019 году разработан проект концепции создания федеральной информационной системы государственного фонда данных государственного экологического мониторинга, согласно которой ФИС ГФДГЭМ создается в целях повышения качества принимаемых на государственном уровне решений и эффективности государственного управления в сфере охраны окружающей среды и природопользования.

Таким образом, ряд информационных систем, создание которых предусмотрено нормативными правовыми документами в целях повышения качества принимаемых на государственном уровне решений и эффективности государственного управления в сфере охраны окружающей среды и природопользования, до настоящего времени не созданы.

8.2.3. Оценка выполнения операторами ГИС требований порядка создания, развития, ввода в эксплуатацию, эксплуатации и вывода из эксплуатации государственных информационных систем показала, что ряд требований, предъявляемых к государственным информационным системам нормативными правовыми актами, не соблюдены.

Так, операторами и государственными заказчиками указанных действующих ГИС фактически являются подведомственные учреждения: федеральное государственное бюджетное учреждение «Российский фонд информации по природным ресурсам и охране окружающей среды Минприроды России» (далее – ФГБУ «РФИ Минприроды России»), федеральное государственное бюджетное учреждение «Федеральный центр анализа и оценки техногенного воздействия» (далее – ФГБУ «ФЦАО») (подведомственное учреждение Росприроднадзора) и федеральное государственное бюджетное учреждение «Всероссийский научно-исследовательский институт гидрометеорологической информации – Мировой центр данных» (далее – ФГБУ «ВНИИГМИ-МЦД») (подведомственное учреждение Росгидромета).

22. Введена Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 331-ФЗ.

При этом согласно правилам (положению), утвержденным Правительством Российской Федерации и регламентирующим функционирование государственных информационных систем ФГИС «Наша природа», ПТО УОНВОС и ЕГИС УОИТ²³, государственными заказчиками создания, развития и эксплуатации указанных ГИС являются Минприроды России и Росприроднадзор.

Вместе с тем в соответствии с пунктом 4 статьи 24.3 Закона № 89-ФЗ Росприроднадзор вправе привлекать подведомственные организации только в целях эксплуатации сегментов ЕГИС УОИТ.

В соответствии с Правилами № 572 передача подведомственным организациям полномочий оператора в отношении ПТО УОНВОС не предусмотрена.

В то же время Положение № 1082 предусматривает возможность передачи функции оператора ФГИС «Наша природа» юридическим лицам.

Таким образом, отдельными операторами и государственными заказчиками не соблюдаются требования, установленные указанными нормативными правовыми актами, в части передачи функции оператора и заказчика ГИС подведомственным учреждениям.

В связи с тем, что мероприятия по созданию, развитию и эксплуатации ГИС осуществлялись подведомственными учреждениями, указанные мероприятия Минприроды России, Росприроднадзором и Росгидрометом в большинстве случаев не включались в план информатизации и не согласовывались с Минкомсвязи России (Минцифры России).

Положением о координации мероприятий²⁴ предусмотрена координация Минкомсвязи России (Минцифры России) мероприятий по информатизации, осуществляемых только федеральными органами исполнительной власти и органами управления государственными внебюджетными фондами.

В то же время, согласно указанному положению координация мероприятий по информатизации нацелена на обеспечение единства и комплексности при планировании и реализации мероприятий по информатизации, повышение эффективности и открытости деятельности государственных органов за счет использования информационно-коммуникационных технологий, а также обеспечение эффективного расходования средств федерального бюджета, направляемых на реализацию мероприятий по информатизации.

23. Приложение к отчету № 4.

24. Положение о координации мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 24 мая 2010 г. № 365 «О координации мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов» (в редакции, действовавшей до 14 октября 2020 года) (далее – Положение о координации мероприятий).

Таким образом, отсутствие в планах информатизации мероприятий по созданию, модернизации и эксплуатации ГИС, осуществляемых подведомственными федеральными бюджетными учреждениями, создает риски в обеспечении единства и комплексности при планировании и реализации мероприятий по информатизации, а также эффективного использования средств федерального бюджета.

Все перечисленные действующие ГИС учитываются на балансах указанных подведомственных федеральных бюджетных учреждений.

На балансе ФГБУ «ФЦАО» и ФГБУ «ВНИИГМИ-МЦД» отражены расходы на создание и развитие ПТК «Госконтроль» и ЕСИМО в суммах 5,8 млн рублей и 16,3 млн рублей соответственно. При этом фактические расходы на создание указанных систем составили 22,5 млн рублей и 137,7 млн рублей (расчетно) соответственно.

Кроме того, права на результаты интеллектуальной деятельности, связанные с созданием систем ФГИС «Наша природа» и ФГИС ПТК «Госконтроль», не зарегистрированы. Вместе с тем в соответствии с частью 7 статьи 14 Закона № 149-ФЗ эксплуатация ГИС без надлежащего оформления прав на использование ее компонентов, являющихся объектами интеллектуальной собственности, не допускается.

В настоящее время Минприроды России заключен контракт на оказание услуг по оформлению прав ФГИС «Наша природа».

Результаты оценки выполнения операторами ГИС требований порядка создания, развития, ввода в эксплуатацию, эксплуатации и вывода из эксплуатации государственных информационных систем приведены в приложении № 5 к отчету.

8.2.4. Проведена оценка степени фактического использования информационных систем, в том числе состава, актуальности и востребованности информации, размещенной в действующих и создаваемых информационных системах.

В ходе мероприятия проведен анализ функционирования ФГИС «Наша природа».

Опытный образец ФГИС «Наша природа» создан в 2014 году на базе арендованной вычислительной инфраструктуры внешнего ЦОД (ООО «ДатаЛайн»).

В связи с завершением опытной эксплуатации и отсутствием нормативно-правовой базы, необходимой для ввода указанной системы в промышленную эксплуатацию, Минприроды России в июне 2015 года принято решение о прекращении аренды вычислительной инфраструктуры и передаче опытного образца системы на хранение в ФГБУ «РФИ Минприроды России».

В 2017 году выполнены работы по созданию промышленного образца ФГИС «Наша природа». Приказом Минприроды России № 509²⁵ установлены

25. Приказ Минприроды России от 20 сентября 2017 г. № 509 «О вводе в эксплуатацию Федеральной государственной информационной системы общественного контроля в сфере охраны окружающей среды и природопользования» (в редакции приказа Минприроды России от 14 июня 2018 г. № 266).

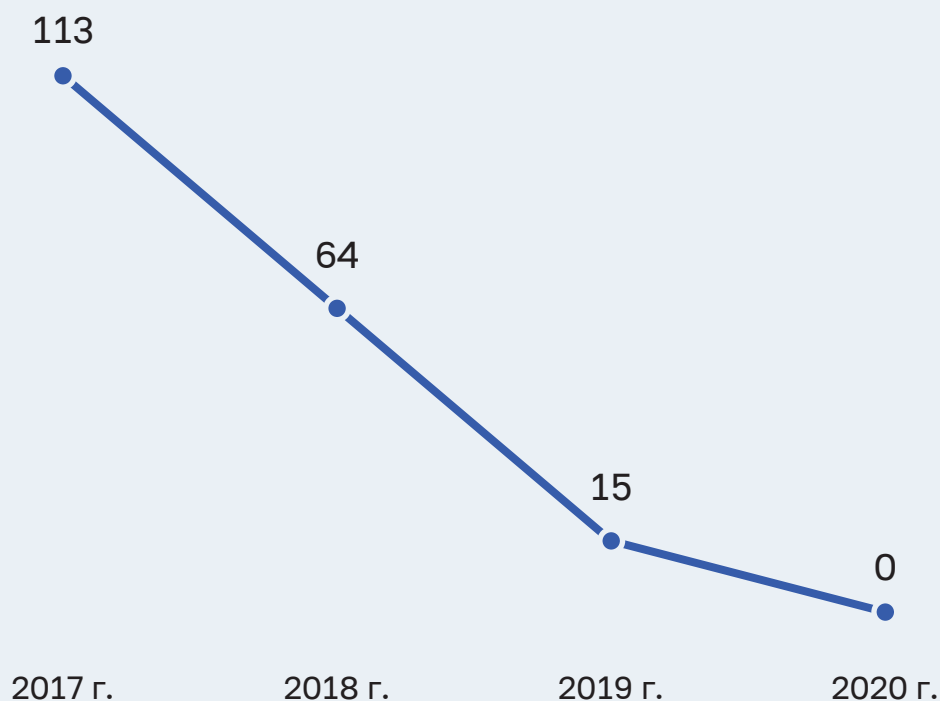
перечень и сроки выполнения мероприятий по вводу ФГИС «Наша природа» в эксплуатацию. В 2018–2019 годах выполнялись работы по развитию ФГИС «Наша природа».

В настоящее время, несмотря на ввод в эксплуатацию ФГИС «Наша природа», информационная система не функционирует.

По данным Минприроды России, для перевода системы в промышленную эксплуатацию необходимо завершить выполнение ряда мероприятий, связанных с разработкой и утверждением регламента размещения и обработки электронных сообщений в федеральной государственной информационной системе общественного контроля в области охраны окружающей среды и природопользования и выполнением работ по настройке процессов обработки сообщений в указанной системе в соответствии с утвержденным регламентом.

С 2013 по 2020 год расходы за счет средств федерального бюджета на создание, эксплуатацию и модернизацию ФГИС «Наша природа» составили 119,7 млн рублей, а количество обращений граждан в данную систему за этот период – 192.

Динамика обращений граждан в ФГИС «Наша природа»



Таким образом, стоимость обработки одного сообщения в ФГИС «Наша природа» составила 623,4 тыс. рублей (расчетно).

При этом следует отметить, что в настоящее время Минцифры России разработан проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»²⁶, который направлен на повышение эффективности процессов взаимодействия граждан и органов власти. Указанным законопроектом предусматривается унификация процедур приема и обработки обращений граждан в электронной форме посредством федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)».

В соответствии с пояснительной запиской к законопроекту в рамках реализации предусмотренных законопроектом изменений на едином портале государственных и муниципальных услуг предполагается: автоматическое направление обращения в уполномоченный орган власти; получение уведомлений о ходе рассмотрения обращения; структурирование обращений, формирование базы знаний, использование технологий искусственного интеллекта для обработки типовых запросов.

Таким образом, дальнейшая разработка и эксплуатация ФГИС «Наша природа» представляются нецелесообразными. Вместе с тем научно-технический задел, сформированный при создании ФГИС «Наша природа», возможно использовать при реализации функций приема и обработки обращений граждан в электронной форме на базе единого портала государственных и муниципальных услуг.

Проведен анализ функционирования ЕСИМО.

В соответствии с Руководством по функционированию ЕСИМО²⁷ показателями работы единой системы являются: работоспособность аппаратно-программных комплексов узлов ЕСИМО, актуальность информационных ресурсов системы распределенной базы данных и их готовность к применению, количество обращений в ЕСИМО всех категорий пользователей (единиц).

26. Официальный сайт для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатов общественного обсуждения regulation.gov.ru

27. Разработаны Росгидрометом во исполнение пункта 1 протокола заседания Межведомственной комиссии по решению задач и рассмотрению вопросов межотраслевого значения в области функционирования единой государственной системы информации об обстановке в Мировом океане от 4 февраля 2013 г. № 13.

Динамика значений ключевых показателей эффективности функционирования ЕСИМО



Исходя из приведенных данных, актуальность информационных ресурсов, которая оценивается на основе ежедневной автоматической проверки частоты обновления информации, остается на достаточно высоком уровне. При этом сокращается количество пользователей информационной системы и снижается работоспособность по центрам/поставщикам информации (оценивается на основе автоматизированной проверки количества единиц ресурсов и проверки работоспособности программного обеспечения поставщика данных каждые 5 минут), что свидетельствует о снижении эффективности функционирования системы.

Эффективность работы ЕСИМО также может быть оценена количеством обращений в службу технической поддержки. По данным координационного центра ЕСИМО (ФГБУ «ВНИИГМИ-МЦД»), количество обращений пользователей системы по поводу решения возникших проблем с 2015 по 2019 год снизилось с 163 до 28, а операторов системы – с 325 до 160.

Снижение эффективности функционирования системы связано с моральным и техническим устареванием используемых программно-технических комплексов, оборудования. К настоящему времени около 30 % используемого оборудования вышло из строя полностью, регистрируются периодические сбои в действующих средствах, а жизненный цикл программного обеспечения завершен.

ЕСИМО не обновляется с 2013 года, что снижает ее возможности, повышает риски возникновения аварийных ситуаций, угроз информационной безопасности, недостаточной скорости работы сервисов (снижение привлекательности и потребительского интереса), возникновения проблем масштабирования системы (ограниченный уровень интеграции с другими системами, невозможность решения принципиально новых задач и т. п.).

Таким образом, подтвержден риск снижения эффективности функционирования ЕСИМО вследствие морального и технического устаревания используемых программно-технических комплексов.

В 2019 году в соответствии с решением Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации ФГБУ «ВНИГМИ-МЦД» подготовлен проект модернизации и перевода ЕСИМО на современные цифровые технологии²⁸. Проект модернизации одобрен Межведомственной комиссией по решению задач и рассмотрению вопросов межотраслевого значения в области функционирования ЕСИМО²⁹. Определен объем финансирования на 2021–2025 годы в сумме 1336,9 млн рублей. Однако в проекте федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов» финансирование на указанные цели не предусмотрено.

По информационным системам Росприроднадзора показатели эффективности функционирования ГИС не установлены. Кроме того, Росприроднадзором не ведется учет их пользователей, а также обращений в службу технической поддержки. Данные о количестве пользователей, обратившихся в службу технической поддержки, представлены только за 2019 год.

Таким образом, подтвердить эффективность функционирования данных ГИС не представляется возможным.

Кроме того, необходимо отметить, что Положением о координации мероприятий была предусмотрена оценка Минкомсвязи России (Минцифры России) мероприятий по информатизации, в том числе на основании критерия «наличие информации о повышении эффективности исполнения функций и (или) решения задач государственного органа за счет реализации мероприятий по информатизации, предусмотренных документами по информатизации».

В связи с тем, что мероприятия по созданию системы ПТО УОНВОС и эксплуатации (развитию) ЕГИС УОИТ и ПТО УОНВОС не включались в планы информатизации Росприроднадзора, оценка указанных мероприятий Минкомсвязи России (Минцифры России) не осуществлялась.

28. Протокол заседания от 19 июня 2019 г. № 1(31).

29. Протокол заседания от 27 ноября 2019 г. № 27.

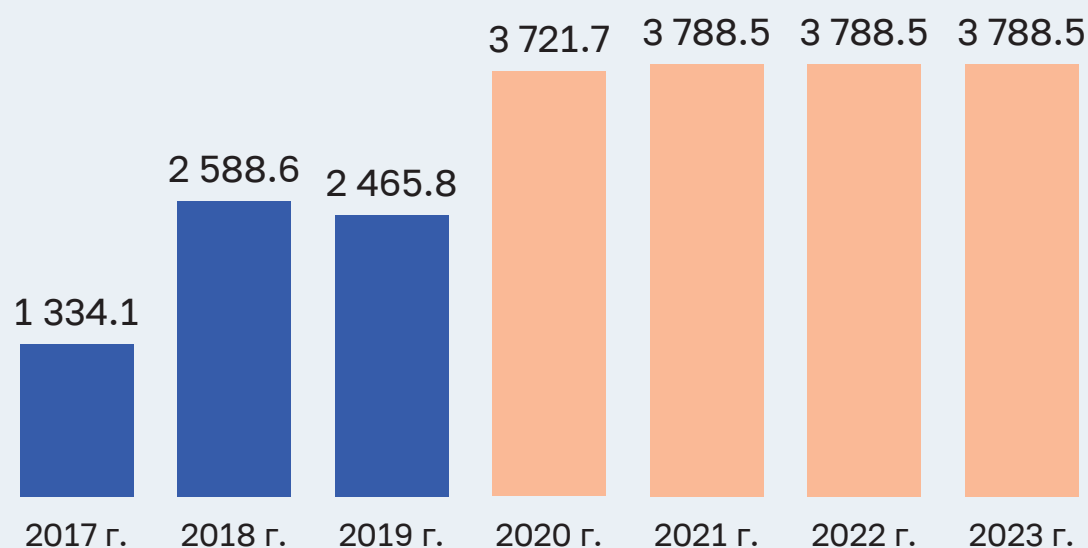
В то же время анализ функционирования ПТО УОНВОС показал, что перечень подсистем и обрабатываемая в ней информация соответствуют требованиям Правил № 572.

Также подтверждено соответствие перечней подсистем и информации, агрегированной в ФГИС ПТК «Госконтроль», требованиям регламента по работе с ПТК «Госконтроль» и иных ведомственных документов Росприроднадзора, регламентирующих работу данной ГИС.

Анализ функционирования ЕГИС УОИТ показал, что созданная информационная система не выполняет в полной мере задачу по повышению эффективности администрирования доходов от уплаты экологического сбора.

