



2024

Отчет

о результатах контрольного
мероприятия «Аудит государственной
информационной системы
«Официальный сайт
для размещения информации
о государственных и муниципальных
учреждениях в информационно-
телекоммуникационной сети
«Интернет» за период с 2020 года
по истекший период 2023 года
(при необходимости
за более ранний период)»



Ключевые итоги контрольного мероприятия

Основная цель мероприятия

Проверить соблюдение требований законодательства Российской Федерации при расходовании средств федерального бюджета, выделенных на мероприятия по развитию и эксплуатации государственной информационной системы «Официальный сайт для размещения информации о государственных и муниципальных учреждениях в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее – ГИС ГМУ, Система), а также оценить результаты реализации мероприятий по созданию, развитию и обеспечению функционирования ГИС ГМУ.

Ключевые результаты мероприятия

С 2010 года сформирована правовая основа для создания ГИС ГМУ как инструмента обеспечения открытости и доступности информации и документов государственных и муниципальных учреждений. Развитие Системы в 2014 году основывалось на необходимости проведения независимой оценки качества работы организаций социальной сферы¹. В 2020 году новым направлением развития стало обеспечение информационной открытости сведений об участниках отбора исполнителей социальных услуг в целях повышения качества оказания таких услуг.

Недостатки в организации развития Системы зачастую являются следствием несовершенства законодательства. Так, не обеспечено в полном объеме нормативно-правовое регулирование жизненного цикла ГИС ГМУ, закрепление за Федеральным казначейством полномочий оператора ГИС ГМУ и обязанностей по созданию и развитию Системы.

Средства федерального бюджета, выделенные на развитие и эксплуатацию Системы, расходовались с учетом требований бюджетного законодательства Российской Федерации.

1. Культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования.

Наиболее значимые выводы

1. В законодательстве не установлены требования к содержанию нормативного правового акта, предусматривающего обязанность государственного органа по созданию (развитию) государственной информационной системы. Отсутствие такого акта как в отношении ГИС ГМУ, так и в отношении иных систем не позволяет оценивать соответствие системы ее целевому состоянию, а также осуществлять контроль за достижением целей и задач создания и развития государственных информационных систем и потенциально может приводить к использованию средств федерального бюджета без достижения результата.
2. Отсутствие нормативного закрепления обязанности правообладателей осуществлять государственную регистрацию версий программного обеспечения, разрабатываемых в рамках развития государственных информационных систем за счет средств федерального бюджета, приводит к необеспечению государственной регистрации такого программного обеспечения, в том числе программного обеспечения ГИС ГМУ, и, как следствие, к невозможности регистрации новых версий ГИС ГМУ в национальном фонде алгоритмов и программ.
3. Полнота и достоверность информации в Системе не обеспечена. Так, отсутствуют сведения о результатах деятельности для более чем 20 % действующих учреждений, при этом по более чем 70 % сведений о результатах деятельности, представленных учреждениями и размещенных в Системе, выявлены несоответствия.
4. Федеральным казначейством разработаны внутренние документы нормативно-правового обеспечения деятельности в сфере ИТ с применением общепризнанной библиотеки лучших практик ITIL, ITSM и Международного стандарта для управления и обслуживания ИТ сервисов ISO 20000, которые могут рассматриваться как «лучшие практики» для применения государственными органами при управлении информационными технологиями, включая организацию жизненного цикла информационных систем и регламентацию его этапов.

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

Наиболее значимые предложения (рекомендации)

По результатам контрольного мероприятия Счетная палата подготовила ряд предложений, в том числе:

- Минцифры России подготовить изменения в нормативные правовые акты в части установления:
 - требований к содержанию нормативного правового акта, предусматривающего обязанность государственного органа по созданию (развитию) государственной информационной системы, предусмотрев в них необходимость определения целей и задач создания (развития) системы, состава сведений, составляющих ее информационные ресурсы, состава, назначения и функциональности ее элементов, иных характеристик, а также требований к участникам системы и их полномочий (обязанностей);
 - обязанности правообладателей по осуществлению государственной регистрации результатов интеллектуальной деятельности (программ для ЭВМ), получаемых на каждом этапе создания (развития) государственных информационных систем и являющихся их компонентами;
- Минфину России внести изменения в нормативный правовой акт, предусмотрев автоматическую загрузку и размещение в ГИС ГМУ сведений и документов учреждений, содержащихся в иных государственных информационных системах, и установить требования к форматам и структуре электронных копий документов, размещаемых в ГИС ГМУ;
- Федеральному казначейству проработать вопрос о применении ГИС ГМУ как источника юридически значимых сведений, используемых в иных государственных информационных системах для верификации возможности осуществления учреждениями действий (операций) в таких системах, и представить в Минфин России предложения по нормативному закреплению ГИС ГМУ в качестве такого источника сведений;
- Минцифры России проработать вопрос о применении положительного опыта Федерального казначейства по управлению информационными технологиями, включая организацию жизненного цикла информационных систем и регламентацию его этапов, в сфере управления информационными технологиями в пределах установленных полномочий.

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

1. Основание для проведения контрольного мероприятия

Пункт 2.2.13.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2023 год.

2. Предмет контрольного мероприятия

Деятельность Федерального казначейства и федерального казенного учреждения «Центр по обеспечению деятельности Казначейства России» по обеспечению эксплуатации и развития государственной информационной системы «Официальный сайт для размещения информации о государственных и муниципальных учреждениях в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

3. Объект (объекты) контрольного мероприятия

- Федеральное казначейство (г. Москва).
- Федеральное казенное учреждение «Центр по обеспечению деятельности Казначейства России» (г. Москва) (далее – ФКУ «ЦОКР»).

4. Срок проведения контрольного мероприятия

С марта по декабрь 2023 года.

5. Цели контрольного мероприятия

5.1. Цель 1. Проверить соблюдение требований законодательства Российской Федерации при расходовании средств федерального бюджета, выделенных на мероприятия по развитию и эксплуатации ГИС ГМУ.

5.2. Цель 2. Оценить результаты реализации объектами контрольного мероприятия мероприятий по созданию, развитию и обеспечению функционирования ГИС ГМУ.

6. Проверяемый период деятельности

С 2020 года по истекший период 2023 года (при необходимости за более ранний период).

Таблица 1. Перечень используемых сокращений

Сокращение или обозначение	Расшифровка/описание
ВПЦТ	ведомственная программа цифровой трансформации
ГИИС «Электронный бюджет»	государственная интегрированная информационная система управления общественными финансами «Электронный бюджет»
ГИС	государственная информационная система – информационная система, созданная в соответствии со статьей 14 Федерального закона Российской Федерации от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»
ГМУ	государственные и муниципальные учреждения
ГП-39	государственная программа Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»
ЕИС в сфере закупок	единая информационная система в сфере закупок
ЕОИ	Единая облачная инфраструктура Федерального казначейства – созданная в соответствии с приказом Федерального казначейства от 29 июня 2016 г. № 229 консолидированная система федеральных катастрофоустойчивых геораспределенных центров обработки данных с развернутыми в них вычислительной и сетевой инфраструктурой, системами соединения центров обработки данных, хранения данных, централизованного резервного копирования, архивирования и восстановления данных
жизненный цикл ИС (ГИС)	совокупность этапов создания, ввода в эксплуатацию, эксплуатации, развития, вывода из эксплуатации ИС (ГИС)
ИС	информационная система – совокупность содержащейся в базах данных информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств
ИТ	информационные технологии
НМЦК	начальная (максимальная) цена контракта
Методические указания № 127	методические указания по осуществлению учета информационных систем и компонентов информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, утвержденные приказом Минкомсвязи России от 31 мая 2013 г. № 127
НОК	независимая оценка качества работы организаций социальной сферы (культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования)
НФАП	федеральная государственная информационная система «Национальный фонд алгоритмов и программ для электронных вычислительных машин»
ПО	программное обеспечение
Положение № 62	Положение о национальном фонде алгоритмов и программ для электронных вычислительных машин, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 30 января 2013 г. № 62
Положение № 477	Положение об учете и контроле за использованием федерального имущества, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2007 г. № 447
Положение № 644	Положение о федеральной государственной информационной системе учета информационных систем, создаваемых и приобретаемых за счет средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 2012 г. № 644