ЕГИС УОИТ используется производителями, импортерами товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств, и уполномоченным органом при представлении декларации о количестве выпущенных в обращение на территории Российской Федерации за предыдущий календарный год товаров, упаковки товаров, отчетности о выполнении нормативов утилизации отходов от использования товаров, расчетов суммы экологического сбора и иных документов, связанных с исчислением и уплатой экологического сбора.

Динамика доходов федерального бюджета от экологического сбора



млрд руб.

В 2018 году наблюдался рост доходов, связанный с увеличением ставок экологического сбора. В 2018 и 2019 годы объем доходов не изменялся и составил около 2,5 млрд рублей. Прогноз на 2020 год – 3,7 млрд рублей, на период 2021–2023 годов – 3,8 млрд рублей.

При этом согласно расчетам 2015 года ожидаемые объемы поступления экологического сбора в федеральный бюджет оценивались в 30,0 млрд рублей³⁰.

Разница оценки доходов и исполнения доходов от экологического сбора



Незначительные объемы поступления экологического сбора могут объясняться отсутствием на должном уровне контроля Росприроднадзора за правильностью и полнотой его начисления.

Факты недополучения доходов за 2017 год в размере около 1,2 млрд рублей в связи с неуплатой экологического сбора производителями нефтепродуктов и технических

30. Отчет по научно-исследовательской работе «Разработка информационно-методического обеспечения и проведение исследования его применимости в целях исполнения Росприроднадзором функций администратора доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в части, касающейся учета положений Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ с учетом изменений и дополнений, внесенных Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 458-ФЗ», выполнен в рамках контракта от 9 октября 2015 года № 9/10-1, заключенного ФГБУ «ФЦАО» с ООО «ИнформЭкоцентр».

масел по причине непредставления ими отчетности, выявлены в ходе ранее проведенного Счетной палатой Российской Федерации контрольного мероприятия³¹.

В соответствии с Правилами № 1520 поставщиками информации в ЕГИС УОИТ являются Минпромторг России, ФТС России, Росприроднадзор, Федеральное казначейство, Росстат, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность в сфере обращения с отходами (пункт 16). Указанные поставщики представляют информацию посредством информационно-телекоммуникационных сетей в форме электронного документа, который создается и направляется с использованием программных средств ЕГИС УОИТ с использованием усиленной квалифицированной электронной подписи (пункт 17).

Фактически ФТС России, Минпромторг России и Росстат информацию в форме электронного документа не представляют.

ФТС России информация о ввозимых на территорию Российской Федерации товарах представляется на электронных носителях, что по причине значительного объема данных затрудняет их загрузку в базу данных в ручном режиме. Вместе с тем ФТС России в 2020 году уведомило Росприроднадзор о разработке универсального сервиса единой системы межведомственного электронного взаимодействия.

Росстат предоставляет агрегированную информацию из открытых источников данных: перечень организаций, осуществляющих производство товаров, по ОКВЭД без указания количества произведенных хозяйствующими субъектами товаров, в связи с тем, что в соответствии с Федеральным законом № 282-ФЗ³² первичные статистические данные, являющиеся информацией ограниченного доступа, не подлежат разглашению или распространению и используются только в целях формирования официальной (сводной агрегированной) статистической информации.

Вместе с тем в соответствии с пунктом 15 Правил № 1520 загрузка в ЕГИС УОИТ информации осуществляется уже на стадии создания системы – на этапе пусконаладочных работ, а также в процессе ее эксплуатации.

Таким образом, проблема предоставления необходимой для исполнения функций администратора доходов информации, возникшая уже на стадии создания информационной системы до настоящего времени не решена. Это привело к отсутствию полной и достоверной информации о плательщиках сбора (производителях/импортерах товаров, подлежащих утилизации) и, как следствие, неэффективной работе ЕГИС УОИТ.

31. Контрольное мероприятие «Проверка администрирования доходов от платы за негативное воздействие на окружающую среду от размещения отходов и экологического сбора, а также расходования средств федерального бюджета на реализацию приоритетного проекта «Чистая страна», в том числе в части реализации мероприятий в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами, в 2016–2017 годах».

32. Федеральный закон от 29 ноября 2007 года № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации».

Общие расходы на создание и эксплуатацию ЕГИС УОИТ по состоянию на октябрь 2020 года составили более 185,0 млн рублей (без учета расходов на модернизацию).

В результате анализа подтвержден риск неэффективного функционирования ЕГИС УОИТ вследствие отсутствия полной достоверной информации.

Необходимо отметить, что указанный риск потенциально возможен и для создаваемых ГИС.

Так, отсутствие полной достоверной информации, позволяющей получить объективную картину состояния окружающей среды, в том числе загрязнения атмосферного воздуха, водных объектов и земель на территории отдельных населенных пунктов, субъектов Российской Федерации и территории стран является риском при создании комплексной информационной системы мониторинга состояния окружающей среды на территории Российской Федерации и ФИС ГФДГЭМ.

Одним из источников указанной информации является наблюдательная сеть Росгидромета. При этом в настоящее время уровень технического оснащения государственной наблюдательной сети Росгидромета, на основании данных которой осуществляется государственный мониторинг состояния и загрязнения окружающей среды, не отвечает современным, в том числе международным, стандартам и требованиям.

До настоящего времени системой государственного мониторинга загрязнения окружающей среды охвачены не все населенные пункты и промышленные центры с населением свыше 100 тыс. человек. Наблюдения за загрязнением атмосферного воздуха ведется только в 124 городах с населением более 100 тыс. человек, а также в 97 промышленных центрах с численностью населения менее 100 тыс. жителей.

Фактическое количество гидрологических станций по состоянию на июль 2020 года составило 3081 единицу при минимально необходимом количестве по рекомендациям Всемирной метеорологической организации (далее – ВМО) – 6259 единиц. В период с 2012 по 2020 год количество гидрологических постов сократилось на 279 единиц (с 3360 постов до 3081 поста), из них автоматизировано 30 %. При этом по состоянию на 1 июля 2020 года законсервированы и не работают 99 постов.

Плотность гидрологической сети в России ниже, чем в крупнейших странах мира (США, Австралия, Канада), и значительно ниже стран Восточной Европы. Так, в России она составляет 17,1 млн кв. км, при этом указанный показатель в США составляет 9,8 млн кв. км, в Китае – 9,6 млн кв. км, в Австралии – 7,7 млн кв. км, в Канаде – 10,0 млн кв. км.

Площадь водосбора, на котором проводятся наблюдения за уровнем или расходом воды, приходящаяся на 1 пост, составляет 5599 кв. км. При этом указанный показатель в США составляет 951 кв. км, в Китае – 970 кв. км, в Австралии – 1384 кв. км, в Финляндии – 1092 кв. км, в Канаде – 3581 кв. км.

Фактическое количество метеорологических станций по состоянию на июль 2020 года составляет 1672 единицы, при минимально необходимом количестве – 2287 единиц.

По расчетам Росгидромета, на восстановление, техническое переоснащение и открытие новых гидрологических пунктов, приобретение мобильных средств для их обслуживания потребуется в ценах 2017 года 4,4 млрд рублей.

Таким образом, состояние наблюдательной сети создает риски неэффективного функционирования создаваемых информационных систем: комплексной информационной системы мониторинга состояния окружающей среды на территории Российской Федерации и ФИС ГФДГЭМ при отсутствии полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды.

8.2.5. В результате проведенного анализа обоснованности и результативности расходования бюджетных средств на выполнение работ по созданию, эксплуатации и развитию федеральных информационных систем выявлены риски расходования средств федерального бюджета без достижения результата, а также риски неэффективного использования средств федерального бюджета.

Так, Росприроднадзором при отсутствии согласования с Минцифры России с 2019 года проводится мероприятие по модернизации ГИС УОИТ. Заказчик работ – ФГБУ «ФЦАО».

Документы, подтверждающие проведение анализа эффективности функционирования информационной системы при осуществлении ее модернизации, предусмотренного пунктом 11 Правил № 1520, в ходе мероприятия не представлены.

В целях реализации указанного мероприятия ФГБУ «ФЦАО» заключен с ООО «Большая тройка» государственный контракт³³ на оказание услуг по модернизации ЕГИС «УОИТ» в части обращения с твердыми коммунальными отходами (далее – ТКО) на сумму 566,0 млн рублей.

Согласно техническому заданию к указанному контракту модернизация ЕГИС «УОИТ» проводится в целях обеспечения постоянного мониторинга текущей ситуации в сфере обращения с отходами, качественного планирования и сбалансированного развития отрасли и направлена в том числе на снижение трудозатрат на проверку территориальных схем обращения с отходами субъектов Российской Федерации, повышение экономической эффективности деятельности в сфере обращения с отходами, повышение полноты и достоверности данных, содержащихся в территориальных схемах обращения с отходами субъектов Российской Федерации³⁴.

33. От 9 августа 2019 г. № 0373100075119000003.

34. Пункты 2.2.1, 2.2.2 Технического задания.

Анализ перечня функциональных подсистем модернизированной ЕГИС «УОИТ», включенного в техническое задание к указанному государственному контракту, показал, что создаваемые подсистемы моделирования и оптимизации территориальных схем, нормативов и тарифов, весового контроля, межрегиональных перемещений, размещения отходов, ключевых показателей, работы с правонарушениями, оперативного контроля изменяют ее функциональное назначение. Из системы контроля выполнения нормативов утилизации она преобразуется в систему сбора и анализа общей информации о всех видах отходов, предусматривающую анализ электронных территориальных схем обращения с отходами и работу с региональными операторами в части обращения с ТКО. При этом указанные функции не относятся к предмету ведения Росприроднадзора.

Необходимо отметить, что в соответствии с Положением о координации мероприятий (пункт 8) одним из критериев оценки мероприятий по информатизации, осуществляемой Минкомсвязи России (Минцифры России), является соответствие мероприятий по информатизации, содержащихся в документах по информатизации, функциям и задачам, отнесенным к предмету ведения государственного органа.

Таким образом, модернизированная система ЕГИС УОИТ не решает вопрос по расширению функциональных возможностей для производителей товаров и упаковки, повышению качества сбора деклараций и отчетности в рамках расширенной ответственности производителей, предоставления поставщиками статистической и иной документированной информации и не способствует улучшению качества администрирования экологического сбора.

Кроме того, в ходе проведенного ранее Счетной палатой Российской Федерации экспертно-аналитического мероприятия³⁵ выявлены риски дублирования модернизированной ЕГИС УОИТ и создаваемой Минприроды России ГИС УТКО в связи с тем, что они по функциональности и составу данных в целом соответствуют друг другу.

По информации Минприроды России, с целью создания единой государственной информационной системы учета отходов в настоящее время подготовлено обращение в Правительство Российской Федерации с предложением создания указанной системы, объединяющей в своем составе существующую ЕГИС УОИТ и ГИС УТКО³⁶. Решение до настоящего времени не принято.

В то же время, как показало проведенное экспертно-аналитическое мероприятие, в 2020 году уже произведены расходы, связанные с созданием ГИС УТКО.

35. Экспертно-аналитическое мероприятие «Анализ выполнения мероприятий, обеспечивающих экологическую безопасность Российской Федерации, в части ликвидации объектов накопленного вреда и формирования комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами».

36. Письмо Минприроды России от 30 июля 2020 г. № 01-25-28/19263.

В рамках договора³⁷, заключенного ФГБУ «Уральский государственный научно-исследовательский институт региональных экологических проблем» с ООО «ТКО-Информ», проведены исследования основных функций ГИС УТКО, разработка технического задания и технико-экономического обоснования ее создания на сумму 2,62 млн рублей, что может свидетельствовать о рисках использования средств федерального бюджета без достижения результата, направленного на создание указанной информационной системы.

Также необходимо отметить, что модернизированной ЕГИС УОИТ и ГИС УТКО предусматривается создание функционала разработки и оптимизации федеральной и территориальных схем обращения с отходами.

Так, в ходе модернизации ЕГИС УОИТ разрабатываются подсистемы, связанные с моделированием и оптимизацией территориальных схем.

Согласно техническому заданию на выполнение работ по созданию ГИС УТКО в состав подсистем указанной информационной системы входят в том числе подсистемы ведения федеральной схемы обращения с отходами и экспертизы территориальных схем обращения с отходами.

Технико-экономическим обоснованием мероприятия по созданию ГИС УТКО на создание указанных подсистем предусмотрено 96,7 млн рублей.

Согласно статье 24.14 Федерального закона № 89-ФЗ разработка и корректировка федеральной схемы обращения с твердыми коммунальными отходами, а также проведение экспертизы территориальных схем обращения с отходами являются функциями публично-правовой компании по формированию комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами «Российский экологический оператор» (далее – ППК «РЭО», компания). В настоящее время ППК «РЭО» разрабатывается федеральная схема обращения с отходами, на создание которой ФП ТКО предусмотрено 90,55 млн рублей.

Электронная модель федеральной схемы обращения с твердыми коммунальными отходами, являясь частью государственной информационной системы учета твердых коммунальных отходов, должна включать в себя существующие наработки ППК «РЭО» по федеральной схеме и смежным модулям государственной информационной системы учета твердых коммунальных отходов (алгоритмы, математические модели, структуры данных, программные компоненты и т. д.).

По информации ППК «РЭО», на текущий момент силами сотрудников компании уже разработана и используется всеми 85 субъектами Российской Федерации электронная модель федеральной схемы обращения с отходами.

Таким образом, включение в состав ГИС УТКО и ЕГИС УОИТ подсистем, предусматривающих разработку и развитие федеральной схемы обращения с отходами

37. От 23 февраля 2020 г. № 3-20/1.

и экспертизу территориальных схем, создает риски дублирования данных информационных систем и электронной модели федеральной схемы обращения с отходами, что может привести к неэффективному использованию средств федерального бюджета.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия проведен анализ расходов на создание (развитие) и обслуживание ГИС.

Согласно пункту 27 Правил подготовки планов информатизации государственных органов и отчетов об их выполнении, финансированию за счет средств федерального бюджета подлежат только те мероприятия по информатизации, которые включены в утвержденный план информатизации.

За период 2015–2020 годов мероприятия по созданию и эксплуатации ПТО УОНВОС, развитию и эксплуатации ЕГИС УОИТ и ФГИС «Наша природа», а также мероприятия по эксплуатации ЕСИМО профинансированы на сумму 1106,9 млн рублей (без учета субсидий на выполнение государственного задания), в том числе на создание ГИС – 434,0 млн рублей, их развитие – 375,9 млн рублей, эксплуатацию – 297,0 млн рублей (приложение № 5 к отчету).

При этом указанные мероприятия не были включены в планы информатизации и согласованы с Минцифры России, поскольку подведомственные Минприроды России и Росприроднадзору учреждения, реализующие указанные мероприятия, не являлись субъектами правоотношений в сфере создания и использования информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов в рамках постановления Правительства Российской Федерации от 24 мая 2010 г. № 365 (в редакции, действовавшей до 14 октября 2020 года).

Проанализированы методы определения начальной (максимальной) цены контрактов (договоров) на создание, развитие и эксплуатацию ГИС, связанных с охраной окружающей среды.

Начальные (максимальные) цены контрактов определялись методом сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) в соответствии со статьей 22 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ³⁸ и Методическими рекомендациями по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)³⁹.

Вместе с тем ценообразование в области информационно-коммуникационных технологий имеет свою специфику. Стоимость мероприятий по созданию, модернизации и эксплуатации зависит в частности от трудозатрат привлекаемых

38. Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, выполнение работ, оказание услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

39. Методические рекомендации по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), утверждены приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 2 октября 2013 года № 567.

специалистов, количества пользователей, объема данных, применяемого программного обеспечения.

Отсутствие отдельного нормативно-правового регулирования формирования начальной (максимальной) цены контракта при создании (развитии) и эксплуатации информационных систем, а также отсутствие информационных ресурсов с источниками достоверных данных о ценах на указанные работы (услуги) приводит к существенной дифференциации расходов на информатизацию.

В связи с этим обоснованность формирования начальной (максимальной) цены контракта при осуществлении закупок в сфере информационно-коммуникационных технологий вызывает сомнение.

Для примера, расходы на создание в 2016, 2017 годах информационной системы Росприроднадзора ЕГИС УОИТ составили 103,3 млн рублей, а расходы на ПТО УОНВОС, созданной в тот же период, – 434,1 млн рублей.

Кроме того, Минприроды России в целях создания ФГИС МКАВ, Минприроды России в целях создания ФГИС МКАВ подготовлены обосновывающие материалы к проекту постановления Правительства Российской Федерации о создании и эксплуатации ФГИС МКАВ⁴⁰, согласно которым начальная (максимальная) цена контракта по созданию указанной ГИС определена методом анализа рынка и составила 412,1 млн рублей.

В то же время согласно финансово-экономическому обоснованию к проекту распоряжения Правительства Российской Федерации об определении единственного исполнителя работы по созданию и эксплуатации ФГИС МКАВ начальная (максимальная) цена контракта уже составила 1 192,1 млн рублей, что в 2,9 раза превышает первоначальную⁴¹.