Сокращение или обозначение	Расшифровка/описание
Положение № 1646	Положение о ведомственных программах цифровой трансформации, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 10 октября 2020 г. № 1646 «О мерах по обеспечению эффективности мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов управления государственными внебюджетными фондами»
Порядок № 86н	Порядок предоставления информации государственным (муниципальным) учреждением, ее размещения на официальном сайте в сети Интернет и ведения указанного сайта, утвержденный приказом Минфина России от 21 июля 2011 г. № 86н
Правила № 675	Правила осуществления контроля за размещением технических средств информационных систем, используемых государственными органами, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными и муниципальными учреждениями, на территории Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 6 июля 2015 г. № 675
ППО	прикладное программное обеспечение
реестр территориального размещения	реестр территориального размещения технических средств информационных систем, используемых государственными органами, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями или государственными и муниципальными учреждениями, предусмотренный Правилами № 675
РФИ	реестр федерального имущества, содержащий сведения о федеральном имуществе, ведение которого осуществляется в системе учета федерального имущества
Сводный реестр	реестр участников бюджетного процесса, а также юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса
сеть Интернет	информационно-телекоммуникационная сеть «Интернет»
система учета федерального имущества	подсистема «Автоматизированная система учета федерального имущества» ФГИАС ЕСУГИ, в которой ведется РФИ
ТЗ	техническое задание
Требования № 676	требования к порядку создания, развития, ввода в эксплуатацию, эксплуатации и вывода из эксплуатации государственных информационных систем и дальнейшего хранения содержащейся в их базах данных информации, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 6 июля 2015 г. № 676
ФГИАС ЕСУГИ	федеральная государственная информационно-аналитическая система «Единая система управления государственным имуществом»
ФГИС Ки	федеральная государственная информационная система координации информатизации
ФОИВ	федеральные органы исполнительной власти
Федеральный закон № 7-ФЗ	Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»
Федеральный закон № 44-ФЗ	Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»
Федеральный закон № 149-ФЗ	Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»
ЦОД	центр обработки данных

7. Краткая характеристика проверяемой сферы формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами и деятельности объектов контрольного мероприятия

Для ГИС ГМУ определены² следующие цели функционирования:

- обеспечение удобства граждан при выборе ГМУ для получения необходимых им услуг;
- обеспечение возможности государству эффективно управлять своими ресурсами на основе обратной связи от граждан по качеству услуг, предоставленных ГМУ;
- информирование граждан о качестве условий оказания социальных услуг и повышение качества деятельности организаций, оказывающих такие услуги;
- обеспечение отбора уполномоченными органами исполнителей по социальному заказу на основании информации, соответствующей уровням информационной открытости участника отбора.

Согласно сведениям, размещенным в публичной части ГИС ГМУ, по состоянию на 15 октября 2023 года в Системе зарегистрированы:

- 152,5 тыс. организаций (ГМУ);
- 90,5 тыс. участников отбора исполнителей по социальному заказу.

Ежемесячно ГИС ГМУ посещают в среднем 232 тыс. человек³. При этом среднее время нахождения пользователей на сайте составляет 6 минут, с просмотром в среднем 2–3 страницы за визит.

Полномочия по размещению информации ГМУ и по ведению официального сайта на базе Системы закреплены за Федеральным казначейством⁴.

Описание состава данных Системы, основных ее элементов (подсистем) и их функциональности представлено в приложении № 7 к отчету.

2. <https://roskazna.gov.ru/gis/oficialnyj-sajt-gmu>

3. По данным интернет-сервиса «Яндекс.Метрика», за период с 1 января 2020 года по 30 сентября 2022 года.

4. Пункт 3 Порядка № 86н, пункт 5.36 Положения о Федеральном казначействе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 г. № 703.

8. Результаты контрольного мероприятия

По результатам контрольного мероприятия установлено следующее.

8.1. Проверка соблюдения требований законодательства Российской Федерации при расходовании средств федерального бюджета, выделенных на мероприятия по развитию и эксплуатации ГИС ГМУ

8.1.1. Анализ обоснованности предоставления бюджетных ассигнований на реализацию мероприятий по развитию и эксплуатации ГИС ГМУ

Создание, развитие и эксплуатация ГИС ГМУ обеспечивались в 2011–2023 годах за счет средств федерального бюджета, предусмотренных Федеральному казначейству в рамках ГП-39:

- до 2022 года – в рамках подпрограммы 2 «Нормативно-методическое обеспечение и организация бюджетного процесса»;
- в 2022–2023 годах – в рамках направления (подпрограммы) 2 «Повышение качества управления бюджетным процессом и эффективности управления общественными финансами»⁵.

Общая сумма бюджетных ассигнований на Систему за период с 2011 по 2022 год составила 1,7 млрд рублей.

Таблица 2. Затраты на ГИС ГМУ по этапам жизненного цикла (2011–2022 годы)

(млн руб.)

Вид мероприятий	Сведения о расходах согласно актам выполненных работ
Создание Системы	78,80
Развитие Системы	615,89
Эксплуатация Системы, в том числе	691,33
актуализация документов по защите информации и контролю защищенности*; аттестация Системы на соответствие требованиям безопасности информации**	0,39
Итого	1 386,02
Создание программно-аппаратного комплекса Системы	298,50
Всего (с инфраструктурой)	1 684,52

* Государственный контракт от 13 января 2022 г. № ФКУ 0032/01/2022/ОСС.

** Государственный контракт от 31 мая 2022 г. № ФКУ 0216/05/2022/ЗИ.

5. Ведомственный проект 2.2 «Реализация проектов ведомственной программы цифровой трансформации Федерального казначейства» (в части расходов на развитие ГИС ГМУ), комплекс процессных мероприятий 2.13 «Обеспечение казначейского обслуживания и осуществление финансового контроля» (в части расходов на эксплуатацию ГИС ГМУ).

В 2014–2022 годах заключены государственные контракты общей стоимостью 17,5 млрд рублей⁶, направленные в том числе на эксплуатацию и развитие ГИС ГМУ, которые не содержали детализацию стоимости приобретенных товаров, работ и услуг в разрезе отдельных ГИС, в связи с чем невозможно выделить расходы непосредственно на ГИС ГМУ, что не позволяет оценить фактические затраты на Систему в полном объеме.

В ходе контрольного мероприятия были выявлены недостатки правового регулирования в части обоснованности расходования Федеральным казначейством бюджетных средств на развитие ГИС ГМУ. Несмотря на то, что нормативными правовыми актами за Федеральным казначейством не была закреплена обязанность по развитию ГИС ГМУ, ведомство при развитии Системы выступало в качестве заказчика таких работ.

Создание и развитие ГИС могут проводиться при наличии обязанности государственного органа по созданию либо развитию ГИС, предусмотренной нормативными правовыми актами, или при наличии решения государственного органа о создании ГИС с целью обеспечения реализации возложенных на него полномочий⁷. В то же время Порядок № 86н определяет полномочия Федерального казначейства в отношении ГИС ГМУ, которые ограничены эксплуатацией Системы⁸, и лишь в объеме, предусмотренном Федеральным законом № 7-ФЗ. Иные нормативные правовые акты, на основании которых существенно расширен состав участников ГИС ГМУ и объем подлежащей размещению в ней информации⁹, не определили дополнительные полномочия и обязанности Федерального казначейства в отношении ГИС ГМУ.

Таким образом, развитие ГИС ГМУ производилось Федеральным казначейством при отсутствии¹⁰ нормативного правового акта, устанавливающего в отношении Федерального казначейства полномочия оператора Системы и обязанности по ее развитию.

8.1.2. Проверка соблюдения требований законодательства о закупках, а также своевременности исполнения государственных контрактов (договоров), заключенных в целях эксплуатации и развития ГИС ГМУ (выборочно)

С 2015 года АО «Гознак» определено единственным исполнителем осуществляемых Министерством финансов Российской Федерации и подведомственными ему федеральными органами исполнительной власти закупок работ, услуг по созданию, развитию и обеспечению функционирования ГИС ГМУ. При этом контракты, заключенные с АО «Гознак» в 2014–2020 годах, были направлены только на создание

6. Приложение № 8 к отчету.

7. Подпункты «а» и «б» пункта 2, пункт 17 Требований № 676.

8. Согласно пункту 12 статьи 2 Федерального закона № 149-ФЗ оператор ИС, в том числе ГИС, уполномочен только эксплуатировать соответствующую систему.

9. Перечислены в разделе 8.2.1 настоящего отчета.

10. Порядок № 86н не определяет требования к ГИС ГМУ в ее текущем состоянии и к составу ее участников.

(развитие) инфраструктуры, используемой для обеспечения функционирования информационных систем Федерального казначейства, включая ГИС ГМУ, и не предусматривали выполнение работ и оказание услуг непосредственно по развитию и эксплуатации ГИС ГМУ. С 2021 года государственные контракты с АО «Гознак» не заключались.