Указанные факты создают риски завышения начальной (максимальной) цены контракта на создание ГИС и неэффективного использования средств федерального бюджета.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия проведен сравнительный анализ расходов на эксплуатацию ГИС.

Обслуживание ЕСИМО осуществлялось ФГБУ «ВНИИГМИ-МЦД» за счет субсидии на выполнение государственного задания.

Обслуживание ПТО УОНВОС, ЕГИС УОИТ и ПТК Госконтроль, оператором которых является Росприроднадзор, проводилось как за счет субсидий на выполнение государственного задания, так и за счет субсидий на иные цели (заключение контрактов).

40. Письмо Минприроды России от 18 октября 2019 г. № 05-13-40/25694 в Минцифры России.

41. Письмо Росприроднадзора от 26 февраля 2020 г. № ЮА-07-00-28/5996 в Минприроды России.

В 2017 году расходы на техническое сопровождение трех указанных информационных систем, согласно заключенным ФГБУ «ФЦАО» контрактам, составили 115,8 млн рублей, в 2018 году – 108,6 млн рублей, в 2019 году – 137,9 млн рублей. В 2020 контракты на проведение работ по технической поддержке указанных информационных систем не заключались и данные работы осуществлялись силами ФГБУ «ФЦАО», то есть необходимость привлечения сторонних организаций отсутствовала.

Кроме того, за счет субсидии на выполнение государственного задания ФГБУ «ФЦАО» выполняло работы, связанные с техническим сопровождением и эксплуатацией, выводом из эксплуатации информационных систем и компонентов информационно-телекоммуникационной инфраструктуры. За период с 2017 по 2020 год Росприроднадзором предоставлены субсидии ФГБУ «ФЦАО» на выполнение указанных работ на сумму 98,8 млн рублей (в 2017 году – 21,3 млн рублей, в 2018 году – 24,3 млн рублей, в 2019 году – 26,2 млн рублей, в 2020 году – 27,0 млн рублей (приложение № 6 к отчету).

Таким образом, выполнение работ по обслуживанию указанных информационных систем, расходы по которым осуществляются из двух источников (за счет субсидий на выполнение государственного задания, так и субсидий на иные цели), содержит риски их двойного финансирования.

Проведен сравнительный анализ стоимости выполненных работ по технической поддержке ГИС.

Период выполнения работ по поддержке программно-технического обеспечения ПТО УОНВОС, предусмотренный техническим заданием к контракту от 10 августа 2017 г. № 44/2017-08/001, заключенному ФГБУ «ФЦАО» с ООО ИНФОРМЭКОЦЕНТР на сумму 74,2 млн рублей, составляет 143 дня (102 рабочих дня).

При этом срок выполнения аналогичных работ, предусмотренных техническими заданиями к контрактам от 18 января 2018 г. № 44/2018-01/002 и от 22 января 2018 г. № 44/2018-01/003, заключенных ФГБУ «ФЦАО» с ООО «Адиком» на общую сумму 66,6 млн рублей, составляет 347 дней и 343 дня соответственно (248 и 246 рабочих дней соответственно).

В результате стоимость одного дня технической поддержки ПТО УОНВОС в 2017 году составляла 727,0 тыс. рублей, а в 2018 году – 269,6 тыс. рублей.

Аналогичные факты можно привести по контрактам, заключенным ФГБУ «ФЦАО» на выполнение работ по поддержке программно-технического обеспечения ЕГИС УОИТ.

Период выполнения работ, предусмотренный техническим заданием к контракту от 22 августа 2017 г. № 44/2017-08/002, заключенному ФГБУ «ФЦАО» с ООО «Адиком» на сумму 23,7 млн рублей, составляет 143 дня (102 рабочих дня).

Период выполнения аналогичных работ, предусмотренных техническим заданием к контракту от 10 января 2018 г. № 44/2018-01/001, заключенному ФГБУ «ФЦАО» с ООО «АдиКом» на сумму 23,95 млн рублей, составляет 355 дней (254 рабочих дня).

Стоимость одного дня технической поддержки ЕГИС УОИТ в 2017 году составляла 252,1 тыс. рублей, в 2018 году – 94,3 тыс. рублей.

В то же время определить рыночную стоимость выполненных работ в рамках указанных контрактов не представляется возможным, в связи с отсутствием в технических заданиях конкретного описания объекта технической поддержки пользователя (количество и размер документов от пользователей, планируемое количество пользователей, вычислительные мощности).

Указанные факты создают риски неэффективного использования средств федерального бюджета.

9. Выводы

Анализ государственных информационных систем в сфере экологической безопасности показал, что в настоящее время они не являются эффективным механизмом решения задач и достижения цели Стратегии экологической безопасности.

Выявленные в результате факторного анализа риски, потенциально возможные при создании и эксплуатации ГИС и приводящие к неэффективному использованию систем, подтвердились в ходе анализа ГИС.

Основным риском является отсутствие полной и достоверной информации в сфере экологической безопасности и создание (модернизация) информационных систем, не соответствующих предъявляемым к ним требованиям.

Кроме того, подтвержден риск завышения начальной (максимальной) цены контракта и неэффективного использования федеральных средств при осуществлении закупок на выполнение работ по созданию и эксплуатации ГИС.

9.1. Отсутствие полной и достоверной информации, характеризующей сферу обеспечения экологической безопасности и охраны окружающей среды, не обеспечивает эффективного использования созданных систем и может привести к рискам расходования средств федерального бюджета без достижения результата.

Вместе с тем в ЕГИС УОИТ отсутствует полная и достоверная информация о плательщиках экологического сбора ввиду невозможности предоставления ФТС России и Росстатом указанной информации в систему посредством информационно-телекоммуникационных сетей.

Отсутствие информации о плательщиках экологического сбора не позволяет в полной мере выполнить Росприроднадзором задачу по повышению эффективности администрирования доходов от уплаты экологического сбора.

Так, ожидаемые объемы поступлений в федеральный бюджет оценивались при ведении экологического сбора в 30,0 млрд рублей. Однако фактические поступления не превышают 3,0 млрд рублей.

9.2. Деятельность Минприроды России по созданию ГИС недостаточно эффективна.

До настоящего времени не создана предусмотренная с 2011 года ФИС ГФДГЭМ, которая необходима для повышения качества принимаемых на государственном уровне решений и эффективности государственного управления в сфере охраны окружающей среды и природопользования.

Кроме того, ее создание, а также комплексной информационной системы мониторинга состояния окружающей среды на территории Российской Федерации сопряжено с риском их неэффективного использования.

Указанный риск обусловлен недостаточной плотностью и автоматизацией наблюдательной сети Росгидромета – основного источника полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды.

9.3. Не отвечают современным требованиям программно-технические комплексы ЕСИМО, что снижает эффективность ее использования и создает риски возникновения аварийных ситуаций, угроз информационной безопасности, снижение привлекательности и потребительского интереса.

9.4. Как показал анализ, Минприроды России и Росприроднадзором не соблюдаются требования, установленные нормативными правовыми актами, в том числе правилами, устанавливающими порядок создания и эксплуатации ГИС, утвержденными постановлениями Правительства Российской Федерации, в части передачи подведомственным учреждениям функций оператора и заказчика ФГИС «Наша природа», ПТО УОНВОС и ЕГИС УОИТ.

Кроме того, отсутствует регистрация прав на объекты интеллектуальной собственности на ФГИС ПТК «Госконтроль» и ФГИС «Наша природа» и на балансе отражены в неполном объеме расходы на создание (развитие) ЕСИМО и ФГИС ПТК «Госконтроль».

9.5. Проводимая Росприроднадзором с 2019 года модернизация ЕГИС УОИТ, расходы на которую составят 566,0 млн рублей, не решит вопрос предоставления поставщиками статистической и иной документированной информации и не приведет к улучшению качества администрирования экологического сбора.

9.6. Как показали результаты ранее проведенного экспертно-аналитического мероприятия, модернизированная ЕГИС УОИТ по функциональности и составу данных в целом соответствует создаваемой Минприроды России ГИС УТКО.

Вместе с тем в ходе настоящего мероприятия выявлены риски дублирования ЕГИС УОИТ, ГИС УТКО и электронной модели федеральной схемы обращения с отходами в связи с включением в них подсистем, предусматривающих разработку и развитие федеральной схемы обращения с отходами и экспертизу территориальных схем.

При этом разработка и корректировка федеральной схемы обращения с твердыми коммунальными отходами, а также проведение экспертизы территориальных схем обращения с отходами являются функциями ППК «РЭО».

9.7. ФГИС «Наша природа», создание которой начато в 2013 году, до настоящего времени не функционирует. На ее создание, доработку и эксплуатацию израсходовано 119,7 млн рублей.

Учитывая, что в настоящее время Минцифры России разработан проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», предусматривающего унификацию процедур приема и обработки обращений граждан в электронной форме посредством федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», дальнейшая разработка и эксплуатация ФГИС «Наша природа» представляются нецелесообразными.

9.8. Мероприятия по созданию (развитию) и эксплуатации информационных систем, которые за период 2015–2020 годов профинансированы на сумму 1106,9 млн рублей, не включались в план информатизации и не согласовывались с Минкомсвязи России (Минцифры России), поскольку осуществлялись бюджетными учреждениями.

В данной ситуации возникают риски в обеспечении единства и комплексности при планировании и реализации мероприятий по информатизации, а также эффективного использования средств федерального бюджета.

9.9. В ходе экспертно-аналитического мероприятия была выявлена необходимость совершенствования законодательства по вопросам, связанным с определением начальной (максимальной) цены контракта при осуществлении закупок в сфере информационно-коммуникационных технологий.

Поскольку контракты на разработку и внедрение информационно-коммуникационных технологий заключаются зачастую с единственным поставщиком и в данную сферу вкладываются значительные средства, целесообразно установить порядок определения начальной (максимальной) цены контракта при осуществлении закупок в сфере

информационно-коммуникационных технологий в целях эффективности расходования бюджетных средств.

9.10. Проведенный анализ расходов на эксплуатацию информационных систем показал, что стоимость работ по технической поддержке ГИС устанавливается без учета объема и периода выполненных работ.

При этом при отсутствии конкретного описания объекта технической поддержки определить рыночную стоимость выполненных работ не представляется возможным, что создает риски неэффективного использования средств федерального бюджета.

Кроме того, выполнение работ по обслуживанию указанных информационных систем осуществлялось за счет двух источников (за счет субсидий на выполнение государственного задания и субсидий на иные цели), что содержит риски их двойного финансирования.

10. Предложения

10.1. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации с предложением:

1) поручить Минприроды России обеспечить:

- государственную регистрацию объектов интеллектуальной собственности ПТК «Госконтроль» и ФГИС «Наша природа»;
- отражение ФГБУ «ФЦАО» и ФГБУ «ВНИИГМИ-МЦД» на балансовом учете всех расходов на создание и развитие государственных информационных систем ПТК «Госконтроль» и ЕСИМО;
- возможность предоставления поставщиками информации в ЕГИС УОИТ посредством информационно-телекоммуникационных сетей;
- разработку комплекса мер, направленных на увеличение плотности и модернизации наблюдательной сети Росгидромета;
- рассмотрение вопроса по модернизации и переводу ЕСИМО на современные цифровые технологии;
- рассмотрение вопроса о возможности исключения дублирования подсистем ЕГИС УОИТ, ГИС УТКО и электронной модели федеральной схемы обращения с отходами;

- 2) поручить Минприроды России совместно с Минцифры России рассмотреть вопрос о возможности вывода из эксплуатации ФГИС «Наша природа» с учетом разрабатываемых программно-технических средств при реализации функций приема и обработки обращений граждан в электронной форме на базе единого портала государственных и муниципальных услуг;
- 3) Минцифры России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти проработать вопрос по установлению порядка определения начальной (максимальной) цены контракта при осуществлении закупок в сфере информационно-коммуникационных технологий.

10.2. Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Официальная позиция



Дмитрий Чернышенко
заместитель Председателя Правительства
Российской Федерации

Сегодня цифровая трансформация государства – одна из ключевых национальных целей развития страны, озвученных Президентом.

Цифровизация позволит сделать систему государственного управления еще более открытой, понятной и удобной всем. Для любого человека или крупной структуры государственный сектор должен стать оперативным помощником в решении любых вопросов.

Одним из компонентов успешной цифровой трансформации являются информационные системы, которые позволяют обрабатывать большой массив данных, правильно их структурировать для оперативного ответа или принятия конкретного решения. И что очень важно – анализ этих данных можно будет использовать в дальнейшем для корректировки управленческих решений.

Поэтому первоочередная задача – создать единую архитектуру информационных систем на всех уровнях власти, особенно на муниципальном, где оказывают основные услуги населению. Для этого мы ввели должности руководителей цифровой трансформации во всех федеральных органах власти и на уровне субъектов Российской Федерации.

К концу 2022 года мы планируем перевести все государственные сервисы на единый портал госуслуг.

Конечно, выполнение таких важных задач невозможно без анализа и учета тех недостатков, которые наблюдаются в действующих информационных системах. Поэтому мы очень внимательно относимся к результатам проверок Счетной палаты в этой сфере.

Проблемы, которые Счетная палата отметила по итогам анализа информационных систем в сфере экологической безопасности, к сожалению, пока характерны для ряда действующих ГИС. Однако сейчас, в период цифровой реформы, такие замечания устраняются. Речь идет об отсутствии полного объема данных, дублировании функций, устаревшем программно-техническом комплексе.

Если говорить об экологических ГИС, то здесь, как мы видим, остро стоит проблема отсутствия достоверной информации о плательщиках экологического сбора. В результате федеральный бюджет недополучает потенциальный доход. Очевидно, что этот вопрос требует особого внимания со стороны Минприроды.

Правительство со своей стороны учтет выводы и предложения Счетной палаты в дальнейшей работе. Задача у нас одна – сделать государственные информационные системы действенным инструментом достижения национальных целей и государственной политики в целом.



Юрий Акиншин

заместитель руководителя Росприроднадзора

В отчете Счетной палаты справедливо отмечены проблемы, имеющиеся в сфере обеспечения экологической безопасности и охраны окружающей среды и определения роли государственной информационной системы.

Одна из основных проблем в настоящее время – информационные системы в сфере экологической безопасности, которые не являются эффективным механизмом решения задач и достижения цели Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года. В результате факторного анализа Счетной палатой выявлены риски при создании и эксплуатации ГИС, приводящие к их неэффективному использованию.

Вместе с тем системы, оператором которых является Росприроднадзор, в целом соответствуют целям их создания для решения задач, определенных Стратегией экологической безопасности РФ. Росприроднадзором за период 2019–2020 годов проведена серьезная работа по анализу проблемных вопросов и предпринимаются все меры по модернизации информационных систем. Кроме того, развитие личного кабинета природопользователя является одним из этапов, способствующих упрощению сдачи экологической отчетности и предоставления государственных услуг природопользователям. Дополнительно Росприроднадзором в ведомственной программе цифровой трансформации заложено развитие личного кабинета природопользователя как одного из механизмов перехода к дистанционному контролю и надзору.

Росприроднадзором приняты во внимание все замечания и предложения Счетной палаты по итогу отчета о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ создания и эксплуатации федеральных государственных информационных систем в области экологической безопасности и охраны окружающей среды в 2015–2020 годах». В настоящее время Росприроднадзор разрабатывает план по устранению выявленных недостатков.

Экспертное мнение



Наталья Соколова

председатель правления Автономной некоммерческой организации «Равноправие», член подкомиссии по обеспечению химической безопасности Правительственной комиссии по вопросам биологической и химической безопасности Российской Федерации

Отчет Счетной палаты о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ создания и эксплуатации федеральных государственных информационных систем в области экологической безопасности и охраны окружающей среды в 2015–2020 годах» подготовлен в разрезе двух целей.

Цель 1 – анализ влияния ФГИС на достижение стратегических целей в области экологической безопасности и охраны окружающей среды – была достигнута путем подробного изучения практики фактического использования отраслевых ГИС государственными органами в динамике по годам, в том числе состава, актуальности и востребованности информации, размещенной в действующих и создаваемых информационных системах.

Цель 2 – анализ деятельности органов федеральной исполнительной власти и их подведомственных организаций по созданию, эксплуатации и модернизации ФГИС в области охраны окружающей среды – была реализована за счет комплексного анализа деятельности Минприроды России, Росприроднадзора, Росгидромета и трех профильных федеральных государственных бюджетных учреждений.

В рамках экспертно-аналитического мероприятия проведен анализ ГИС указанных ведомств с целью оценки деятельности ведомств по их созданию и эксплуатации, а также выявления рисков, возникающих на каждом этапе функционирования ГИС, и выработки рекомендаций по их минимизации.

В отчете верно отмечено, что документами стратегического планирования в области экологической безопасности и охраны окружающей среды отводится ключевая роль государственным информационным системам, использование которых в качестве механизма реализации государственной политики в указанной сфере своевременно и качественно обеспечит информацией о состоянии окружающей среды органы власти, принимающие управленческие решения, и граждан, способствуя тем самым реализации права граждан как на благоприятную окружающую среду, так и на получение информации о ней.

Имеющаяся в отчете визуализация – подробные иллюстративные материалы, таблицы и схемы – позволяет увидеть объективную картину при проектировании и эксплуатации анализируемых информационных систем. В будущем это поможет ведомствам и организациям, в отношении деятельности которых проводилось мероприятие, расписать подробный план минимизации и устранения выявленных рисков.

Наибольшее количество рисков выявлено в отношении федеральной государственной информационной системы общественного контроля в области охраны окружающей среды и природопользования (ФГИС «Наша природа»), которая находится в ведении Минприроды России. Несмотря на поручение Президента Российской Федерации от 17 января 2013 г. № Пр-63 и распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 июня 2016 г. № 1082-р о вводе ее в эксплуатацию, данная ФГИС до сих пор работает в тестовом режиме и фактически не функционирует. Особенно бросается в глаза то, что с 2013 по 2020 год расходы за счет средств федерального бюджета на создание, эксплуатацию и модернизацию ФГИС «Наша природа» составили свыше 119 млн рублей, а количество обращений граждан в данную систему за этот период – всего лишь 192.

Авторы отчета рассчитали стоимость обработки одного сообщения в ФГИС «Наша природа» – около 623 тыс. рублей. Данная цифра весьма ярко иллюстрирует неэффективное расходование бюджетных средств.

Важно отражение в отчете превентивных мер по недопущению дублирования с точки зрения функциональности и состава при создании Минприроды России новых ГИС: государственной информационной системы учета твердых коммунальных отходов, содержащей информацию об обращении с твердыми коммунальными отходами (ГИС УТКО), и уже существующей государственной информационной системы учета отходов от использования товаров (ЕГИС УОИТ). Модернизированными ЕГИС УОИТ и ГИС УТКО предусматривается создание функционала разработки и оптимизации федеральной и территориальных схем обращения с отходами. Включение в состав ГИС УТКО и ЕГИС УОИТ подсистем, предусматривающих разработку и развитие федеральной схемы обращения с отходами и экспертизу территориальных схем, создает риски дублирования данных информационных систем и электронной модели федеральной схемы обращения с отходами и неэффективного расходования средств федерального бюджета.

Минприроды России ведется работа по созданию комплексной информационной системы мониторинга состояния окружающей среды для всестороннего и своевременного информирования всех заинтересованных лиц и организаций о состоянии окружающей среды, а также прогнозирования ее изменения.

Однако вызывает профессиональное несогласие тот факт, что технологическая архитектура данной комплексной системы будет базироваться лишь на модуле «Воздух» в 12 городах: Братск, Красноярск, Липецк, Магнитогорск, Медногорск, Нижний Тагил, Новокузнецк, Норильск, Омск, Челябинск, Череповец и Чита. При этом отсутствует понимание, каким образом должно осуществляться дальнейшее расширение технологической архитектуры в рамках создания иных модулей системы.

В отчете проведен глубокий PESTEL-анализ наиболее значимых факторов, влияющих на достижение целей в сфере обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности. При этом комплексно оценивались шесть типов аспектов обеспечения экологической безопасности: экологические, технологические,

социальные, юридические, экономические, политические. В рамках данных аспектов каждому фактору внешней среды присваивалась интегральная оценка значимости. По результатам исследования наиболее значимым фактором, влияющим на обеспечение экологической безопасности, признано принятие качественных управленческих решений.

В отчете прописаны подробные сценарные условия принятия управленческих решений. На основе анализа указанных факторов были выявлены и оценены риски при принятии управленческих решений. Также смоделировано несколько сценариев ситуации, связанной с информационным обеспечением экологической безопасности и охраны окружающей среды.

Инновационными в подходе к экспертно-аналитической работе являются представленные в отчете матрицы рисков:

- оказывающих влияние на принятие управленческих решений;
- для действующих ГИС в области экологической безопасности и охраны окружающей среды;
- при создании ГИС.

Итоговые предложения в адрес Правительства Российской Федерации и Минприроды России в части работ по информатизации природоохранных систем представляются полными и эффективными при условии их дальнейшей реализации.



Наталья Дмитриева

старший научный сотрудник Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ, доцент кафедры теории и практики государственного управления факультета социальных наук НИУ ВШЭ

Цифровая трансформация госуправления – сквозная тема для повышения эффективности решения вопросов социально-экономического развития России на всех уровнях публичной власти. Совершенствование системы госуправления на основе цифровых технологий означает кардинальные сдвиги в политике государственной информатизации. Аналитический отчет Счетной палаты Российской Федерации дает систематизированное представление о том, какое влияние государственные информационные системы федеральных органов исполнительной власти оказывают и должны оказывать на достижение стратегических целей в области экологической безопасности и охраны окружающей среды.

В отчете представлена комплексная методология проведения анализа выявления и оценки влияния наиболее значимых факторов на достижение стратегических целей. Разработанный подход позволяет не только выделить факторы, влияющие на эффективность создания и эксплуатации ФГИС в области экологической безопасности и охраны окружающей среды, но и оценить потенциально возможные риски и характер их влияния как на достижение стратегических целей, так и на эффективность использования федеральных средств, а также выработать рекомендации по минимизации возможных негативных последствий.

Экспертами Счетной палаты качественно и в полном объеме проведен анализ деятельности Минприроды России и подведомственных ему ведомств и организаций по созданию, эксплуатации и модернизации ФГИС в области охраны окружающей среды и сделаны серьезные выводы о причинах неэффективности государственных информационных систем в сфере экологической безопасности, с которыми трудно не согласиться.

Полностью разделяя предложение Счетной палаты о целесообразности установления порядка определения начальной (максимальной) цены контракта при осуществлении закупок в сфере информационно-коммуникационных технологий в целях эффективности расходования бюджетных средств, предлагаем в рамках будущих экспертно-аналитических работ по вопросам цифровизации федеральных органов исполнительной власти рассматривать потенциальные эффекты таких механизмов цифровой трансформации госуправления, как:

- внедрение процедур обязательного утверждения (согласования) работ на государственную информатизацию посредством согласования законодательно установленного обязательного комплекта документов (включая финансово-экономическое обоснование ФГИС и расчеты эффектов);

- переход от расчета начальной максимальной цены контракта на каждый отдельный этап жизненного цикла создания ГИС к расчету совокупной стоимости владения информационной системой не менее чем на 5 лет;
- отказ от отдельных закупок в области ИКТ в пользу контрактов жизненного цикла на разработку и модернизацию ФГИС на основе совокупной стоимости владения;
- создание унифицированной методики оценки стоимости разработки и внедрения ИТ-решений для государственного сектора;
- государственная сертификация вводимых в промышленную эксплуатацию информационных систем на предмет соответствия установленным требованиям и ключевым направлениям цифровизации.

Реализация представленных в отчете системных мер и усиление их предложениями экспертов обеспечит достижение амбициозных целей цифровой трансформации госуправления, существенно снизив риски неэффективности, коррупциогенности и формального исполнения запланированных мероприятий по цифровизации государственного сектора.



Иван Бегтин

заместитель директора ФКУ «ЦЭАТ СП РФ»,
куратор проекта «Открытые данные» Счетной палаты

Доступность информации о качестве жизни, в первую очередь в сфере защиты окружающей среды и здоровья гражданина, является частью государственной политики большинства развитых стран.

На международном уровне доступность этой информации измеряется в таких рейтингах и оценках, как Open Data Barometer¹, Global Open Data Index² и OutData Index³. Например, в Global Open Data Index присутствует два вида данных: качество воздуха и качество воды. В России открытая информация по этим показателям отсутствует.

Подобные данные необходимы не только гражданам, заинтересованным в повышении качества среды обитания, но и инновационным компаниям информационного и технологического секторов, использующим данные о качестве жизни для оперативного информирования граждан, создания сервисов выбора жилья, аренды недвижимости, а также внедрения новых способов мониторинга загрязнения и очистки окружающей среды.

Государственные информационные системы, создаваемые Минприроды России, Росприроднадзором и Росгидрометом, по смыслу и роли этих федеральных органов исполнительной власти, должны обеспечивать полное, своевременное и детальное информирование граждан о состоянии окружающей среды по всем направлениям деятельности, закрепленным в положениях каждого из этих органов власти.

Информационные системы должны были заменить применявшуюся ранее и устаревшую на сегодняшний день практику раскрытия информации о состоянии окружающей среды в форме государственных докладов. Не свойственные этой практике полнота и оперативность сбора данных должны были быть обеспечены повсеместной автоматизацией сбора данных и последующим их раскрытием при предоставлении гражданам.

В отчете о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ создания и эксплуатации федеральных государственных информационных систем в области экологической безопасности и охраны окружающей среды в 2015–2020 годах» авторы провели тщательный анализ создания информационных систем, оценили эффективность расходования средств и последовательность технологической политики, в первую очередь Минприроды России, Росприроднадзора и Росгидромета.

1. <https://opendatabarometer.org>

2. <https://index.okfn.org/>

3. <https://www.oecd.org/digital/digital-government/policy-paper-ourdata-index-2019.htm>

В отчете поднимается крайне важный вопрос о том, что с 2011 года в России отсутствует ФИС ГФДГЭМ (Федеральная информационная система государственного фонда данных государственного экологического мониторинга), которая должна была объединить многочисленные разрозненные реестры и информационные системы в единую информационную систему, обеспечивающую государственный мониторинг состояния окружающей среды.

Уже сейчас важно определить те критерии, по которым создание ФИС ГФДГЭМ может быть успешным. Эти критерии должны измеряться в доступности данных для рядовых граждан, возможности узнать о состоянии окружающей среды на гиперлокальном уровне – как минимум на уровне муниципальных образований.

Этот шаг потребует не только интеграции реестров, находящихся в ведении федеральных органов исполнительной власти, но и сбора результатов мониторинга всех уровней государственного и муниципального управления.

При этом, конечно, данный и последующие подобные отчеты по итогам анализа государственных информационных систем не могут, в силу временных и иных ресурсных ограничений, охватить все особенности и проблемы создания и эксплуатации государственных информационных систем.

Многие из этих проблем зависят не только от своевременности принятия решений оператором и заказчиком информационной системы, но и от качества технической реализации и конкретных принципиальных организационно-технических решений, влияющих на итоговое качество создаваемых ГИС.

Для будущего анализа информационных систем важны следующие направления проверок:

- соответствие концептуальным документам, на основе которых создается информационная система;
- качество, полнота и достоверность собираемых данных;
- соблюдение принципов и требований раскрытия информации и информирования граждан;
- применение интеллектуальных алгоритмов и «мягкого» искусственного интеллекта.

Рассмотрим информационные системы Росприроднадзора на предмет открытости и доступности данных.

В ЕГИС УОИТ⁴ и ПТО УОНВОС⁵ оператором информационных систем в лице Росприроднадзора было принято решение об ограничении доступа к общедоступным сведениям в системах через введение обязательной авторизации через систему ЕСИА. Этот шаг привел к снижению доступности и видимости сведений в этих системах,

4. <https://uoit.fsrpn.ru/registry>

5. <https://onv.fsrpn.ru/>

поскольку важнейшими потребителями данных из ГИС являются поисковые системы, такие как Яндекс или Google, и коммерческие компании, агрегирующие, например, сведения о лицензиях. Но они не могут получить доступ к данным, поскольку авторизация через ЕСИА однозначно привязана к физическому лицу. Подобная практика сокрытия сведений не могла возникнуть случайно. Она демонстрирует целенаправленную политику снижения доступности таких данных для граждан и, как следствие, может быть индикатором необходимости более тщательной проверки качества реестров в ведении Росприроднадзора, доступ к которым таким образом ограничен.

При этом данные в ЕГИС УОИТ и ПТО УОНВОС доступны в машиночитаемой форме через программный интерфейс – API. Однако, несмотря на принципиальную техническую готовность и наличие API для доступа к данным в указанных системах, это API не документировано и публично не анонсировалось.

В ряде случаев данные неактуальны и не обновлялись в течение 3–6 лет – например, сводные данные отчетности 2-ТП (отходы) в ЕГИС УОИТ⁶.

6. <https://uoit.fsrpn.ru/tpreport>



Альберт Бертяков
аналитик АНО «Информационная культура»

Отчет Счетной палаты, посвященный проблемам создания и использования федеральных государственных информационных систем (ГИС) в области экологии и охраны природы, демонстрирует последовательность и планомерность в экспертно-аналитической деятельности государственных аудиторов, направленной на усиление всестороннего контроля процессов и результатов в сфере государственной информатизации.

Почему так важно в государственном аудите в сфере информационных технологий уделять внимание именно вопросам, связанным с ГИС? Потому что речь идет о весьма значительных бюджетных средствах. Еще два года назад, до начала бума цифровизации, по данным аналитиков¹, расходы на федеральные ГИС составляли более 25 % суммарного объема ИТ-бюджетов федеральных органов власти. Причем это были только прямые расходы на программное обеспечение ГИС, без учета средств, идущих на создание и функционирование центров обработки данных (более 14 % суммарного бюджета на ИТ), а также на передачу данных по каналам телекоммуникаций (более 25 % всех ИТ-бюджетов), – а эти две статьи расходов также тесно связаны с ГИС и фактически их тоже нужно засчитывать как относящиеся к ГИС.

С тех пор, особенно с момента начала реализации нацпрограммы «Цифровая экономика» и ведомственных проектов в области цифровой трансформации, расходы на ГИС только возрастали – и в абсолютном, и в относительном измерениях. И одновременно с возрастанием расходов очень существенно снизилась прозрачность ИТ-бюджетов ведомств и их доступность для общественного контроля.

По роду своих профессиональных занятий мне приходится регулярно изучать материалы, относящиеся к созданию, развитию и эксплуатации самых разных федеральных ГИС. И приходится констатировать, что далеко не всегда решения чиновников о создании очередной ГИС являются достаточно обоснованными с точки зрения целесообразности, стоимости и практической полезности для общества. Более того – за последние несколько лет наметилась вызывающая серьезные опасения тенденция формализации и бюрократизации процессов координации деятельности федеральных ведомств в сфере ИКТ. И, к сожалению, следует отметить, что и контроль Счетной палаты в этой сфере в определенный период времени тоже не смог избежать формального подхода – довольно часто при оперативных проверках соблюдения требований нормативных документов инспекторы СП обращали больше внимания

1. «Кем и на что тратился федеральный ИТ-бюджет России в 2018 году. Исследование TAdviser».

на процедурные моменты, чем на содержание планов и цели конкретных мероприятий по информатизации. В вопросах расходования бюджетных средств на государственные ИТ-решения акцент тоже нередко делался на строгое соблюдение формальных процедур, а не на том, куда направляются деньги и какой эффект от этих затрат ожидается в будущем.

Такой перекося в контроле приходилось нередко наблюдать и в публикуемых отчетах о результатах контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проводимых Счетной палатой. С одной стороны, положительным фактором была регулярность и широта охвата проверками государственных ИТ-проектов, но, с другой стороны, результатами проверок раз от раза становились одни и те же выявленные типовые нарушения процедур и сроков, несвоевременное предоставление отчетов и т. п.

Но в последние год-полтора характер отчетов, которые либо полностью были посвящены тематике ГИС, либо рассматривали ГИС в более широком контексте аудиторской проверки, значительно изменился – анализ стал глубже, содержательнее, конкретнее. Обозначились темы эффективности и результативности использования ГИС, общей стоимости владения ГИС, планирования затрат на более продолжительные периоды времени, вплоть до полного охвата жизненного цикла ГИС.

Постепенно начало обретать реальные контуры и объявленное два года назад в Стратегии Счетной палаты до 2024 года направление стратегического аудита – сейчас эксперты уже обращают внимание не только на то, что сделано и на что уже потрачены бюджетные средства, но и на то, что только планируется сделать за счет бюджета. Обозначенные более 10 лет назад в постановлении Правительства РФ от 24.05.2010 № 365 требования по обязательной оценке целесообразности реализации и финансирования мероприятий по информатизации не сразу, но все-таки мигрируют от формальных заключений к реальному анализу. Пока – в вариантах аудиторских проверок *post factum*, но востребованность методики экспертизы финансово-экономических и технико-экономических обоснований проектов, выполняемой на стадии планирования, а не «разбора полетов», стала уже очевидной, и хочется надеяться, что соответствующие методологические разработки уже ведутся.

В отчете Счетной палаты, послужившем поводом для подготовки настоящего комментария, достаточно остро обозначена проблема просчетов в позиционировании отдельных ГИС, их востребованности со стороны общества, стоимости информации, накапливаемой и обрабатываемой в ГИС. Не менее важной представляется проблема дублирования функций в разных ГИС, иногда даже создаваемых под эгидой одного и того же федерального ведомства. Отрадно, что такие факты выявляются в ходе проверок Счетной палаты и помогают принять меры к предотвращению подобных ситуаций в будущем, но возникает вопрос, почему они выявляются только тогда, когда уже затрачены значительные средства бюджета и прошло немало времени, хотя вполне могли бы быть выявлены еще на стадии экспертизы при разработке и согласовании ведомственных планов информатизации.