До 2017 года закупочная деятельность для обеспечения нужд Федерального казначейства обеспечивалась самим ведомством. Далее полномочия по осуществлению закупок переданы в ФКУ «ЦОКР»¹¹.

Федеральным казначейством и ФКУ «ЦОКР» с 2011 по 2023 год заключено 23 государственных контракта, направленных на выполнение работ и оказание услуг по созданию, развитию и эксплуатации Системы¹².

Общая экономия бюджетных средств, полученная в процессе проведения закупочных процедур, составила 7,3 млн рублей, или 0,5 % от расчетных НМЦК. Заключение контрактов осуществлялось по результатам конкурентных процедур, при этом исполнителями всех контрактов за весь период являлись только две компании – АО (ранее – ЗАО) «ЛАНИТ» и ООО «ЛАНИТ-ТЕХНОЛОГИИ».

Проведенный анализ информации о закупках, размещенной в ЕИС в сфере закупок, выявил факты нарушения ФКУ «ЦОКР» законодательства о закупках в части соблюдения срока направления в Федеральное казначейство документов, оформляемых в ходе исполнения государственных контрактов¹³:

Также выявлен недостаток формирования ФКУ «ЦОКР» НМЦК в соответствии со статьей 22 Федерального закона № 44-ФЗ.

Так, определение и обоснование НМЦК в рамках осуществления закупок на развитие и эксплуатацию ГИС ГМУ проводилось только методом анализа рынка с использованием информации о ценах работ и услуг, полученной исключительно по запросам к ограниченному кругу участников рынка, без применения иных методов расчета и видов источников информации о ценах¹⁴. При направлении запросов цены работ (услуг) ФКУ «ЦОКР» просило представить в том числе расчеты цены

-
11. Приказ Федерального казначейства от 18 января 2017 г. № 2н «О наделении Федерального казенного учреждения «Центр по обеспечению деятельности Казначейства России» полномочиями по планированию и осуществлению закупок товаров, работ, услуг для обеспечения функций центрального аппарата, территориальных органов Федерального казначейства и об утверждении Порядка взаимодействия центрального аппарата, территориальных органов Федерального казначейства и Федерального казенного учреждения «Центр по обеспечению деятельности Казначейства России» при осуществлении Федеральным казенным учреждением «Центр по обеспечению деятельности Казначейства России» полномочий по планированию и осуществлению закупок товаров, работ, услуг для обеспечения функций центрального аппарата, территориальных органов Федерального казначейства».
 12. Не включая государственные контракты, заключенные в 2012, 2014 и 2016 годах и направленные на приобретение и модернизацию ПАК, впоследствии включенного в ЕОИ.
 13. Имеется в виду срок в 5 рабочих дней, который был установлен частью 3 статьи 103 Федерального закона № 44-ФЗ в редакциях, действовавших с 14 августа 2018 г. по 30 июля 2019 г., и пунктом 12 Правил ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками, в редакциях, действовавших с 11 июля 2018 г. по 7 августа 2019 г. по государственным контрактам от 29 января 2018 г. № ФКУ0023/01/2018 и от 15 февраля 2019 г. № ФКУ0046/02/2019/ИС.
 14. Например, таких, как размещение в ЕИС в сфере закупок запроса о предоставлении ценовой информации, использование сведений о стоимости работ и услуг согласно ранее исполненным контрактам, применение затратного метода оценки стоимости работ и услуг.

выполнения работ (оказания услуг)¹⁵. Вместе с тем представленные участниками рынка коммерческие предложения такие расчеты не включали, однако впоследствии были использованы ФКУ «ЦОКР» при определении НМЦК.

Таким образом, ФКУ «ЦОКР» при определении стоимости работ и услуг в рамках планирования закупок и далее при заключении контрактов не в полной мере обеспечивало обоснованность НМЦК контрактов¹⁶. Отсутствие прозрачности ценообразования приводит к получению неполной информации о рыночных ценах на закупаемые работы и услуги, что влечет потенциальное завышение НМЦК и, как следствие, может приводить к неэффективному использованию бюджетных средств.

Отдельно следует отметить, что начиная с 2020 года заключение государственных контрактов, направленных на развитие и эксплуатацию ГИС ГМУ, происходило посредством финансирования за счет средств будущих периодов, а не текущего финансового года. Необходимые бюджетные средства доводились до ФКУ «ЦОКР» в соответствующих бюджетных циклах. Учитывая, что такой подход к принятию и исполнению бюджетных обязательств, реализуемый Федеральным казначейством во взаимодействии с Минфином России, позволяет грамотно планировать и обеспечивать приемку результатов выполнения работ (оказания услуг) по государственным контрактам, избегая проблем, связанных с закрытием исполнения контрактов в конце календарного года, он может рассматриваться как пример «лучших практик» и может быть применен в деятельности иных государственных органов.

8.1.3. Анализ полноты и своевременности отражения в бюджетной отчетности информации о состоянии активов ГИС ГМУ

Федеральным казначейством осуществлялась эксплуатация ГИС ГМУ с июня 2012 года¹⁷ по декабрь 2016 года в рамках государственных контрактов, предусматривающих оказание услуг по обеспечению эксплуатации ГИС ГМУ¹⁸, при отсутствии правового акта о вводе Системы в эксплуатацию. ГИС ГМУ была введена в эксплуатацию 15 декабря 2016 года¹⁹.

В ходе контрольного мероприятия выявлено, что при ведении бухгалтерского учета Федеральным казначейством были допущены нарушения.

Так, в инвентарной карточке не отображается ряд операций на общую сумму 455,23 млн рублей, а именно:

- модернизация за период с 2012 по 2015 год в сумме 377,05 млн рублей;
- вложения в ПО и базы данных в декабре 2021 года в сумме 78,18 млн рублей.

-
- | | |
|-----|--|
| 15. | В соответствии с пунктом 3.13 Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), утвержденных приказом Минэкономразвития России от 2 октября 2013 г. № 567. |
| 16. | При этом до 2017 года включительно, до передачи полномочий по проведению закупок ФКУ «ЦОКР», Федеральное казначейство обеспечивало подготовку качественных расчетов НМЦК с применением комбинированных методов расчета, основанных как на затратном методе, так и на методе анализа рынка. |
| 17. | Акт о приеме-передаче объекта основных средств от 4 июня 2012 г. № 00023/2012 в рамках государственного контракта от 15 ноября 2011 г. № УИС-86/2011. |
| 18. | От 15 ноября 2011 г. № УИС-86/2011, от 15 февраля 2013 г. № УИС-08-2013, от 28 февраля 2014 г. УИС-14/2014, от 29 мая 2015 г. № УИИСГФ-08/2015, от 19 января 2016 г. № УФТ-01-2016. |
| 19. | На основании приказа Федерального казначейства от 12 декабря 2016 г. № 455. |

Согласно пояснениям сотрудников ФКУ «ЦОКР» данные не отображаются в инвентарной карточке по техническим причинам, а именно – в связи с ошибками в функционировании бухгалтерского ПО.

Также выявлен неверный расчет амортизации на общую сумму 194,47 млн рублей. Данное нарушение устранено в ходе контрольного мероприятия.

8.1.4. Проверка соблюдения требований законодательства в части оформления имущественных отношений, в том числе полноты, достоверности и актуальности информации о состоянии активов ГИС ГМУ

Данные о ГИС ГМУ как объекте учета федерального имущества размещены в РФИ в 2012 году.

В ходе контрольного мероприятия выявлены нарушения в части учета федерального имущества. Записи об изменении сведений об объектах учета Федеральным казначейством в РФИ с 2019 года не направлялись²⁰, что привело к завышению стоимости объектов ГИС ГМУ, включенных в РФИ, более чем на 374 млн рублей.

Таблица 3. Перечень объектов в ЕСУГИ, относящихся к ГИС ГМУ

(руб.)

Карта номер	Наименование объекта учета	Остаточная стоимость, отраженная в РФИ	Остаточная стоимость, отраженная в бух. учете
2.3.770168661	ГИС Официальный сайт РФ в сети Интернет для размещения информации о ГМУ	234 828 134,63	17 147 504,98
2.3.770180006	Дисковый массив № 1(ПАК ГМУ)	75 570 399,66	0,00
2.3.770180007	Дисковый массив № 1(ПАК ГМУ)	75 570 399,66	0,00
2.3.770180004	Шасси для серверов № 1(ПАК ГМУ)	1 126 769,06	0,00
2.3.770180013	Шасси для серверов № 1(ПАК ГМУ)	1 126 769,06	0,00
2.3.770180008	Коммутатор SAN № 1(ПАК ГМУ)	1 547 195,79	0,00
2.3.770180012	Коммутатор SAN № 1(ПАК ГМУ)	1 547 195,79	0,00
2.3.770180005	Коммутатор № 1(ПАК ГМУ)	0,00	0,00
2.3.770180011	Коммутатор № 1(ПАК ГМУ)	0,00	0,00
Итого		391 316 863,65	17 147 504,98
Расхождение в стоимости		374 169 358,67	

20. В нарушение пункта 21 Положения № 477.