Аудиторы обозначили следующие основные риски, связанные с проверявшимися ГИС:

- отсутствие достоверных данных в полном, необходимом для решения задач объеме;
- недостаточное финансирование для функционирования и модернизации действующих ГИС;
- осуществление модернизации системы, которая не приведет к повышению эффективности ее работы;
- устаревание программно-технических комплексов;
- завышение начальной (максимальной) цены контракта на модернизацию и эксплуатацию ГИС.

Я бы здесь особо отметил первый и третий риск из перечня – они присущи не только тем ГИС, что попали в сферу проводимой проверки, но и большинству существующих сегодня федеральных ГИС. Причем риск отсутствия достоверных данных в ГИС во многом обусловлен тем обстоятельством, что на протяжении нескольких последних лет последовательно снижалось внимание ведомств к вопросам открытости данных в ГИС. Чиновники забыли или сознательно игнорировали один из принципов обеспечения качества данных – не может быть качественных данных без постоянного контроля и мониторинга этих данных, в том числе средствами общественного контроля.

Сейчас на уровне высшего руководства страны тема открытости данных о деятельности госорганов получила новый импульс для развития, и хочется надеяться, что в этот раз она уже не будет «замылена» чиновниками.

Думается, что тихо просаботировать тему открытости ведомств не позволит и Счетная палата. Не зря же одна из задач в Стратегии развития Счетной палаты на 2018–2024 годы сформулирована следующим образом:

Задача 3. Укрепление культуры публичности и открытости процессов принятия государственных решений. Развитие подотчетности органов власти и персональной ответственности руководства ведомств и организаций перед обществом за достижение целей и задач.

1. *Разработка стандарта открытых данных для органов государственной власти и организаций, компаний с государственным участием, включающего в себя обеспечение открытого доступа к методикам сбора и анализа данных.*
2. *Организация непрерывного мониторинга открытости, достоверности, полноты и качества данных в государственных информационных системах в целях оценки финансовых, коррупционных и других рисков.*

3. *Повышение публичности деятельности Счетной палаты, представление в открытых источниках информации о результатах работы Счетной палаты на доступном для всех целевых аудиторий языке.*
4. *Развитие инструментов открытого доступа к данным Счетной палаты, в том числе с использованием открытого кода и организацией регулярной обратной связи с пользователями данных.*
5. *Содействие развитию мониторинга и оценке персональных показателей эффективности руководства органов власти, государственных компаний и государственных корпораций, прежде всего в части достижения национальных целей и стратегических задач страны.*
6. *Развитие парламентских и гражданских инструментов публичности, подотчетности и экспертизы. Развитие механизмов общественного контроля.*

Что касается риска необоснованных модернизаций и доработок системы, существенно снизить этот риск помогло бы наличие стратегических документов, обосновывающих необходимость существования ГИС как таковой и содержащих «дорожную карту» развития ее функциональности на достаточно продолжительный период времени (6–10 лет). Насколько я знаю, требование об обязательной разработке концепций для вновь создаваемых ГИС сейчас внесено в одно из основополагающих постановлений Правительства в этой области – № 676 от 6 июля 2015 года.

Наверное, имело бы смысл расширить требование о наличии концепций для ГИС не только для вновь создаваемых, но и для всех существующих ГИС. Необходимость разработки таких концептуальных документов может заставить ведомства по-новому взглянуть на свои ключевые ИТ-активы и переосмыслить их роли, назначение, отдачу от инвестиций и стратегические перспективы.



Андрей Авраменко

доцент кафедры Международных комплексных проблем природопользования и экологии МГИМО МИД России

Природоохранная деятельность и учет экологических факторов являются неотъемлемой частью деятельности большинства хозяйствующих субъектов всех отраслей народного хозяйства, а охрана окружающей среды заявлена как один из приоритетов в планах руководства страны, что отражено в таких документах, как Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года (утв. Президентом РФ от 30 апреля 2012 г.) и Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Указом Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176).

Информационные технологии, информационные системы, базы данных – важнейшие и активно развивающиеся во всем мире элементы информационного общества и цифровой экономики. В России распоряжением Правительства РФ от 28 июля 2017 г. № 1632-р была принята программа «Цифровая экономика Российской Федерации». С 2019 года реализуется национальный проект «Цифровая экономика». Контент-анализ программы «Цифровая экономика Российской Федерации» и доступных материалов по соответствующему национальному проекту показывает, что слова «экология», «охрана окружающей среды» и т. п. в вышеуказанных документах не упоминаются, т. е. существует определенный диссонанс между развитием цифрового общества и охраной окружающей среды. Учитывая данный факт, развитие инфокоммуникаций, государственных информационных систем в области экологической безопасности и охраны окружающей среды – существенный и важный шаг к построению природоохранной деятельности в информационном обществе.

К числу факторов, влияющих на обеспечение экологической безопасности и эффективность эколого-ориентированных управленческих решений, представители Счетной палаты и привлеченные эксперты совершенно справедливо отнесли «экологическую культуру и образование». В связи с этим хотелось бы отметить, что студенты старших курсов, обучающиеся по экологическим специальностям, и часть опрошенных мной преподавателей эколого-ориентированных дисциплин или имеют очень поверхностное представление о перечисленных в отчете ГИС, или не имеют его вовсе. А ведь информированность и компетентность студентов и заинтересованных преподавателей – важный индикатор возможностей использования потенциала ГИС, который, несомненно, очень велик в образовательной и общественной деятельности. И дело здесь не столько в эффекте культурного запаздывания, сколько в качестве и дизайне представленной в ГИС информации и определенной инерции, присущей системе образования.

Еще один момент: в специальной и научной литературе, публикациях, на экологических форумах и конференциях практически не обсуждаются вопросы сравнительного анализа развития государственных информационных систем природоохранной направленности в России и за рубежом.

Безусловно, при оценке анализа создания и эксплуатации федеральных государственных информационных систем в области экологической безопасности и охраны окружающей среды важно учитывать целевую аудиторию в части обеспечения информацией:

- 1) населения и организаций;
- 2) государственных органов;
- 3) предприятий-природопользователей (согласно ст. 14 ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27.07.2006 № 149-ФЗ).

В представленном отчете Счетной палаты заложены основы методического инструментария подобной оценки, однако в дальнейшем его следует развивать.

Ведущая роль государства в создании цифровой экономики чрезвычайно важна, однако специалисты и заинтересованные студенты и преподаватели, в том числе в сфере обеспечения промышленной, экологической безопасности, должны четко сформулировать свои запросы и предложения в данной сфере, иметь не только технические возможности информировать о своих предложениях заинтересованные государственные органы власти, но и убежденность в том, что в их мнении заинтересованы и оно будет учтено, а затем совместно с государством выработать стратегию и политику формирования цифровой экономики применительно к приоритетным видам деятельности, к числу которых, несомненно, относится и охрана окружающей природной среды. Не могу сказать, что сейчас такой диалог в сфере природоохранных инфокоммуникаций эффективен. Следствием этого и являются те проблемы, которые отражены в отчете Счетной палаты.

Однако сам факт появления такого отчета дает надежду на то, что государственные информационные системы природоохранной направленности будут развиваться, совершенствоваться и служить эффективным инструментом достижения целей по сохранению окружающей природной среды.



Анна Арзамасова

руководитель проекта «Если быть точным»
благотворительного фонда «Нужна помощь»

Потребность некоммерческого сектора в открытых и достоверных государственных данных высока. Данные нужны сектору, во-первых, для описания существующих социальных и экологических проблем и организации общественного контроля за их решением, во-вторых, для планирования программной деятельности некоммерческих организаций и, в-третьих, для оценки социального воздействия. При этом некоммерческие организации могут выступать не только потребителями: они могут обогащать государственные данные и добавлять ценности государственным цифровым продуктам.

Последний тезис мы можем проиллюстрировать примером аудита [«Реестра НКО, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции»](#), который был сформирован Министерством экономического развития Российской Федерации в апреле этого года и с тех пор постоянно пополняется (в основном организациями с исправленными реквизитами и «забытыми» НКО, которых «потеряли» в регионах).

Аналитики проекта «Если быть точным» участвовали в сведении единого реестра и [анализе его содержимого](#). В работе мы столкнулись с тем, что данные о получателях региональных субсидий поступали от каждого региона в по-своему отформатированных excel-файлах, в которых часто встречались и уже ликвидированные организации, и организации, не являющиеся социально ориентированными или даже хотя бы некоммерческими. Большой процент организаций в региональных реестрах содержал ошибки в ИНН или ОГРН, а то и сразу в двух идентификаторах.

Все это потребовало дополнительных усилий на вычистку и идентификацию тех НКО, реквизиты которых были указаны с ошибками. И тем не менее возникла необходимость в публикации второго реестра, поскольку многие благотворительные организации и частные учреждения в первый реестр не попали, что обнаружилось благодаря участию крупных инфраструктурных некоммерческих организаций. Если бы существовала одна информационная система для учета НКО, связанная с ФНС, Фондом президентских грантов, обогащаемая знаниями каталогов НКО, ведущихся некоммерческим сектором, можно было бы сэкономить значительное количество усилий.

Приведенный пример иллюстрирует не только общую почву для НКО и государственных ведомств в раскрытии и обмене данными, но и ту действительность, с которой живут регионы, федеральные ведомства и некоммерческие организации,

пытающиеся воспользоваться государственными данными. Приведу еще несколько примеров из нашей последней практики.

1. Для обновления [исследования о ВИЧ](#) мы традиционно получали данные Министерства здравоохранения и Роспотребнадзора с разницей порядка 200 тыс. в оценке количества людей, живущих с ВИЧ. В 2020 году нам совсем отказано в доступе к этим данным, несмотря на все официальные запросы.
2. Для [исследования «Инвалидность»](#) нам приходилось запрашивать отдельно данные Тюменской области по форме № 1-собес (ТСР), которые в итоге отличались от данных, представленных Минтрудом. Региональные аномалии в данных встречаются очень часто. К сожалению, в таких случаях мы практически никогда не получаем уточненные данные или пояснения от региональных ведомств. В лучшем случае нас отправляют на сайты ведомств, где «все уже опубликовано».
3. Кабинетное исследование экологического благополучия регионов мы и вовсе не можем начать из-за нехватки достоверных и однородных данных во всех регионах страны.

Поскольку государство фактически обладает монополией на социально значимые данные, а качество данных напрямую зависит от инфраструктуры их сбора и хранения, проект «Если быть точным» благотворительного фонда «Нужна помощь» поддерживает инициативу Счетной палаты в актуализации оценки государственных информационных систем с целью их модернизации.

Мы согласны с предложениями Счетной палаты и просим обратить дополнительное внимание на проработку следующих вопросов:

- принципиальной доступности данных для НКО и представителей гражданского общества;
- реализации ГИС с использованием последних цифровых технологий для более быстрого доступа к данным;
- налаживания обратной связи с потребителями данных, поскольку ни один из существующих инструментов не позволяет нам, как НКО, получить гарантированный ответ на запрос по существу предоставляемых наборов данных.



Анатолий Кузнецов
аудитор Контрольно-счетной палаты Москвы

Вопросы создания и эксплуатации информационных систем в области экологической безопасности и охраны окружающей среды представляются крайне важными с точки зрения обеспечения экологической безопасной и комфортной среды проживания граждан. Полнота и достоверность информации, хранящейся в информационных системах, влияет на эффективность решения задач в рассматриваемой области, качество принимаемых управленческих решений.

В Москве особое внимание уделяется вопросам охраны окружающей среды, в том числе предотвращению негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду.

Объемы расходов на природоохранную деятельность и экологию в 2019 году составили 9,3 млрд рублей, по состоянию на 01.10.2020 – 10,3 млрд рублей.

В целях соблюдения установленных нормативов качества окружающей среды, получения объективных данных и информирования населения о состоянии окружающей среды, выявления источников ее загрязнения в городе Москве осуществляется экологический мониторинг.

Проведение государственного экологического мониторинга, обеспечение функционирования и развития Единой системы экологического мониторинга города Москвы осуществляется с применением автоматизированной информационной системы «Единый городской фонд данных экологического мониторинга» (далее – АИС ЕГФДЭМ).

АИС ЕГФДЭМ включает в себя данные по загрязнению атмосферного воздуха, поверхностных водных объектов, городских почв, мониторингу зеленых насаждений, уровней шума на городских территориях, опасных геологических процессов. При осуществлении указанных наблюдений контролируется более 480 показателей.

Еще одним важнейшим направлением в области охраны окружающей среды и экологической безопасности является сфера обращения с отходами (их сбор, транспортировка, переработка, утилизация и размещение).

Одним из основных принципов государственной политики в области обращения с отходами является охрана здоровья человека, поддержание или восстановление благоприятного состояния окружающей среды и сохранение биологического разнообразия.

Информация о вывозе твердых коммунальных отходов, контейнерных площадках для твердых коммунальных отходов содержится в автоматизированной системе

управления «Объединенная диспетчерская служба Департамента жилищно-коммунального хозяйства города Москвы» (далее – АСУ «ОДС»).

В целом функционал действующих информационных систем позволяет получать объективные данные о состоянии окружающей среды.

Экологические аспекты рассматривались КСП Москвы в ходе проведения следующих контрольных мероприятий:

- аудит эффективности охраны окружающей среды в городе Москве¹;
- проверка правомерности и эффективности расходования бюджетных средств на водоотведение поверхностных сточных вод в городе Москве²;
- обследование правомерности и эффективности использования бюджетных средств, выделенных на природоохранную деятельность и экологию³;
- обследование эффективности использования бюджетных средств на водоотведение поверхностных сточных вод и реализацию регионального проекта «Оздоровление реки Волги»⁴.

По результатам контрольных мероприятий завершена доработка модуля «Учет контейнерного парка» автоматизированного рабочего места «Контроль обработки отходов» АСУ «ОДС».

Кроме того, в настоящее время проводится тестирование разработанной функциональности интеграционного взаимодействия АСУ «ОДС» и городской информационной системы «Единое хранилище данных города Москвы» по актуализации каталогов «Места накопления отходов», «Контейнерные объекты», «Контейнеры».

Таким образом, при планировании и осуществлении контрольной деятельности КСП Москвы уделяет постоянное внимание вопросам обеспечения экологической безопасности и охраны окружающей среды, созданию и эксплуатации информационных систем в области экологической безопасности.

1. Пункт 34 Плана работы КСП Москвы на 2016 год.
2. Пункт 34 Плана работы КСП Москвы на 2017 год.
3. Пункт 40 Плана работы КСП Москвы на 2019 год.
4. Пункт 39 Плана работы КСП Москвы на 2020 год.



Алексей Лошкин
Председатель Контрольно-счетной палаты
Челябинской области

Создание эффективной системы управления в области охраны окружающей среды позволит достигнуть поставленных Президентом стратегических задач в области экологического развития страны.

Современные и соответствующие всем требованиям ГИС минимизируют риски принятия непрофессиональных управленческих решений и неэффективного использования бюджетных средств в сфере охраны окружающей среды и экологической безопасности. Однако мы видим, что деятельность ведомств по созданию ГИС еще недостаточно эффективна, особенно в части их наполнения исчерпывающей и достоверной информацией, в том числе о плательщиках экологического сбора. Не в полной мере решены проблемы регистрации прав на объекты интеллектуальной собственности, есть вопросы к формированию цены закупаемых информационно-коммуникационных технологий, цены на дальнейшее техническое и эксплуатационное обслуживание ГИС.

Коллеги из Счетной палаты в отчете справедливо констатируют, что существующие ГИС пока не являются эффективным механизмом для решения задач и достижения цели Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года.



Дмитрий Воропаев

Председатель Счетной палаты Красноярского края

Считаю, что риски неэффективного функционирования создаваемых и действующих информационных систем, отмеченные в отчете Счетной палаты РФ, действительно значительны. Одной из причин является то, что до настоящего времени в нашей стране системой государственного мониторинга загрязнения окружающей среды охвачены не все населенные пункты и промышленные центры.

Например, в Красноярском крае кроме федеральных информационных систем используется ГИС «Краевая ведомственная информационно-аналитическая система данных о состоянии окружающей среды Красноярского края». При этом имеющихся точек для получения информации крайне недостаточно, что приводит к искажению данных и вызывает недоверие экспертов и общества в целом к деятельности органов государственной власти.

Учитывая актуальность проблемы, мы убеждены в необходимости модернизации и интеграции региональных информационных систем в федеральные комплексные информационные системы. Это должно повысить оперативность и качество принимаемых управленческих решений, а также сократить издержки на организацию административно-управленческих процессов в органах государственной власти.

Тематические проверки Счетной палаты

Тема ГИС занимает особое место в фокусе внимания Счетной палаты РФ. Аудиторы анализируют создание, эксплуатацию, а также модернизацию таких информационных систем не только в экологической сфере, но и в других, например в сфере недвижимости или миграционного учета. Кроме того, ведомство проверяет, как развивается информационное общество в целом. Итогом такого анализа становятся специальные доклады, с которыми можно ознакомиться в разделе «Исследования по теме». В этой части Бюллетеня можно прочитать о конкретных тематических проверках.