8.1.5. Проверка обеспечения объектами контрольного мероприятия полного и своевременного размещения информации о ГИС ГМУ в федеральной государственной информационной системе координации информатизации, в том числе в информационных системах, включенных в ее состав в качестве подсистем

Установлены факты нарушения Федеральным казначейством требований законодательства в сфере ИТ.

Так, в ФГИС КИ не обеспечена актуальность²¹ сведений, размещаемых в электронном паспорте ГИС ГМУ. В государственном репозитории алгоритмов и программ²² НФАП отсутствуют объекты²³, относящиеся к ГИС ГМУ, что также является нарушением действующего законодательства²⁴ и влечет невозможность повторного использования таких объектов иными государственными органами и организациями на безвозмездной основе при внедрении ИТ в целях обеспечения эффективного расходования бюджетных средств.

Также Федеральным казначейством²⁵ в нарушение требований законодательства²⁶ не обеспечено внесение в реестр территориального размещения сведений о сетевом адресе в сети Интернет и об адресе фактического местонахождения технических средств ГИС ГМУ, входящих в состав оборудования Федерального центра обработки данных в г. Городце, используемого с 2021 года.

Отмечаем, что наличие перечисленных нарушений не повлияло на положительное согласование Минцифры России²⁷ Федеральному казначейству мероприятий по информатизации, направленных на развитие ГИС ГМУ.

-
21. В нарушение пункта 15 Положения № 644, а также пункта 33 Методических указаний № 127. По состоянию на 15 октября 2023 г. сведения должны были учитывать результаты реализации Федеральным казначейством в период с 2017 по 2023 год мероприятий по развитию ГИС ГМУ в рамках шести государственных контрактов, из которых по пяти контрактам исполнение уже завершено.
 22. В указанном репозитории размещаются объекты НФАП, соответствующие установленным требованиям, при этом объект с идентификатором РКИН-10.0001720.058.01 (создан в 2016 году), размещенный в закрытой части НФАП, не соответствует ряду требований, вследствие чего не опубликован.
 23. Версии ППО ГИС ГМУ, разработанные в рамках государственных контрактов от 28 февраля 2014 г. № УИС-14/2014, от 29 мая 2015 г. № УИИСГФ-01/2015, от 19 января 2016 г. № УФТ-01-2016, от 29 мая 2017 г. № ФКУ0212/05/2017, от 29 мая 2018 г. № ФКУ0229/05/2018/ИС, от 25 мая 2020 г. № ФКУ0158/05/2020/РИС, от 22 декабря 2020 г. № ФКУ 0461/12/2020 ЭЦИ, от 24 августа 2021 г. № ФКУ0274/08/2021/РИС.
 24. Пункт 8 Положения № 62.
 25. По состоянию на 15 октября 2023 г.
 26. Пункт 4 Правил № 675.
 27. Нарушение абзаца третьего подпункта «и» пункта 11 пункта 19(1) Положения № 1646, а также пункта 4 Положения о координации мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов (в редакции, применявшейся до 14 октября 2020 г.).

8.1.6. Проверка обеспечения объектами контрольного мероприятия правовой охраны результатов интеллектуальной деятельности

Государственная регистрация ППО ГИС ГМУ в Роспатенте и его размещение в Реестре программ для ЭВМ произведены Федеральным казначейством в 2016 году²⁸, однако сама Система как нефинансовый актив поставлена на учет в 2012 году.

С 2016 года по настоящее время Система претерпела ряд существенных изменений, по результатам которых оформлено семь актов о передаче Федеральному казначейству исключительных прав на доработанные версии ППО ГИС ГМУ. Например, созданы и развиваются новые подсистемы, позволяющие производить НОК и размещать сведения об участниках отбора исполнителей услуг в социальной сфере, разработаны и регулярно дорабатываются²⁹ мобильные приложения для граждан и для оператора, являющиеся компонентами ГИС ГМУ. При этом государственная регистрация новых версий ППО ГИС ГМУ после 2016 года не производилась³⁰.

Отсутствие государственной регистрации новых версий ППО Системы приводит к невозможности регистрации версий ППО ГИС ГМУ в НФАП и свидетельствует о ненадлежащем оформлении прав на ППО ГИС ГМУ³¹. Кроме того, отсутствие в репозитории НФАП информации об объектах, соответствующих полученным версиям указанного ППО, влечет недоступность таких объектов для повторного использования в целях обеспечения эффективного расходования бюджетных средств³².

Необеспечение государственной регистрации версий ППО, разрабатываемых в рамках развития различных ГИС, является системной проблемой, связанной с отсутствием нормативного закрепления обязанности правообладателей осуществлять такую регистрацию.

-
- | | |
|-----|---|
| 28. | Свидетельство (запись) о государственной регистрации программы для ЭВМ от 19 декабря 2016 г. № 2016663875. |
| 29. | Версия 8.0, Версия 9.0. |
| 30. | В соответствии с пунктом 2.7.5 приказа Федерального казначейства от 28 сентября 2018 г. № 294 «Об утверждении Регламента ввода в эксплуатацию и эксплуатации информационных систем в Федеральном казначействе» подразделением, ответственным за регистрацию компонентов, являющихся объектами интеллектуальной собственности в Федеральном казначействе, является Управление информационной инфраструктурой.
Подробное обоснование необходимости государственной регистрации прав на отдельные версии доработанного ППО ГИС приведено в приложении № 9 к отчету. |
| 31. | В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 декабря 2020 г. № 3277-р об утверждении плана мероприятий по проведению инвентаризации ИТ-ресурсов (подпункт «б» пункта 5 распоряжения, пункт 9 плана) и Методическими рекомендациями по проведению инвентаризации ИТ-ресурсов и актуализации сведений, подлежащих размещению в федеральной государственной информационной системе координации информатизации, утвержденными Минцифры России. |
| 32. | В соответствии с подпунктами «а» и «в» пункта 5 Положения № 62 предусмотрены предоставление объектов НФАП его потребителям на безвозмездной основе при внедрении ИТ и создание дополнительных условий обеспечения правовой охраны программ для ЭВМ и баз данных, правообладателем которых является Российская Федерация. |

8.2. Оценка результатов реализации объектами контрольного мероприятия мероприятий по созданию, развитию и обеспечению функционирования ГИС ГМУ

8.2.1. Анализ документов стратегического планирования, правовых актов и иных документов, определяющих цели и задачи создания и функционирования ГИС ГМУ, а также показателей и индикаторов, их характеризующих

В мае 2010 года в рамках мер по совершенствованию правового положения ГМУ³³, целью которых являлось повышение эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг, при условии сохранения либо снижения темпов роста расходов бюджетов на их предоставление³⁴. Были заложены правовые основы создания и начала функционирования Системы как инструмента обеспечения открытости и доступности документов ГМУ.

Дальнейшее развитие Системы было обусловлено:

- в 2014 году – совершенствованием и законодательным закреплением положений НОК³⁵, в том числе за счет упорядочивания требований к перечню информации, открытость и доступность которой обеспечивают указанные организации для целей проведения оценки качества их работы, и создания условий для активизации общественных организаций и профессиональных сообществ в проведении НОК³⁶;
- в 2017 году – актуализацией норм законодательства, регулирующих открытость и доступность информации о деятельности ГМУ и автономных учреждений³⁷, сокращением неэффективных расходов учреждений на операторский ввод информации, повышением качества предоставления информации, обеспечением удобства и упрощения процедуры формирования и предоставления информации, и иные³⁸,

-
33. Пункт 19 статьи 6, часть 5 статьи 33 Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».
34. В соответствии с пояснительной запиской к проекту федерального закона № 308243-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (<https://sozd.duma.gov.ru/bill/308243-5>).
35. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 256-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования».
36. В соответствии с пояснительной запиской к проекту федерального закона № 512328-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования» (<https://sozd.duma.gov.ru/bill/512328-6>).
37. Федеральный закон от 7 июня 2017 г. № 113-ФЗ «О внесении изменений в статью 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».
38. В соответствии с пояснительной запиской к проекту федерального закона № 53968-7 «О внесении изменений в статью 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (в части обеспечения открытости и доступности информации о деятельности государственных (муниципальных) учреждений) (<https://sozd.duma.gov.ru/bill/53968-7>).

а также совершенствованием порядка проведения НОК^{39, 40};

- в 2020 году – установлением дополнительного требования к условиям предоставления услуг в социальной сфере⁴¹ в целях обеспечения информационной открытости участниками отбора исполнителей таких услуг и в целях повышения качества оказания таких услуг⁴².

При этом нормативно-правовое закрепление задач ГИС ГМУ не сопровождалось установлением соответствующих измеримых показателей в отношении Системы в документах стратегического планирования.

Мероприятия, направленные на эксплуатацию и развитие ГИС ГМУ, в период с 2017 по 2023 год реализовывались в рамках различных подпрограмм и проектов ГП-39.

Исходя из сведений, включенных в детальные планы-графики реализации и отчеты о ходе реализации и оценке эффективности ГП-39⁴³, ни один из показателей и результатов ГП-39, в том числе не предусматривающих количественно измеримый итог, не относится к мероприятиям по развитию и использованию ГИС ГМУ и не характеризует эффект от использования ГИС ГМУ в областях ее применения, что не соответствует требованиям законодательства⁴⁴.

Задачи развития ГИС ГМУ до 2030 года определялись в 2012–2023 годах только на уровне следующих документов⁴⁵:

-
- | | |
|-----|--|
| 39. | Федеральный закон от 5 декабря 2017 г. № 392-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования проведения независимой оценки качества условий оказания услуг организациями в сфере культуры, охраны здоровья, образования, социального обслуживания и федеральными учреждениями медико-социальной экспертизы», приказы Минфина России от 22 июля 2015 г. № 116н и от 7 мая 2019 г. № 66н. |
| 40. | В соответствии с пояснительной запиской к проекту федерального закона № 231361-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, охраны здоровья, образования и социального обслуживания и признании утратившей силу статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования» (https://sozd.duma.gov.ru/bill/231361-7). |
| 41. | Приложение № 3 к постановлению Правительства Российской Федерации от 5 ноября 2020 г. № 1789 «Об установлении дополнительных требований к условиям предоставления государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере, доступности государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере для инвалидов, штатной численности участника отбора исполнителей услуг (в том числе к наличию и численности работников, имеющих определенные образование и квалификацию), оснащению оборудованием, необходимым для оказания государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере, а также требований к документам, которые могут быть истребованы у участников конкурса для подтверждения соответствия указанным дополнительным требованиям» (дополнительное требование предусмотрено пунктом 10 части 3 Федерального закона от 13 июля 2020 г. № 189-ФЗ «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере»). |
| 42. | В соответствии с пояснительной запиской к проекту федерального закона «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» (https://sozd.duma.gov.ru/bill/519530-7). |
| 43. | Детальные планы-графики реализации ГП-39, утвержденные в период с 2017 по 2021 год, годовые отчеты о ходе реализации и оценке эффективности ГП-39 за 2018–2020 годы и квартальные отчеты за 2021 год (https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/archive/govprog/gosfin). |
| 44. | Пункт 15 Положения о системе управления государственными программами Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2021 г. № 786. |
| 45. | Приложение № 10 к отчету. |

- планов деятельности Федерального казначейства⁴⁶;
- отчетности по исполнению документов стратегического планирования ведомственного уровня – стратегических направлений, стратегических карт, карт реализации стратегических проектов, имеющих различные горизонты планирования – от двух до девяти лет.

В указанных документах результаты мероприятий, связанных с ГИС ГМУ, не имеют достаточной детализации, а ожидаемые результаты в части развития или использования Системы не определялись⁴⁷.

В ходе анализа показателей, установленных в ВПЦТ Федерального казначейства на 2021–2023 годы, на 2022–2024 годы и на 2023–2025 годы⁴⁸, определено, что к ГИС ГМУ ежегодно относятся только три показателя, являющиеся для Системы показателями назначения:

- «Доля отечественного программного обеспечения и компонентов, используемых в информационных системах»;
- «Обеспечена доступность информационных систем класса защищенности К2 и К3, оператором которых определено Федеральное казначейство»;
- «Доля государственных информационных систем, введенных в эксплуатацию и имеющих аттестат соответствия требованиям информационной безопасности».

В связи с изложенным не обеспечивается возможность мониторинга реализации мероприятий по использованию и развитию ГИС ГМУ и оценки эффекта от ее применения в деятельности государственных органов власти, учреждений и организаций, являющихся ее участниками.

8.2.2. Анализ нормативных правовых актов и иных документов, регламентирующих деятельность объектов контрольного мероприятия и иных государственных органов и организаций в части развития, эксплуатации и применения ГИС ГМУ

Нормативно-правовое обеспечение деятельности в сфере ИТ в Федеральном казначействе организовано на достаточно высоком уровне.

Разработан и поддерживается в актуальном состоянии комплект взаимоувязанных нормативных документов⁴⁹, детально описывающих и регламентирующих процессы,

-
46. В соответствии с пунктом 9.2.5 Положения о Федеральном казначействе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 г. № 703, и с пунктом 2.3 Регламента Федерального казначейства, утвержденного приказом Федерального казначейства от 10 апреля 2006 г. № 5н, данные планы и включаемые в них показатели деятельности разрабатываются Федеральным казначейством и утверждаются Минфином России.
47. Единственный применимый к ГИС ГМУ показатель, определенный в документе «Стратегические направления развития Федерального казначейства в области информационных технологий на 2013–2016 гг.» – «Коэффициент доступности ИС», максимальное значение по которому (0,97), установленное на 2016 год, является неактуальным.
48. Приказы Федерального казначейства от 14 декабря 2020 г. № 364 «Об утверждении ведомственной программы цифровой трансформации на 2021–2023 годы» (в редакции от 13 декабря 2021 г.), от 14 января 2022 г. № 10 (в редакции от 20 декабря 2022 г. № 386).
49. Приложение № 11 к отчету.

реализуемые в рамках всего жизненного цикла ИС, а также процессы по управлению информационно-технологической инфраструктурой Федерального казначейства.

Например, документ «Требования к системной архитектуре и используемым технологиям при создании и развитии информационных систем Федерального казначейства» регламентирует архитектурные и эксплуатационные требования, которые должны быть соблюдены при создании, внедрении и приеме ИС в эксплуатацию, стандартизирует архитектуру решений ИС исходя из принципов открытости, модифицируемости, простоты обслуживания, защищенности, экономичности и иных, и направлен на снижение эксплуатационных издержек, повышение отказоустойчивости ИС.

Порядок организации процессов жизненного цикла информационных систем в Федеральном казначействе⁵⁰ направлен на обеспечение соответствия организации процессов жизненного цикла информационных систем в Федеральном казначействе Требованиям № 676, а также на установление типовых процедур, выполняемых на стадиях жизненного цикла ИС и ГИС, оператором которых является Федеральное казначейство.

Документы разработаны Федеральным казначейством с применением общепризнанной библиотеки лучших практик ITIL⁵¹, методологии ITSM⁵² и Международного стандарта для управления и обслуживания IT сервисов ISO 20000⁵³. При планировании внедрения указанных методик и практик управления услугами в сфере ИТ Федеральное казначейство прогнозировало 30-процентный рост количества выполняемых задач без потери их качества, сокращение до двух раз времени на решение проблем, а также сокращение сроков внедрения новых технологий⁵⁴, при этом оценка достижения указанных целей Федеральным Казначейством не проводилась.

Участники жизненного цикла ИС осуществляют свою деятельность в рамках зон ответственности, установленных матрицей ролей^{55, 56}, а управление жизненным циклом ИС, эксплуатируемых Федеральным казначейством, обеспечивается в специализированных системах⁵⁷.

-
50. Утвержден приказом Федерального казначейства от 2 июля 2018 г. № 188.
51. ITIL – Information Technology Infrastructure Library.
52. ITSM – Information Technology Service Management.
53. Указанные подходы непосредственно определены в стратегических документах (проекте «Электронное казначейство») и подтверждены в ходе анализа непосредственно разработанных регламентных документов. При этом на установочном совещании, состоявшемся в июне 2023 года, представители Федерального казначейства указали, что при разработке регламентных документов не использовалась какая-либо методология.
54. Пункт 10 раздела 5.5 Стратегических направлений развития Федерального казначейства в области информационных технологий на 2013–2016 годы.
55. Матрица ролей при создании, развитии и эксплуатации информационных систем Федерального казначейства и государственных информационных систем, оператором которых является Федеральное казначейство, утвержденная приказом Федерального казначейства от 2 сентября 2021 г. № 249.
56. Ролевая модель для ГИС ГМУ приведена в приложении № 11 к отчету (таблица 3).
57. Система управления эксплуатацией Федерального казначейства (включая подсистемы), Система управления выпуском версий Федерального казначейства, Портал разработки Федерального казначейства.