1. «Проверка целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, выделенных на мероприятия по созданию, развитию и эксплуатации Государственной системы миграционного и регистрационного учета, а также изготовления, оформления и контроля обращения документов, удостоверяющих личность, в 2017–2018 годах и истекшем периоде 2019 года (при необходимости в более ранний период)»

Государственная система миграционного и регистрационного учета «Мир» не в полной мере справляется со своими задачами. Система призвана повысить эффективность паспортно-регистрационного учета в стране. При этом, как показала проверка Счетной палаты, в ней зафиксированы случаи неполных и неактуальных данных по учету иностранных граждан. Например, в информационных системах, входящих в «Мир», у одного и того же гражданина мог быть указан разный пол. При смене фамилии не во всех записях отражается предыдущая. Кроме того, в досье на иностранного гражданина были указаны несколько дат въезда при отсутствии дат выезда. В итоге можно констатировать, что полнота, достоверность и актуальность данных в полной мере не обеспечены. Другой пример, который характеризует общее состояние «Мира», – это входящая в него информационная система «Российский паспорт». В ней содержится большое количество недостоверных сведений о паспортах отдельных граждан, получивших статус «недействителен». В итоге только за первое полугодие 2019 года в систему было внесено свыше 114 тыс. изменений.

2. «Проверка целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, выделенных в 2015–2017 годах и истекшем периоде 2018 года на создание, развитие и эксплуатацию федеральной государственной информационной системы ведения Единого государственного реестра недвижимости»

Росреестр не смог вовремя перейти на федеральную государственную информационную систему ведения Единого государственного реестра недвижимости. Счетная палата отметила несоблюдение сроков на всех этапах реализации проекта.

Только на протяжении 2018 года срок внедрения системы переносился трижды, а с августа Росреестр и вовсе приостановил работы из-за аварии в центре обработки данных ПАО «Ростелеком». На тот момент ФГИС ЕГРН работала в 51 регионе. Ко времени проверки окончательные сроки внедрения системы определены не были.

3. «Мониторинг использования в 2012–2017 годах средств федерального бюджета на реализацию проектов (мероприятий), направленных на становление информационного общества в субъектах Российской Федерации»

Всего в 2012–2017 годах 78 регионов получили из федерального бюджета 3,1 млрд рублей на реализацию проектов предоставления госуслуг в электронной форме. Кассовое исполнение расходов федерального бюджета за весь период составило 93,6 %. При этом Минкомсвязь недостаточно подготовилась к предоставлению субсидий на начальном этапе, в частности, несвоевременно подготовила проекты нормативных правовых актов, определяющих порядок конкурсного отбора и предоставления субсидий. Это, в свою очередь, повлекло позднее проведение конкурсных процедур и перечисление субсидий в конце года. В результате это отрицательно повлияло на эффективность реализации проектов. В целом отмечена низкая результативность использования регионами предоставленных субсидий в 2012 и 2017 годах.

4. «Проверка эффективности использования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и средств внебюджетных источников при выполнении мероприятий по оценке состояния и учета лесных ресурсов Российской Федерации за 2015–2017 годы и истекший период 2018 года»

Отсутствие единой системы учета, содержащей достоверную информацию о качественных, количественных и стоимостных характеристиках лесного фонда, делает невозможным эффективное управление в области лесного хозяйства. При этом Рослесхозом фактически не используется автоматизированная информационная система «Государственный лесной реестр», на создание и эксплуатацию которой в 2011–2012 годах израсходовано из федерального бюджета 185 млн рублей. Расхождение данных Государственного лесного реестра и ЕГРН о землях лесного фонда на 257 млн га также свидетельствует о недостаточном контроле за достоверностью информации и содержит риск отчуждения лесных участков.

5. [«Проверка эффективности использования в 2016–2017 годах и истекшем периоде 2018 года \(при необходимости в более ранние периоды\) бюджетных средств, направленных в качестве вноса Российской Федерации в уставный капитал акционерного общества «Росинфокоминвест»](#)

Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий за 10 лет работы так и не смог реализовать свою главную цель – развитие российской отрасли информационно-коммуникационных технологий. За период своего существования с 2007 года Росинфокоминвест инвестировал средства лишь в один проект в указанной сфере, а планировалось 14. Объем проинвестированного капитала составил 75 млн рублей при плане 1,2 млрд рублей.

6. [«Мониторинг и оценка эффективности мер по импортозамещению в части осуществления закупок программного обеспечения для государственных и муниципальных нужд за истекший период 2018 года»](#)

В 2018 году доля российского программного обеспечения в госзаказе органов власти составила 52,9 %. Всего в период с 2017 по 2018 год федеральными, региональными и муниципальными органами власти, государственными внебюджетными фондами проведено 33,7 тыс. государственных и муниципальных закупок программного обеспечения на сумму 33,016 млрд рублей. Федеральные органы исполнительной власти и государственные внебюджетные фонды России потратили на программное обеспечение 17,2 млрд рублей. Из них свыше 3 млрд рублей пошли на программные продукты, не включенные в Реестр российских программ для электронных вычислительных машин и баз данных. При этом сам реестр в полном объеме не создан и в существующем виде не информативен. Так, в нем нет сведений о соответствии программ дополнительным требованиям, установленным Правительством.

7. [«Анализ соблюдения постановления Правительства Российской Федерации от 24 мая 2010 года № 365 «О координации мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов» при реализации расходов на информационно-коммуникационные технологии в рамках планов информатизации на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов и при составлении проектов планов информатизации на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов»](#)

Анализ показал, что госорганы не соблюдают требования механизма координации информатизации. Одно из основных нарушений, отмеченных Счетной палатой по итогам анализа, – это осуществление госорганами расходов на информатизацию при отсутствии утвержденных планов информатизации. Так, Минэкономразвития до утверждения плана информатизации заключило 13 государственных контрактов, по которым органом Федерального казначейства была санкционирована оплата в объеме 21,2 млн рублей.

8. [«Аудит эффективности использования государственных ресурсов на информатизацию Федеральной службы исполнения наказаний в 2015–2017 годах»](#)

Уровень развития информатизации в системе управления ФСИН России недостаточен для принятия эффективных управленческих решений. В настоящее время в уголовно-исполнительной системе функционирует 41 информационная система и программный продукт. При этом Стратегия развития в сфере информатизации не разработана, единая информационная система не создана, а часть применяемых систем используется неэффективно. Вместе с тем в 2015–2017 годах на информатизацию ФСИН из федерального бюджета было выделено 8,9 млрд рублей. Кассовые расходы составили 98,9 %. При этом непосредственно на развитие информационных систем ФСИН было использовано только 2,6 % всех расходов, остальные же 97,4 % составляли текущие эксплуатационные расходы.

9. [«Проверка эффективности расходования средств, выделенных в 2016–2017 годах \(при необходимости в более ранние периоды\) в рамках государственной программы Российской Федерации «Развитие науки и технологий» на 2013–2020 годы Министерству образования и науки Российской Федерации в части деятельности федерального государственного бюджетного учреждения «Государственная публичная научно-техническая библиотека России»](#)

В 2012–2016 годах Минобрнауки России реализовывало проект по созданию Информационной системы «Карта российской науки». В целях разработки и наполнения Карты было заключено три госконтракта общей стоимостью 364,7 млн рублей, в том числе: контракт с компанией «ПрайсвогтерхаусКуперс Раша Б.В.» на сумму 90 млн рублей и два контракта – с Государственной публичной научно-технической библиотекой на сумму 275 млн рублей. Проверка показала, что разработанная компанией «ПрайсвогтерхаусКуперс Раша Б.В.» Карта не соответствовала требованиям техзадания и содержала функциональные ошибки. Однако Минобрнауки не только приняло работы ненадлежащего качества, но и не воспользовалось гарантийными обязательствами компании по устранению недостатков, что привело к дополнительным расходам бюджета в размере 79 млн рублей в связи с необходимостью доработки Карты. В результате информационная система, на разработку которой было израсходовано почти 450 млн рублей, с февраля 2017 года перестала функционировать из-за многочисленных неисправностей и недостатков.

10. Ознакомиться с подборкой тематических проверок по экологической обстановке в стране можно в [девятом выпуске Бюллетеня СП](#), посвященном мусорной реформе.

Планируемые проверки

Анализ государственных информационных систем (ГИС) является неотъемлемой частью плана проверок Счетной палаты. Информация о том, какие тематические проверки запланированы на 2021 год, размещена ниже. При этом необходимо учитывать, что в план работы Счетной палаты могут вноситься изменения, например, в связи с обращениями депутатов Государственной Думы или поручениями Президента.

- 1) «Проверка осуществления Федеральной службой по регулированию алкогольного рынка полномочий главного администратора (администратора) неналоговых доходов, функционирования Единой государственной автоматизированной информационной системы учета объема производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также предоставления и получения соответствующих государственных услуг в 2017–2019 годах и истекшем периоде 2020 года»
- 2) «Оценка текущего состояния федеральных государственных информационных систем с точки зрения перспектив цифровизации государственного управления»
- 3) «Анализ достижения целей и задач по созданию, развитию и эксплуатации государственной информационной системы жилищно-коммунального хозяйства, установленных Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 209-ФЗ «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства»
- 4) «Оценка мер внедрения цифровых технологий в образовательных учреждениях общего образования»
- 5) «Проверка функционала единой государственной информационной системы социального обеспечения (ЕГИССО) как интегрированного социального регистра населения»
- 6) «Проверка эффективности расходования средств федерального бюджета на создание и использование геодезической и картографической основы Единого государственного реестра недвижимости»

Международная практика

Зарубежный опыт государственного аудита по тематике государственных информационных систем

Эффективная деятельность современных государственных органов власти в значительной степени зависит от использования государственных информационных систем (ГИС). Анализ собранных с их помощью данных дает правительствам возможность принимать меры по повышению качества жизни граждан, способствовать устойчивому развитию экономики, осуществлять эффективный мониторинг и контроль над деятельностью государственных учреждений, результативнее реагировать на экологические вызовы.

Органы государственной власти применяют ГИС для сбора информации по различным направлениям жизнедеятельности общества. В США технологические возможности [используются](#) государственными учреждениями для выявления случаев мошенничества в сфере здравоохранения. В Китае в связи с пандемией COVID-19 с февраля 2020 года [действует система QR-кодов](#) (граждане демонстрируют их в общественном транспорте и при посещении общественных мест) для быстрого выявления людей, контактировавших с потенциальным носителем вируса. В Великобритании отдыхающие пляжа Саммерлиз в режиме реального времени [получают информацию о чистоте воды](#) с помощью интерактивных дисплеев.

Особую важность представляют вопросы сбора данных в контексте взаимодействия государств по Повестке дня ООН в области устойчивого развития на период до 2030 года, в частности по экологической тематике. Для эффективного мониторинга исполнения Целей устойчивого развития (ЦУР) в 2017 году Генеральной Ассамблеей ООН была принята [глобальная система показателей ЦУР](#). Индикаторы должны ежегодно комплексно анализироваться и обновляться, а также дополняться показателями, разработанными государствами – членами ООН на региональном и национальном уровнях.

В процессе использования информационных систем для сбора данных органы государственной власти [сталкиваются с рядом вызовов](#): необходимо поддерживать гибкость систем при сборе информации, проводить анализ данных на наличие недостатков, обрабатывать более крупные массивы информации, чем планировалось изначально. Высшие органы аудита (ВОА), осуществляя функции мониторинга и контроля, оказывают содействие в преодолении обозначенных вызовов и сохранении эффективности функционирования ГИС в работе государственных органов власти.

Представленный краткий обзор деятельности зарубежных ВОА посвящен аудитам по тематике эффективности использования ГИС в различных сферах.

ВОА Австралии оценил эффективность реализации стратегии цифровой трансформации национального правительства «Цифровая непрерывность 2020». Отчеты ВОА Великобритании и ВОА США посвящены аудитам национальных

показателей в области экологии, где новые данные получают в том числе с использованием ГИС. ВОА Молдовы осуществил проверку применения информационных систем в рамках процессов подачи деклараций об имуществе. ВОА Аргентины провел аудит информационных систем контроля за автомобильными авариями, а ВОА Франции проанализировал развитие информационных технологий Главного управления государственных финансов и Главного управления таможни и налогов.

Генеральное управление аудита Аргентинской Республики



Аудит информационных систем по предотвращению и контролю автомобильных аварий и подготовке соответствующих статистических данных

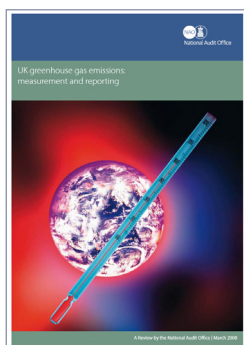
В ходе проверки Управления дорожной безопасности Аргентины (далее – Управление) ВОА проанализировал его информационные системы по следующим параметрам:

- 1) наличие статистической информации о дорожно-транспортных происшествиях и процедурах контроля и мониторинга ситуации на дорогах;
- 2) целостность информации;
- 3) достоверность информации.

По итогам аудита ВОА выявил некоторые элементы риска, касающиеся одной из основных задач Управления – деятельности по сбору и обработке информации. ВОА отмечает, что ведомство ограничивается поддержкой действующей в организации технологической и микропроцессорной инфраструктуры. При этом Управление не разрабатывает новые приложения и не реализует стратегические технологические проекты. В связи с неэффективностью системы управления ИТ-ресурсами, в частности несогласованностью профильных проектов, осуществляемых в организации, под угрозой оказывается качество и достоверность статистических данных.

В отчете указано, что Департаменту информационных технологий Управления следует более активно участвовать в принятии стратегических решений организации, содействуя внедрению технологических инноваций и реализации утвержденных ИТ-проектов. Такой подход поможет обеспечить целостность и достоверность данных статистики Управления.

Национальное контрольно-ревизионное управление Великобритании



Выбросы парниковых газов в Великобритании: измерение и отчетность

Система торговли выбросами ЕС (EU ETS) стала первым крупным механизмом торговли выбросами парниковых газов в мире. Она была запущена в 2005 году для борьбы с глобальным потеплением и является одной из основ энергетической политики ЕС. В рамках EU ETS

устанавливаются лимиты на общее количество парниковых газов, которое может быть выработано всеми участниками системы. Предприятия должны контролировать свои выбросы CO₂ и сообщать о них государству. Если предприятия превышают допустимую норму, они могут приобрести неизрасходованную квоту у других участников EU ETS. Это позволяет государствам продвигаться к достижению национальных и региональных целевых показателей, установленных в рамках положений Киотского протокола¹ при наименьших общих экономических затратах.

При подготовке отчета «Выбросы парниковых газов в Великобритании: измерение и отчетность» от 2008 года ВОА Великобритании (которая в тот момент являлась членом ЕС²) проверил также и функционирование государственного Реестра торговли квотами на выбросы Великобритании – государственной информационной системы мониторинга квот на торговлю выбросами CO₂. Данная система была разработана для отслеживания разрешений на выбросы, выдаваемых в рамках EU ETS.

Ответственность за управление ею лежала на Агентстве по окружающей среде. В ходе аудита были выявлены следующие ключевые моменты:

- 1) Реестр не включал каких-либо финансовых данных, относившихся к операциям с квотами, а только сведения об их принадлежности к организациям.

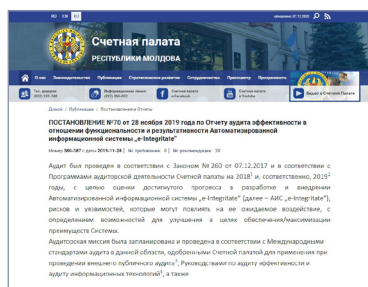
-
1. Киотский протокол к Рамочной конвенции ООН об изменении климата был принят в Киото (Япония) 11 декабря 1997 года и вступил в силу 16 февраля 2005 года. Документ ратифицировали около 190 стран. В рамках реализации Киотского протокола ведется работа по организации международной торговли разрешениями на выбросы парникового газа. В качестве одного из основных его положений и экономического обоснования выступает разработка «механизма гибкости», то есть корректировки квот для отдельных стран. Согласно Киотскому протоколу, между странами-участницами предусмотрена торговля квотами на допустимые объемы выбросов углекислого газа, а также реализация совместных проектов по внедрению технологий, обеспечивающих сокращение выбросов.
 2. В течение переходного периода с 1 февраля по 31 декабря 2020 года Великобритания остается полноправным участником EU ETS. Британские предприятия – участники системы должны выполнять свои обязательства до конца 2020 года, до 31 марта 2021 года – представить годовой отчет о выбросах за 2020 год, до 30 апреля 2021 года – сдать квоты на подтвержденные выбросы 2020 года.