Подходы, применяемые Федеральным казначейством в рамках нормативного обеспечения деятельности в сфере ИТ, позволяют грамотно распределять полномочия (роли) участников процессов внедрения и использования данных технологий и могут быть применены иными государственными органами при организации деятельности по соответствующим направлениям, что способствует обеспечению прозрачности деятельности ведомств в рамках организации жизненного цикла любых ИС и позволит сформировать единые принципы оценки такой деятельности.

8.2.3. Анализ организации развития ГИС ГМУ, в том числе соблюдение первоначальных плановых сроков реализации мероприятий по развитию ГИС ГМУ, наличия и достижения связанных с ними показателей и индикаторов

Правовой акт о вводе ГИС ГМУ в эксплуатацию⁵⁸ принят Федеральным казначейством 12 декабря 2016 года, при этом фактически ГИС ГМУ как объект нефинансовых активов находится в эксплуатации с 2012 года.

В период с сентября 2009 года по ноябрь 2015 года действовала норма⁵⁹, в соответствии с которой ввод ГИС ГМУ⁶⁰ в эксплуатацию требовалось осуществлять на основании правового акта, определяющего порядок и сроки ввода ГИС ГМУ в эксплуатацию. Аналогичная норма с июля 2015 года закреплена в Требованиях № 676⁶¹. Таким образом, до декабря 2016 года эксплуатация ГИС ГМУ осуществлялась⁶² с нарушением действовавших норм законодательства.

Правовые акты⁶³ о вводе в эксплуатацию каждой из новых версий ППО ГИС ГМУ, созданных в рамках государственных контрактов, предусматривающих развитие ГИС ГМУ⁶⁴, Федеральным казначейством не принимались. Следовательно, введенной в эксплуатацию может считаться только ГИС ГМУ, функционировавшая на версии ППО, актуальной на 12 декабря 2016 года.

-
58. Приказ Федерального казначейства от 12 декабря 2016 г. № 455 «О вводе в эксплуатацию информационной системы «Государственная информационная система Официальный сайт Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях» (издан одновременно с приказами № 452–458, 460–464, которыми в эксплуатацию введены еще 11 ИС, в том числе 8 ГИС, эксплуатируемых ведомством, и система центров обработки данных Федерального казначейства).
59. Пункт 1 постановления Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2009 г. № 723 «О порядке ввода в эксплуатацию отдельных государственных информационных систем».
60. Как федеральной ГИС, которая предназначена для использования при осуществлении государственных функций и (или) предоставления государственных услуг.
61. Пункты 13, 14 указанных требований, а также пункт 16, согласно которому срок начала эксплуатации ГИС не может быть ранее срока окончания последнего мероприятия, предусмотренного правовым актом государственного органа о вводе ГИС (очереди ГИС) в эксплуатацию.
62. В рамках государственных контрактов от 15 ноября 2011 г. № УИС-86/2011, от 15 февраля 2013 г. № УИС-08-2013, от 28 февраля 2014 г. УИС-14/2014, от 29 мая 2015 г. № УИИСГФ-08/2015, от 19 января 2016 г. № УФТ-01-2016.
63. Предусмотрены в том числе пунктами 2.2 Порядка организации процессов жизненного цикла информационных систем в Федеральном казначействе, утвержденного приказом Федерального казначейства от 2 июля 2018 г. № 188.
64. Государственные контракты от 29 мая 2017 г. № ФКУ0212/05/2017, от 14 ноября 2017 г. № ФКУ0634/11/2017, от 29 мая 2018 г. № ФКУ0229/05/2018/ИС, от 25 мая 2020 г. № ФКУ0158/05/2020/РИС, от 24 августа 2021 г. № ФКУ0274/08/2021/РИС.

Такая ситуация носит системный характер и является следствием того, что Требования № 676 выделяют ввод ГИС в эксплуатацию, предусматривающий издание правового акта о вводе в эксплуатацию, как самостоятельный этап жизненного цикла ГИС, не включенный в состав этапа создания ГИС. Требования к этапу развития ГИС аналогичны требованиям к этапу создания ГИС, но ограничены мероприятиями, предусмотренными только данным этапом. Отсутствие в пункте 17 Требований № 676 положений, регулирующих ввод ГИС в эксплуатацию, приводит к различному правоприменению указанных норм и рискам несоблюдения Требований № 676 при осуществлении мероприятий по развитию ГИС.

Также необходимо отметить, что в законодательстве не определены требования к содержанию нормативного правового акта, являющегося основанием для создания либо развития ГИС⁶⁵.

Отсутствие такого акта, определяющего цели, задачи создания, эксплуатации и развития ГИС, сведения, составляющие информационные ресурсы ГИС, иные ее элементы и характеристики, требования к составу, функциональности и к участникам ГИС как в отношении ГИС ГМУ, так и в отношении иных ГИС не дает возможность оценить соответствие ГИС ее целевому состоянию (достижение целей и задач ГИС по результатам создания и развития, в том числе в процессе непосредственного использования), а также осуществлять контроль за достижением целей и задач создания и развития ГИС, что может приводить к использованию средств федерального бюджета без достижения результата.

В дополнение следует отметить, что после развития ГИС ГМУ в целях обеспечения размещения в ней сведений об участниках отбора исполнителей государственных и муниципальных услуг в социальной сфере⁶⁶ в законодательство внесены изменения, в соответствии с которыми Минфином России утверждается порядок размещения в Системе сведений об участниках отбора⁶⁷. По состоянию на 15 октября 2023 года указанный порядок Минфином России не был определен, вместе с тем его утверждение может повлечь необходимость дополнительной доработки указанной функциональности и дополнительные расходы средств федерального бюджета на цели развития ГИС ГМУ.

8.2.4. Анализ организации эксплуатации ГИС ГМУ, в том числе на соответствие условиям, установленным в нормативных правовых актах и государственных контрактах (договорах)

Федеральным казначейством установлены⁶⁸ единые организационно-технические требования и метрики (SLA) к качеству предоставления ИТ-услуг, услуг административно-хозяйственного обеспечения службами обеспечения эксплуатации, административно-хозяйственного обеспечения, и иные профильные требования,

65. В соответствии с подпунктом «а» пункта 2 и пунктом 17 Требований № 676.

66. Произведено в рамках государственных контрактов от 24 августа 2021 г. № ФКУ0274/08/2021/РИС (исполнен) и от 19 декабря 2022 г. № ФКУ0630/12/2022/РИС (на исполнении).

67. В соответствии с пунктом 1 приложения № 3 к постановлению Правительства Российской Федерации от 5 ноября 2020 г. № 1789 (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 30 мая 2023 г. № 871).

68. Документ «Стандарты обеспечения эксплуатации ИТ-систем Федерального казначейства».

которые определяются условиями соответствующих контрактов. В ходе мероприятия определено, что технические задания государственных контрактов на развитие и эксплуатацию ГИС ГМУ соответствуют данным требованиям.

В частности, контрактами устанавливалось, что Система должна функционировать непрерывно, за исключением периодов проведения профилактических работ и устранения возникших нештатных ситуаций. В соответствии с действующими требованиями⁶⁹ ГИС ГМУ должна быть доступна в сети Интернет в круглосуточном режиме.

Вместе с тем Федеральным казначейством не были предприняты достаточные меры по организации закупки услуг по обеспечению эксплуатации ГИС ГМУ, в результате чего в течение 28 дней в 2018 году и 117 дней в 2019 году⁷⁰ отсутствовала возможность обработки в регламентные сроки заявок, в том числе на восстановление и проверку работоспособности, деактивацию учетных записей пользователей, и не выполнялись регламентные работы по анализу актуальных угроз безопасности, принятию мер по их устранению. Это ставило под угрозу обеспечение информационной безопасности ГИС ГМУ.

Отдельно следует отметить, что с 2012 года по настоящее время функционирование ГИС ГМУ осуществляется с использованием ПО иностранной компании Oracle⁷¹, бессрочно прекратившей поддержку своих продуктов на территории Российской Федерации. В связи с этим продолжение использования данного ПО влечет вероятность реализации рисков информационной безопасности в отношении ГИС ГМУ. Меры, направленные на импортозамещение данного ПО, Федеральным казначейством запланированы с 2019 года⁷², но к настоящему времени не реализованы, поскольку дополнительное финансирование из федерального бюджета ведомству на данные цели не было доведено.