- 2) Отсутствовало четкое разделение между квотами, приобретенными за рубежом, и заимствованиями квот будущих периодов³, что затрудняло отчетность.
- 3) Все транзакции в рамках Реестра Великобритании отражались в централизованном реестре ЕС, и только на этом уровне можно было провести всесторонний анализ позиции государства в отношении покупки иностранных квот и использования заимствований.

ВОА рекомендовал:

- соблюдать международные требования к отчетности;
- разработать более четкие способы измерения выбросов парниковых газов;
- заключить с организациями соглашения о сборе данных о выбросах;
- включать сведения о сокращении выбросов углекислого газа, достигнутом за счет торговли квотами в рамках системы, в данные национальной статистики.

Счетная палата Республики Молдова



Аудит эффективности в отношении функциональности и результативности Автоматизированной информационной системы «e-Integrity»

Автоматизированная информационная система «e-Integrity» (АИС «e-Integrity») направлена на:

- обеспечение прозрачности механизма подачи деклараций об имуществе;
- упрощение процесса заполнения деклараций;
- упрощение процесса проверки имущества, личных интересов и конфликта интересов, несовместимости, запретов и ограничений в соответствии с действующим законодательством;
- создание электронного реестра имущества, а также государственного реестра лиц, которым запрещено занимать публичные или ответственные государственные должности.

Планируется, что система будет способствовать выполнению задач государства в области борьбы с коррупцией, укреплению потенциала Национального органа по неподкупности (НОН), а также поощрению общественного надзора за антикоррупционной деятельностью.

3. Механизм заимствования основан на возможности использования в отчетном периоде квот будущих периодов. Заимствование обеспечивает участникам системы большую гибкость в деятельности, а также способствует сглаживанию резких колебаний рыночных цен на квоты.

Задача аудита заключалась в оценке достигнутого прогресса в разработке и внедрении АИС «e-Integrity», рисков и потенциальных проблем, которые могут повлиять на ожидаемый результат, а также в выявлении возможностей по улучшению системы.

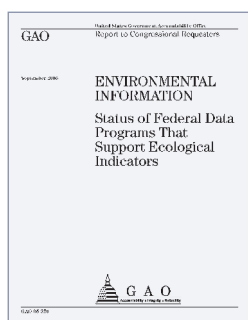
По итогам проверки ВОА Республики Молдова обозначил ряд недостатков:

- несовпадение имеющихся институциональных возможностей НОН с делегированными ему полномочиями и задачами по внедрению АИС «e-Integrity»;
- недостаточная подготовка и мониторинг процесса развития системы (разработка осуществлена на основе положений законодательства, которые позднее были изменены);
- неэффективное управление рисками, связанными с созданием, внедрением и развитием АИС «e-Integrity»;
- отсутствие исчерпывающего анализа потребностей в ресурсах и институциональных возможностях вовлеченных государственных органов;
- необеспечение достаточных условий для использования системы;
- несовершенство нормативной и регулирующей базы, относящейся к созданию и функционированию системы.

ВОА составил общие рекомендации по итогам аудита:

- организовать более эффективное взаимодействие между ответственными государственными органами с целью обновления (усовершенствования) нормативной базы, обеспечения эффективного функционирования и развития АИС «e-Integrity»;
- усовершенствовать процедуры по мониторингу, поддержке и активизации деятельности, связанной с управлением и использованием АИС «e-Integrity», в целях повышения ответственности вовлеченных субъектов.

Государственное контрольное управление США



Информация о состоянии окружающей среды: статус федеральных программ по сбору экологических показателей

Федеральное правительство США поддерживает многочисленные программы сбора и анализа данных, с помощью которых обобщаются и анализируются количественные показатели состояния окружающей среды,

выявляются тенденции на данном направлении. Большинство подобных программ реализуются несколькими федеральными агентствами. Ведомства получают различные виды данных, которые обычно используются в частном секторе и на всех уровнях государственного управления. Государственное контрольное управление США

(далее – ГКУ США) отмечает, что по мере того как федеральные агентства принимают меры по расширению охвата и повышению эффективности программ, важно, чтобы качество и доступность данных не снижались со временем.

ГКУ США провело анализ 20 программ сбора данных. Цель аудита состояла в том, чтобы определить, повлияют ли в последующий период (2005–2006 годы) потенциальные изменения, связанные с финансированием, сменой приоритетов или другими факторами, на способность программ:

- 1) продолжать предоставлять качественные данные (на уровне предыдущих лет);
- 2) продолжать предоставлять данные, используемые в национальном исследовании экологических показателей Центра науки, экономики и окружающей среды Генри Джона Гейнца (далее – Центр Гейнца).

Федеральные должностные лица, отвечающие за 14 из 20 программ сбора данных, выразили уверенность в том, что программы будут и впредь предоставлять все виды информации на сопоставимом или более высоком уровне качества и доступности.

В двух случаях (программы оценки качества воды и оценки качества речной воды) агентства не смогут собирать данные в будущем, в четырех (программа «Национальное исследование по вопросам восстановления природных ресурсов и окружающей среды», программа Национальной океанической службы, программа по мониторингу и оценке окружающей среды, программа по получению информации о потоковых течениях и «Национальная система информации о водных ресурсах») – выражают неуверенность в способности предоставлять требуемую информацию. Должностные лица считают, что 15 из 20 программ смогут предоставить данные, используемые в 58 экологических показателях, которые были приняты для составления национального [исследования](#) Центра Гейнца.

В большинстве случаев официальные лица отмечают проблему уменьшения финансирования как ключевую причину изменений в качестве и количестве предоставляемой информации. Например, представители Геологической службы США указывают, что в рамках программы «Национальная сеть учета качества речной воды» не планируется снижение качества собираемых данных. Однако в связи с сокращением финансирования за последние три года, а также по причине воздействия инфляции произошло уменьшение географического охвата данных, собираемых в рамках программы. Например, в 2000 году функционировала 41 станция по сбору данных, а в 2005 году планировалось осуществлять эксплуатацию только 35 станций. К 2006 году ожидалось сокращение количества станций до 29. Аналогичная ситуация возникла и с программой «Национальная оценка качества воды», где уменьшение финансирования отразилось на охвате предоставляемой информации.

Счетный суд Французской Республики



Информационные системы Главного управления государственных финансов и Главного управления таможни и налогов

По запросу парламента Счетный суд Франции изучил управление инвестициями в развитие информационных технологий Главного управления государственных финансов и Главного управления таможни и налогов. Только на эти два ведомства приходится более четверти государственных расходов на ИТ и персонал (без учета расходов на Министерство обороны).

Главное управление государственных финансов и Главное управление таможни и налогов управляют государственными информационными системами⁴.

ВОА Франции отмечает, что управление ГИС осуществляется качественно и надежно, но часть оборудования и программного обеспечения устарели, что ограничивает их развитие. Существенные структурные недостатки, особенно в управлении человеческими ресурсами, также сдерживают цифровую трансформацию.

Действующие конкурсные процедуры не позволяют ведомствам принимать на работу молодых специалистов на привлекательных рыночных условиях, что вызывает значительные трудности при наборе персонала. Так, в 2018 году почти 80 % открытых вакансий в области ИТ заполнить не удалось.

Требуется проведение ускоренной цифровизации ведомств, чтобы повысить качество предоставляемых услуг и усовершенствовать ГИС.

4. ГИС Главного управления государственных финансов объединяет более 700 приложений, а ГИС Главного управления таможни и налогов – более 200. Данные системы обеспечивают надлежащее выполнение задач указанных ведомств, а также полноценное функционирование всех органов государственной власти, поскольку являются основой для сбора большей части государственных доходов, осуществления расходов и выплаты заработной платы.

Исследования по теме

Оценка открытости государственных информационных систем в России



Большинство генерируемых и собираемых органами власти данных агрегируется в государственных информационных системах (ГИС). Сейчас в России функционирует 876 информационных систем федерального уровня (уточненные данные ФГИС координации информации). По оценкам авторов доклада, суммарные расходы на них за 2017–2019 годы составляют 60–75 млрд рублей, включая затраты на центры обработки данных и инфраструктуру электронного правительства.

Это около 50–60 % от всех IT-бюджетов госорганов.

Эксперты детально проанализировали 50 федеральных государственных информсистем и составили их рейтинг по уровню доступности информации и качеству данных в них. По итогам оценки только 8 ГИС (16 %) попали в категорию с высокой степенью открытости, а 29 (58 %) были отнесены к категориям с низкой открытостью или почти закрытым.

[Подробнее](#)

Открытость государства в России – 2020

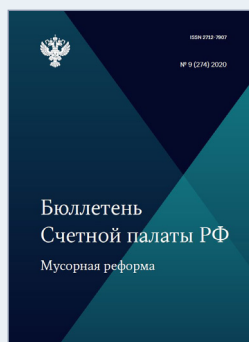


Второй доклад «Открытость государства в России» представляет собой попытку на основе анализа более широко оценить открытость государства и отдельных ФОИВ. Мы рассматриваем проанализированные параметры как возможные составляющие обновленного Стандарта открытости. Поэтому в версии этого года существенно усилена методологическая часть, добавлены новые параметры оценки для рейтинга открытости ФОИВ, в том числе оценка информационной открытости

ведомства на основе анализа ответов ФОИВ на запросы журналистов, а также использование ведомством для развития диалога с обществом таких разных инструментов, как общественные советы при ФОИВ и социальные сети.

[Подробнее](#)

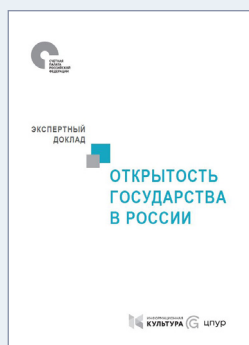
Бюллетень Счетной палаты РФ «Мусорная реформа»



Организация системы обращения с отходами – одна из самых злободневных проблем нашей страны, вызывающая большой общественный резонанс. Счетная палата провела комплексный анализ хода реализации реформы в сфере обращения с отходами и пришла к выводу, что на данный момент реформа себя не оправдала и ощутимых результатов не принесла.

[Подробнее](#)

Открытость государства в России



Только четыре российских министерства можно назвать полностью открытыми. К такому выводу пришли эксперты из АНО «Инфокультура» и Центра перспективных управленческих решений в докладе «Открытость государства в России», подготовленном для Счетной палаты. Результатом исследования стал первый в России рейтинг министерств и ведомств. Эксперты разработали методологию, которая позволяет оценить уровень взаимодействия ведомств и граждан по трем показателям:

- открытость информации – это широкий спектр правовых и коммуникационных инструментов, которыми должны располагать граждане для получения информации, находящейся в ведении государственных органов;
- открытые данные – механизм получения информации (данных) от государства в проактивном режиме. Это означает, что государство публикует данные независимо от наличия запросов, то есть в автономном и регулярном режиме;
- открытый диалог – категория, которая предполагает непосредственное участие граждан и бизнеса в принятии решений и возможность контролировать их качество исполнения. Это, например, публичные консультации, экспертиза законопроектов, партисипаторное, в том числе и инициативное, бюджетирование, общественные обсуждения, голосования по частным вопросам, механизмы онлайн-петиций и электронные приемные.

[Подробнее](#)

Работа с открытыми данными: особенности публикации и использования в российском правовом поле



Мы пока еще далеки от того, чтобы можно было говорить о полностью сформировавшейся культуре публикации и использования открытых данных, но Россия, как и весь мир, движется к этому, говорится в докладе. Важным шагом для нашей страны стало начало со стороны государства работы в области открытых данных, появление соответствующего пласта нормативных актов, определяющих необходимость ведомствам публиковать открытые данные, и специализированных ресурсов

как на уровне отдельных ведомств, так и интегральных. Авторы доклада отразили имеющуюся ситуацию и дали ссылки на более подробные материалы, а также предложили основные рекомендации как по использованию конкретных практик, так и по совершенствованию нормативной базы с тем, чтобы стимулировать развитие данной области.

[Подробнее](#)

Цифровая экономика: глобальные тренды и практика российского бизнеса

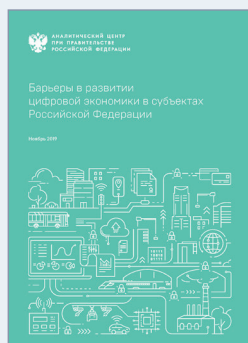


В исследовании показано, как тема цифровизации освещается зарубежными авторами, что делают в этом направлении наши партнеры-конкуренты в зарубежных компаниях и странах. Также проанализирована доступная российская статистика и изучены различные аспекты регуляторной политики, связанные с применением информационных технологий и развитием цифровой экономики. Общий вывод, который можно сделать из проведенного исследования, заключается в том,

что российский бизнес в целом уже включился в «цифровую гонку».

[Подробнее](#)

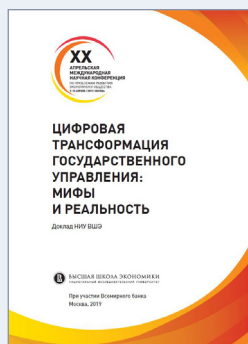
Барьеры в развитии цифровой экономики в субъектах Российской Федерации



В докладе приведены результаты анализа барьеров развития цифровой экономики в субъектах Российской Федерации. Информация о приоритетах и существующих барьерах развития цифровой экономики в регионах необходима для выстраивания эффективной системы взаимодействия с федеральным центром, в том числе в целях эффективной реализации федеральных и региональных проектов по цифровой экономике в России.

[Подробнее](#)

Цифровая трансформация государственного управления: мифы и реальность

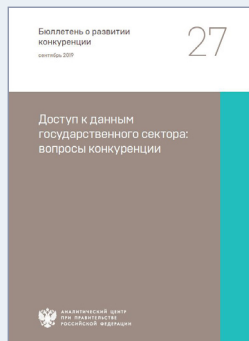


Программа «Цифровая экономика» ставит перед органами государственной власти новые глобальные задачи. Однако не решенные до сих пор проблемы неэффективности российского госуправления серьезно сокращают возможности для внедрения современных цифровых технологий и усугубляют риски отставания России в цифровой трансформации. В первом разделе представленного доклада дана краткая характеристика системным проблемам госуправления в России, выделены

основные причины неэффективной информатизации госорганов. Во втором разделе описаны мифы цифровой трансформации государственного управления в России и сформулированы ключевые задачи цифровизации госорганов. В третьем разделе предлагается рассмотреть, какие проблемы совершенствования системы госуправления в России и повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти могут быть решены с использованием цифровых технологий, какие ограничения имеются, каким образом они могут быть преодолены.

[Подробнее](#)

Доступ к данным государственного сектора: вопросы конкуренции



В процессе выполнения функций государственного управления организации государственного сектора собирают и производят большое количество данных. Открытие свободного доступа к информации государственного сектора имеет высокий экономический потенциал: на основании этих данных частным сектором, включая субъекты малого и среднего предпринимательства, могут быть созданы информационные продукты (сервисы, мобильные приложения) в самых различных сферах. При этом, по мнению автора, предоставление бесплатного доступа к информации может повлечь резкий рост ее использования частным сектором, что приведет к усилению экономического роста в данной сфере.

[Подробнее](#)

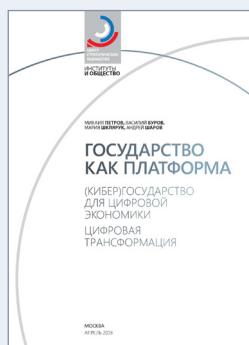
Государство как платформа: люди и технологии



Этот доклад – практическое пособие, подготовленное РАНХиГС и ЦПУР с использованием материалов программы «Руководитель цифровой трансформации» ВШГУ РАНХиГС. Доклад развивает идеи предыдущего доклада ЦСР «Государство как платформа» и отвечает на вопросы, кто и как может осуществлять цифровую трансформацию, прежде всего государственного управления. В том числе авторы предлагают конкретные рекомендации по формированию IT-команды цифровой трансформации, описывают компетенции, необходимые участникам команды.

[Подробнее](#)

Государство как платформа

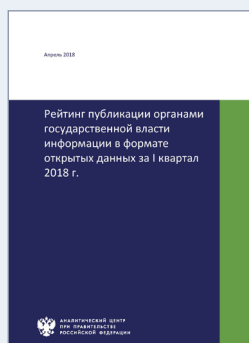


Доклад посвящен подробному рассмотрению одноименной концепции и демонстрации ключевой идеи того, как должна создаваться государственная платформа. В частности, указывается, что целевой функцией реализации идеи «Государство как платформа» является благополучие граждан и содействие экономическому росту, основанному на внедрении технологий. При этом создание платформы позволит государству снизить уровень затрат

на общегосударственные расходы на 0,3 % ВВП к 2024 году, увеличит скорость процессов, число индикаторов экономического состояния в реальном времени, а также даст возможность установить дистанционный контроль за объектами контроля и надзора. Свои плюсы также получит бизнес. Так, должно произойти снижение административных издержек на контрольно-надзорную деятельность и уменьшение нагрузки по представлению отчетности. В свою очередь, уровень удовлетворенности граждан должен повыситься в результате значительного улучшения качества и увеличения скорости предоставления государственных и муниципальных услуг.

[Подробнее](#)

Рейтинг публикации органами государственной власти информации в формате открытых данных за I квартал 2018 г.



В рейтинге представлен анализ органов исполнительной власти по публикации наборов открытых данных, проведенный на основе информации, размещенной на Портале открытых данных Российской Федерации (<http://data.gov.ru/>) по состоянию на 1 апреля 2018 года.

[Подробнее](#)

Отдельные аспекты трансформации государственного управления: процессы и качество



Несмотря на разнообразные инициативы по модернизации административных механизмов, государственное управление в России работает по функциональному принципу в вертикальном режиме. Порядка 80 % деятельности государственных органов организовано сегодня в функциональном формате. С каждым годом эта модель становится менее эффективной, среди наиболее серьезных проблем – избыток государственных функций и регулирования,

излишняя забюрократизированность, дефицит многих необходимых компетенций в сфере госуправления и ряд других.

[Подробнее](#)

Геоинформационные системы в переписи населения: международный опыт и перспективы использования в России

ГЕОИНФОРМАЦИОННЫЕ СИСТЕМЫ В ПЕРЕПИСИ НАСЕЛЕНИЯ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ И ПЕРСПЕКТИВЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В РОССИИ

Т.А. Анискина,
компания ESRI CIS,
А.И. Пьянкова,
С.А. Тимонин,
канд. экон. наук,
Институт демографии
НИУ ВШЭ

В статье приводится обзор международного опыта внедрения ГИС в перепись населения в логике ее основных этапов, а также представлены рекомендации по постепенному внедрению ГИС в предстоящие переписи населения в России. Детально изложены подходы к созданию пространственных адресных баз данных на подготовительном этапе, использованию планшетных компьютеров и систем позиционирования на этапе проведения переписи, картографической визуализации

результатов переписи на этапе их распространения. Освещены вопросы конфиденциальности переписных данных.

[Подробнее](#)

Публикации в СМИ

Павел Чашин: Россия строит уникальную в мире систему контроля леса

Автоматизированная система управления лесным хозяйством будет единственной подобной системой в мире, заявил в интервью РИА Новости директор Рослесинфорга Павел Чашин. «В перспективе модернизированная ЛесЕГАИС станет частью единой ФГИС лесного комплекса – базового отраслевого информационного ресурса – фундамента для большого лесного дома. С ее помощью государство получит возможность рационально планировать лесной ресурс, эффективно управлять им и контролировать его, бизнес – понятные и прозрачные правила работы в отрасли, а граждане получат доступную информацию о лесе. Под создание ФГИС лесного комплекса выделено 6,8 миллиарда рублей в рамках нацпрограммы «Цифровая экономика», – отметил директор Рослесинфорга Павел Чашин.

[Полная версия публикации](#)

В Калининграде до конца года внедрят цифровую систему мониторинга окружающей среды

Министерство природных ресурсов и экологии Калининградской области разместило заказ на создание в регионе информационной системы мониторинга окружающей среды до конца текущего года. «Задача стоит непростая: необходимо собрать информацию о состоянии окружающей среды, обработать ее, проанализировать и отобразить на картах процессы, происходящие в отрасли. Цифровые технологии помогут министерству природных ресурсов и экологии принимать верные решения в обеспечении экологической безопасности жителей региона», – сообщил министр цифровых технологий и связи области Вадим Рыскаль.

[Полная версия публикации](#)

В России найдут самые грязные города

Роспотребнадзор и Росгидромет должны к 1 ноября подготовить перечень российских городов с самым высоким уровнем загрязнения воздуха. Такую задачу поставила перед ведомствами профильный экологический вице-премьер Виктория Абрамченко. Как пояснила «Ъ» представитель вице-премьера Марта Галичева, речь пока не идет о расширении перечня городов в ФП «Чистый воздух» или, напротив, сокращении. Параллельно с корректировкой этого ФП в нацпроекте «Экология» планируется и создание нового, в котором будут предусмотрены мероприятия по внедрению системы мониторинга окружающей среды.

[Полная версия публикации](#)

Данные об окружающей среде приводят в систему

«Ъ» ознакомился с концепцией создания в РФ комплексной информационной системы мониторинга окружающей среды. После долгих доработок документ одобрен экологическим вице-премьером Викторией Абрамченко. Он описывает требования к системе и ее архитектуру, структуру поставщиков данных, продукты и ожидаемые результаты работы.

Продуктом системы станут, в частности, информация о результативности экологических программ компаний и государства на всех уровнях, а также «экономические оценки последствий воздействия на окружающую среду (в том числе трансграничных) и эффективности мероприятий по ликвидации накопленного вреда». Среди других ожидаемых результатов работы новой ГИС – появление соразмерных требований к возмещению нанесенного экологии вреда, прозрачная система платежей и штрафов, обоснованные размеры экономических санкций, а также снижение числа конфликтов.

[Полная версия публикации](#)

Тестирование модулей информационной системы учета опасных отходов началось в РФ

Тестирование отдельных модулей государственной информационной системы учета и контроля за обращением с отходами I и II классов опасности (ГИС ОПВК) началось в России. Об этом сообщает пресс-служба Федерального экологического оператора (ФЭО, входит в Росатом). *«Использование системы в тестовом режиме позволит отходообразователям и операторам по обращению с отходами I–II классов заранее пройти этапы регистрации в системе, изучить функционал личного кабинета и внести информацию в целях постепенного и комфортного перехода к новым требованиям законодательства»,* – говорится в сообщении.

[Полная версия публикации](#)

Кудрин: меньше половины ведомств вовремя отвечают на запросы граждан

Об этом сообщил глава Счетной палаты на встрече с Президентом РФ Владимиром Путиным. *«Сегодня мы выявили целый ряд недостатков, мы проранжировали все министерства и ведомства по этим критериям, выработали методологию. Только треть ведомств своевременно отвечает на запросы журналистов. Менее половины министерств и ведомств дают своевременные ответы на запросы граждан в соответствии с действующим законодательством»,* – сказал глава ведомства, отметив, что это снижает доверие к государству.

[Полная версия публикации](#)

Роскомнадзор отстает от графика создания «суверенного Рунета»

Почти 600 млн рублей из бюджета на создание в рамках «суверенного Рунета» информационной системы Центра мониторинга и управления сетью связи общего пользования не привели к запланированному результату в установленные сроки, сообщили в Счетной палате. *«Роскомнадзором не обеспечено в срок введение в эксплуатацию информационной системы мониторинга и управления сетью связи общего пользования»*, – сказано в заключении ведомства о результатах внешней проверки исполнения бюджета на 2019 и плановый период 2020–2021 годов в Роскомнадзоре.

[Полная версия публикации](#)

Счетная палата выявила нарушения в работе Росприроднадзора и Росгидромета

Счетная палата выявила ряд нарушений при исполнении бюджетов Росгидрометом и Росприроднадзором в 2019 году. Об этом сообщается на сайте контрольного ведомства. По данным Счетной палаты, Росприроднадзор не смог довести до запланированного показателя доходы по экологическому сбору.

«Как и в предыдущие годы, доходы от экологического сбора не превысили 3 млрд рублей. В 2019 году они поступили в сумме 2,47 млрд рублей. Мы видим невыполнение на 12 %», – сообщил аудитор Счетной палаты Михаил Мень. В Счетной палате посчитали, что такое «хроническое» невыполнение плана по этому виду доходов связано с недостатками информационной системы учета отходов от использования товаров: в ней нет полного списка организаций, которые должны быть плательщиками экологического сбора.

[Полная версия публикации](#)

Платформа собственности: власти нашли способ контроля частных инвестиций

Минкомсвязь предложила выделить 5 млрд рублей на создание государственной информационной системы «Капиталовложения». Она станет электронной средой для взаимодействия инвесторов, банков, государства и других заинтересованных сторон. Онлайн-сделки, предусматриваемые новым механизмом защиты и поощрения капиталовложений, позволят упростить привлечение денег для госпрограмм развития, считают эксперты, а также контролировать частные инвестиции. В то же время появление платформы не решит корпоративных конфликтов и столкновения интересов нескольких участников инвестпроектов, в том числе иностранцев.

[Полная версия публикации](#)

Комплексная экологическая деформация

Вице-премьер Виктория Абрамченко вернула на доработку в Минприроды проект концепции создания комплексной информационной системы мониторинга окружающей среды, призванной сделать экологическую информацию полной и открытой для всех заинтересованных лиц. В документе нет ни архитектуры такой системы, ни четких параметров данных, ни этапов построения и объемов ее финансирования, ни ответственных исполнителей. Попытки открыть гарантированный гражданам Конституцией доступ к экологической информации предпринимаются чиновниками много лет – но успеха не достигают. В РФ до сих пор нет ни ее определения, ни системы показателей, характеризующих качество окружающей среды.

[Полная версия публикации](#)

Около 16 % государственных информсистем имеют высокую степень открытости

Счетная палата РФ совместно с экспертами АНО «Информационная культура» и Центра перспективных управленческих решений проанализировала степень открытости 50 государственных информационных систем (ГИС) и составила их рейтинг по уровню доступности информации и качеству данных в них. По итогам оценки только 8 ГИС (16 %) попали в категорию с высокой степенью открытости, а 29 (58 %) были отнесены к категориям с низкой открытостью или почти закрытым, говорится в аналитическом докладе «Оценка открытости государственных информационных систем в России».

[Полная версия публикации](#)

Счетная палата нашла ошибки в системах миграционного учета

Счетная палата РФ выявила большое количество недостоверных данных в государственных информационных системах паспортно-визовых документов и миграционного учета, говорится в материалах ведомства по итогам проверки использования бюджетных средств на создание, развитие и эксплуатацию государственной системы миграционного и регистрационного учета «Мир».

«Государственная система паспортно-визовых документов нового поколения и государственная система миграционного учета – две основные, из которых состоит «Мир». Однако электронное взаимодействие между ними не всегда налажено», – отмечается в документах. По данным аудиторов, система содержит неполные и неактуальные данные.

[Полная версия публикации](#)

Предприятия Татарстана первыми в России начнут вести учет опасных отходов

Компании Татарстана первыми в 2020 году начнут вносить данные об опасных отходах в создаваемую государственную информационную систему (ГИС) по учету отходов I и II класса. Об этом сообщила пресс-служба компании «РосРАО», которая является оператором по переработке таких отходов.

[Полная версия публикации](#)

В Счетной палате рассказали о комплексных проблемах в лесной отрасли

Счетная палата РФ выявила комплексные проблемы в лесной отрасли РФ – об этом свидетельствуют результаты проверки за 2016–2018 годы и истекший период 2019 года. По данным ведомства, приоритеты развития лесной политики в России реализуются не в полной мере, децентрализация полномочий в лесной отрасли привела к снижению эффективности единой системы управления и контроля над лесами.

«Давность 85 % материалов по лесоустройству превышает 10 лет. Это значит, что о состоянии лесного фонда на площади 974 млн га нет достоверной информации. Кроме того, отсутствует единая информационная база об использовании лесных ресурсов. Не организована возможность взаимодействия ЛесЕГАИС и информационных систем заинтересованных органов исполнительной власти», – пояснил аудитор Счетной палаты Михаил Мень.

[Полная версия публикации](#)

Росгидромет назвал города с наиболее загрязненным воздухом

Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет) оценила качество воздуха в 246 российских городах в 2018 году и выявила почти в 90 % из них превышение санитарно-гигиенических норм.

«Результаты выполненного анализа данных наблюдений 667 станций в 246 городах России свидетельствуют, что качество атмосферного воздуха сохраняется неудовлетворительным. В 89 % городов отмечается превышение санитарно-гигиенических нормативов загрязнения атмосферного воздуха», – говорится в ежегоднике ведомства «Состояние загрязнения атмосферы в городах на территории России за 2018 год», подготовленном совместно с Главной геофизической обсерваторией им. А. Воейкова.

Оценка уровня загрязнения атмосферного воздуха в 2018 году, представленная в ежегоднике, дана на основе информации государственной наблюдательной сети Росгидромета, пунктов территориальных и локальных систем наблюдений, а также Роспотребнадзора.

[Полная версия публикации](#)

Минприроды предложило расширить сеть Росгидромета

Минприроды РФ предложило расширить наблюдательную сеть Росгидромета в регионах, где чаще всего возникают пожары и наводнения. Об этом журналистам сообщил глава министерства Дмитрий Кобылкин. *«Речь идет о создании дополнительных источников определения природных явлений со стороны Росгидромета. Мы выйдем с совместной инициативой с министром чрезвычайных ситуаций к председателю правительства с возможностью увеличения финансирования для создания той сети, которая необходима в субъектах РФ, где мы традиционно наблюдаем наводнения или пожары», – сказал он.*

[Полная версия публикации](#)

Новости Счетной палаты

● СП не поддержала законопроект о повышении налога на процент с доходов физлиц по вкладам в иностранной валюте

Счетная палата не поддержала поправки в Налоговый кодекс РФ, предлагающие повысить налоговую ставку на процентные доходы физических лиц по вкладам/остаткам на счетах в иностранной валюте в российских банках.

В своем заключении на законопроект Счетная палата напоминает, что ранее (Федеральным законом от 1 апреля 2020 г. № 102-ФЗ) в Налоговый кодекс уже были внесены изменения в части налогообложения процентных доходов физлиц по вкладам в банках – по всем вкладам установлена налоговая ставка в размере 13%. Соответственно, доходы по вкладам в иностранной валюте будут пересчитываться в рубли по официальному курсу ЦБ на момент их выплаты гражданину и облагаться налогом на доходы физлиц по такому же принципу, как и доходы по вкладам в российской валюте.

● Счетная палата: следим за соблюдением прав инвалидов

В 2021 году Счетная палата оценит реализацию мер социальной поддержки трудоустройства людей с ограниченными возможностями. Мы видим, что в настоящее время работодатели не заинтересованы в трудоустройстве инвалидов, так как создание для них специальных рабочих мест требует значительных финансовых затрат. По словам аудитора Сергея Штогрин, курирующего это направление, в законодательстве есть ряд пробелов, в том числе в части «квотирования» рабочих мест для инвалидов.

«Сейчас квоты в обязательном порядке распространяются только на организации с численностью работников более 100 человек. В результате все предприятия малого бизнеса и многие предприятия среднего бизнеса оказываются вне поля действия закона. При этом именно они являются системообразующим ресурсом рабочих мест для инвалидов», – рассказал Сергей Штогрин, анонсируя проверку в Международный день инвалидов.

● Светлана Орлова: строительной отрасли нужны дополнительные меры поддержки

Строительная отрасль занимает одно из ведущих мест в общенациональном плане по восстановлению экономики. Правительство уже оказало строительному комплексу беспрецедентные меры поддержки, в том числе в виде субсидирования ставок по ипотеке. Однако проблемы и риски еще сохраняются и требуют принятия дополнительных мер. Такое мнение высказала аудитор Счетной палаты Светлана Орлова на правчате в Совете Федерации.

«Конечно, льготная ипотека очень важна. Однако увеличение спроса на жилье при сокращении объемов ввода спровоцировало рост цен на первичном рынке – за 10 месяцев 2020 года в среднем на 10,5%. В результате размер ипотечного кредита и платежи по нему растут. Это вызывает беспокойство в связи с риском возникновения так называемого «ипотечного пузыря». С другой стороны, существует риск сжатия спроса из-за продолжающегося падения реальных доходов граждан», – отметила Светлана Орлова.

[Полная версия публикации](#)

● Андрей Батуркин: в бюджете достаточно резервов для выполнения всех принятых обязательств

Счетная палата видит риски недостижения параметров экономического роста, заложенных в трехлетнем бюджете. Однако с учетом неопределенности текущей ситуации давать точные прогнозы пока сложно. Об этом заявил аудитор Счетной палаты Андрей Батуркин на пленарном заседании Совета Федерации, где прошло окончательное утверждение бюджета на 2021–2023 годы.

«В текущей ситуации, в целом, крайне сложно давать любые прогнозные оценки по параметрам экономического роста. На наш взгляд, у бюджета достаточно ресурсов и резервов, и в течение года можно скорректировать как показатели прогноза, так и параметры, если потребуются обеспечить в полном объеме выполнение всех обязательств, в том числе и новых», – заявил он.

● Алексей Кудрин: решение жилищного вопроса детей-сирот требует перезагрузки

Социальный парадокс обнаружили участники Совета при Президенте РФ по реализации госполитики в сфере защиты семьи и детей. Официальное количество детей-сирот и оставшихся без попечения родителей за последние два года сократилось на 15 % (на 1 октября 2020 г.), при этом в очереди на жилье таких граждан становится все больше.

«На сегодняшний день в очереди на получение жилья стоит 193 тыс. человек, которые уже имеют право на это жилье и пока его получить не могут. В год предоставляется от 25 до 28 тыс. квартир, но очередь прирастает быстрее. Причем растет она почти во всех регионах. Если в прошлом году рост был отмечен в 72 регионах, то в этом году – уже почти в 100 %», – привел статистику Председатель Счетной палаты Алексей Кудрин.