Кроме того, в ходе анализа программных средств, используемых при функционировании ГИС ГМУ, определены факты использования устаревших и неподдерживаемых версий ПО⁷³, что влечет риски информационной безопасности ГИС ГМУ.

69. Пункт 16 Порядка № 86н.

70. На периоды с 1 января по 29 января 2018 года, с 1 января по 15 февраля и с 1 июля по 11 сентября 2019 года ФКУ «ЦОКР» не заключались государственные контракты на обеспечение эксплуатации ГИС ГМУ.

71. Продукты Oracle 11G EE и Oracle GoldenGate 12c.

72. Пункт 4.3 плана-графика перехода Федерального казначейства на использование в ИС ПО из Единого реестра российских программ для ЭВМ и баз данных и свободного программного обеспечения на период 2019–2021 годов, утвержденного 18 февраля 2019 г. (https://roskazna.gov.ru/upload/iblock/0db/plan_grafik.pdf), а также показатели ВПЦТ Федерального казначейства: на 2021 год – 73,2 %, на 2022 год – 89,3 %, на 2023 год – 92,5 %, с прогнозом 100 % к 2025 году.

73. Например, используемое в подсистеме ведения форумов ПО jforum 2.1.8, функционирующее совместно с ПО Lucene 2.2 (версии, датируемые 2007 годом, длительное время не поддерживаются разработчиками и имеют общеизвестные уязвимости CVE-2019-7550, CVE-2013-7209).

8.2.5. Анализ структуры, состава данных и функциональности ГИС ГМУ, в том числе организации информационного взаимодействия с иными информационными системами

В рамках актуализации законодательства предусматривалась⁷⁴ интеграция ГИС ГМУ с ГИИС «Электронный бюджет» в целях использования содержащихся в ее реестрах юридически значимых сведений⁷⁵, включающих информацию, предусмотренную для предоставления учреждениями в ГИС ГМУ. Это должно было обеспечить синхронное изменение информации, содержащейся в различных информационных ресурсах с учетом принципа однократности ввода и многократности использования.

По результатам проведенного развития ГИС ГМУ обеспечена ее интеграция как с ГИИС «Электронный бюджет», так и со следующими внешними системами и источниками данных:

- с единым государственным реестром юридических лиц в части получения кратких сведений и/или выписок о юридических лицах;
- с подсистемами инфраструктуры электронного правительства⁷⁶ в части обеспечения возможности размещения на ГИС ГМУ информации участниками отбора исполнителей государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере, а также идентификации и аутентификации при доступе к реестру отзывов ГИС ГМУ и при использовании мобильных приложений;
- с ЕИС в сфере закупок в части передачи сведений о размещенных планах финансово-хозяйственной деятельности⁷⁷.

Вместе с тем, несмотря на обозначенную интеграцию, продолжилось дублирование в ГИС ГМУ сведений, доступных в указанных системах, поскольку не была исключена обязанность предоставления учреждениями сведений и подтверждающих документов, уже имеющихся в перечисленных системах, и, как следствие, не обеспечено уменьшение нагрузки на учреждения по представлению сведений.

-
74. В соответствии с пояснительной запиской к проекту федерального закона № 53968-7 «О внесении изменений в статью 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (в части обеспечения открытости и доступности информации о деятельности государственных (муниципальных) учреждений) (<https://sozd.duma.gov.ru/bill/53968-7>). Впоследствии принят Федеральный закон от 7 июня 2017 г. № 113-ФЗ.
75. Сводный реестр; реестр государственных заданий на оказание государственных услуг (выполнение работ); реестр соглашений (договоров) о предоставлении из федерального бюджета субсидий юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам – производителям товаров (работ, услуг), бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся федеральными государственными учреждениями и федеральными государственными унитарными предприятиями, субсидий, субвенций, иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, бюджетам субъектов Российской Федерации; базовые (отраслевые) перечни государственных муниципальных услуг и работ, а также ведомственные перечни государственных и муниципальных услуг и работ.
76. Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций), единая система межведомственного электронного взаимодействия, Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме.
77. В соответствии с подпунктом «в» пункта 17 Правил осуществления контроля, предусмотренного частями 5 и 5.1 статьи 99 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 6 августа 2020 г. № 1193.

В Системе также размещаются сведения, автоматическая загрузка которых возможна из следующих государственных информационных ресурсов:

- реестра федерального имущества, содержащего сведения о федеральном имуществе⁷⁸;
- государственных реестров и федеральных регистров нормативных правовых актов, размещаемых на портале «Нормативные правовые акты в Российской Федерации» Министерства юстиции Российской Федерации.

В целях оценки качества данных, размещаемых в ГИС ГМУ, выполнен выборочный анализ сведений, размещаемых в ГИСМ ГМУ. По результатам анализа установлено, что в ГИС ГМУ сведения о результатах деятельности отсутствуют для более чем 20 % действующих учреждений, при этом по более чем 70 % размещенных сведений о результатах деятельности, представленных учреждениями, выявлены несоответствия, указывающие на их недостоверность. Полные результаты приведены в приложении № 12 к отчету.

В ходе мониторинга, проводимого самим Федеральным казначейством, также выявлены факты невнесения рядом учреждений некоторых видов сведений, подлежащих размещению в Системе.

Таблица 4. Сведения о планах финансово-хозяйственной деятельности, государственных заданиях и отчетах об их выполнении, на примере 2021 года

(%)

Вид сведений (документов)	Доля бюджетных (автономных) учреждений, представивших сведения*	
	на федеральном уровне	на региональном и муниципальном уровнях
Планы финансово-хозяйственной деятельности	90,9	95,6
Государственные задания	91,0	91,6
Отчеты о выполнении государственных заданий	37,9	54,4

* Учитывались учреждения, для которых предусмотрено размещение указанных сведений.

При сопоставлении сведений за 2021 год из набора открытых данных Системы со сведениями, полученными из Сводного реестра, получены следующие результаты в части соответствия сведений об учреждениях, разместивших сведения в ГИС ГМУ, данным Сводного реестра:

- в полной мере сопоставимы по уникальному коду и ИНН 89,5 % учреждений;
- сопоставимы только по уникальному коду 6,3 % учреждений;
- сопоставимы только по ИНН⁷⁹ 3,9 % учреждений.

78. В том числе в форме информации об объектах недвижимого имущества казны Российской Федерации, размещаемой в подсистеме «Маркетплейс» государственной информационной системы «Федеральное имущество онлайн».

79. Отбирались только уникальные ИНН, присвоенные единственному учреждению.

Таким образом, в открытых данных, формируемых в ГИС ГМУ и в Сводном реестре для использования заинтересованными лицами, не обеспечена синхронизация реестровых номеров учреждений.

Среди примеров отклонений можно выделить сведения о штатной численности в государственном бюджетном дошкольном образовательном учреждении Детский сад № 5 комбинированного вида Невского района Санкт-Петербурга, ИНН 7811065756, штатная численность на начало и конец 2021 года составляла соответственно 4 576 986 / 86 555 ставок.

Общее количество ГМУ, по которым в Систему внесены очевидно некорректные данные, приведено в таблице 5.

Таблица 5. Статистика по типам отклонений по годам

(ед.)

Параметры анализа данных	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.
В штате более 1 млн ставок	1	2	3	1
В штате более 100 тыс. ставок	10	4	5	3
В штате менее трех ставок	2 619	2 498	2 364	1 998
Штатная численность на начало и конец года различается более чем на 50 %	1 123	1 078	983	891
Средняя з/п более 1 млн рублей	2			2
Средняя з/п более 100 тыс. рублей	600	839	1 153	1 431
Средняя з/п менее 10 тыс. рублей	731	488	304	173
Сведения о среднемесячной з/п отличаются от сведений предыдущего года более чем в 10 раз	107	112	108	69
Сведения о выплатах по ФОТ не внесены	31 828	30 261	29 151	26 210
Площадь недвижимого имущества, не переданного в пользование/аренду, составляет менее 10 % площади всего имущества либо не превышает 10 кв. м	50 205	46 105	43 733	38 704
Расхождение в площади недвижимого имущества на начало и конец года составляет более 20 %	10 038	9 777	9 105	8 819
Сведения об общей площади недвижимого имущества отличаются от сведений предыдущего года более чем в 10 раз	2 678	2 427	2 220	1 926
Сведения о площади сданного в аренду недвижимого имущества отличаются от сведений предыдущего года более чем в 10 раз	814	758	789	767

Также определено, что в состав открытых данных ГИС ГМУ включаются в том числе сведения о 7 объектах, не относящихся к существующим либо существовавшим учреждениям и имеющих техническое назначение⁸⁰. Кроме того, данные сведения опубликованы также и в открытой части ГИС ГМУ⁸¹, при этом содержат нерелевантные («мусорные») документы и данные⁸², влияющие в том числе на формируемую ГИС ГМУ отчетность.

Для 141 учреждения, разместившего информацию о результатах своей деятельности в ГИС ГМУ, выявлены дубликаты отдельных версий размещенных комплектов сведений. В ходе дополнительного анализа определено, что информация по 135 из таких учреждений формируется в составе комплектов сведений сразу для двух территориальных зон – для г. Москвы и Московской области либо для г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области. По остальным 6 учреждениям дублирование допущено в пакетах, сформированных для региона нахождения на конкретную дату. Данный факт указывает на невозможность использования кодов, идентифицирующих учреждение и пакет сведений в ГИС ГМУ, в качестве достоверно уникальных параметров при использовании открытых данных.

Вместе с тем в соответствии с законодательством вся информация, содержащаяся в ГИС ГМУ, является официальной и Федеральное казначейство как государственный орган, ответственный за ее функционирование, обязано обеспечить достоверность и актуальность данной информации.

Отдельно отметим факт, что ГИС ГМУ может выступать как источник юридически значимых сведений, используемых в иных ГИС для верификации возможности осуществления учреждениями различных действий. Так, в целях проведения проверки объема финансового обеспечения, включенного в план-график, подлежащий размещению в ЕИС в сфере закупок, учреждения формируют и размещают в ГИС ГМУ показатели выплат по расходам на закупку товаров, работ, услуг на соответствующий финансовый год и плановый период, включенные в планы финансово-хозяйственной деятельности. Без наличия в ГИС ГМУ корректной информации о закупках невозможно размещение учреждением извещения о закупке в ЕИС в сфере закупок.

При этом в ГИС ГМУ размещаются и иные сведения, которые в качестве первичных или альтернативных юридически значимых данных могут использоваться другими ГИС для верификации осуществления учреждениями различных действий в таких системах, исходя из принципа однократного ввода и многократного использования.

-
80. Согласно разъяснениям, полученным от объекта контрольного мероприятия (Федерального казначейства), указанные объекты являются техническими и используются эксплуатирующей организацией в тестовых целях.
81. Также выявлены 14 технических объектов, не включенных в открытые данные, но доступных в публичной части Системы.
82. Например: <https://bus.gov.ru/agency/133611/reports> (разделы «Общая информация» (количество штатных единиц на конец года – 123 456), «Сведения о возмещении ущерба по недостаткам и хищениям материальных ценностей» (общая сумма требований в возмещение ущерба по недостаткам и хищениям материальных ценностей, денежных средств, а также от порчи материальных ценностей – 123 456 789 012 345 678,00 рубля), «Сведения о кассовых поступлениях» (общая сумма кассовых поступлений, всего – 44 444 444 444,00 рубля), <https://bus.gov.ru/agency/255770/reports> (заполнены сведения о кассовых выплатах на сумму 16 675 926,32 рубля), <https://bus.gov.ru/info-card/344389> (раздел «Отзывы и оценки»).

Так, Система содержит сведения:

- об операциях с бюджетными инвестициями в объекты капитального строительства, включаемые в состав показателей структурированной информации планов финансово-хозяйственной деятельности, которая может быть использована при оценке реального состояния готовности объектов капитального строительства в государственной автоматизированной информационной системе «Управление»⁸³;
- о структуре заработной платы по категориям работников учреждений, которая в совокупности с информацией о заработной плате работников бюджетной сферы, включая работников ГМУ науки и высшего образования, собираемой Социальным фондом России, либо иной совместимой информацией, имеющейся в распоряжении государственных органов, может быть использована для взаимного контроля достоверности такой информации.

8.2.6. Анализ мер, предпринимаемых объектами контрольного мероприятия в целях обеспечения полноты, достоверности и своевременности размещения данных в ГИС ГМУ

С октября 2018 года до апреля 2023 года Федеральное казначейство обеспечивало проверку полноты размещения сведений в ГИС ГМУ путем проведения ежеквартального мониторинга, предусматривавшего ежемесячное и ежеквартальное представление⁸⁴ отчетов⁸⁵. Одновременно региональным управлениям Федерального казначейства было поручено организовать работу с учреждениями по актуализации информации в Системе⁸⁶. В рамках данной работы в I квартале 2023 года главные распорядители средств федерального бюджета и финансовых органов бюджетов субъектов Российской Федерации проинформированы об учреждениях, не в полном объеме разместивших информацию в ГИС ГМУ⁸⁷.

Заявленной целью указанного мониторинга являлось обеспечение 100 % размещения сведений о ГМУ в Системе. Однако при этом сам мониторинг сводился к визуальной проверке наличия сведений в разделах перечня показателей структурированной информации, включая их формальную сверку с электронными копиями документов, размещенных учреждениями в ГИС ГМУ. Так, для документов в разделах «Плановые показатели деятельности»⁸⁸ и «Фактические показатели деятельности»⁸⁹ проверялось только соответствие наименования документа, наименования учреждения и года формирования отчетности.

-
- | | |
|-----|---|
| 83. | Оператором Системы является Федеральное казначейство. |
| 84. | Ежеквартальные свод и направление информации в Управление развития информационных систем Федерального казначейства обеспечивались Управлением Федерального казначейства по Тульской области. |
| 85. | Первоначально доведены письмом от 28 сентября 2018 г. № 07-04-05/13-20722, дополнительно уточнялись письмами от 30 марта 2022 г. № 07-04-05/13-7465 и от 14 июля 2022 г. № 07-04-05_13-17441. |
| 86. | Порядок организации такой работы не определялся. |
| 87. | Согласно материалам, представленным в ходе проведения мероприятия. |
| 88. | Включают информацию: о государственном (муниципальном) задании и его исполнении, о плане финансово-хозяйственной деятельности, об операциях с целевыми средствами из бюджета, о показателях бюджетной сметы в зависимости от типа учреждения. |
| 89. | Включают информацию: о годовой бухгалтерской отчетности, о результатах деятельности и об использовании имущества в зависимости от типа учреждения. |

В апреле 2023 года был издан правовой акт, утвердивший требования к сверке информации о ГМУ, размещенной в Системе⁹⁰, в соответствии с которым частота сверки информации уменьшилась до двух раз в год. Изначальная цель обеспечить 100 % размещение сведений в ГИС ГМУ не нашла отражения в данном акте. Вместе с этим в утвержденных требованиях установлена необходимость проверки соответствия информации в отношении не менее чем 50 % общего количества учреждений.

Отметим, что формирование отчета по результатам сверки информации производится непосредственно в ГИС ГМУ в режиме ручного ввода. Формирование сводного отчета и информации осуществляются без использования ГИС ГМУ⁹¹. Фактически автоматизация проведения сверки информации в ГИС ГМУ не произошла, а сама сверка охватывает данные не по всем учреждениям. В связи с этим качество такого подхода к контролю за полнотой размещения сведений в ГИС ГМУ не может быть признано достаточным.

В ходе осуществления контрольных мероприятий Федеральным казначейством также обеспечивалась проверка обеспечения открытости и доступности отдельных документов ГМУ. Так, нарушение в части размещения в ГИС ГМУ плана финансово-хозяйственной деятельности отнесено Федеральным казначейством к системным нарушениям предоставления субсидий ГМУ^{92, 93}.

Следует отметить, что с учетом законодательно установленной обязанности⁹⁴ по размещению в Системе информации о деятельности ГМУ в целях обеспечения ее доступности и открытости проверки сведений, размещаемых в Системе, проводятся и иными органами контроля. При этом факты несоблюдения установленных требований квалифицируются органами контроля по-разному, в том числе как:

- основания для привлечения к административной ответственности⁹⁵;
- основания для привлечения к дисциплинарной ответственности⁹⁶;
- нарушения прав неопределенного круга лиц на получение достоверной информации о деятельности учреждения, без установления административной и дисциплинарной ответственности, в ходе проведения прокурорских проверок.

90. Требования к проведению сверки информации о государственных и муниципальных учреждениях, размещенной на официальном сайте в сети «Интернет» www.bus.gov.ru, и анализа ее результатов (далее – требования к сверке информации) утверждены приказом Федерального казначейства от 23 марта 2023 г. № 98.

91. Раздел 2 Требований № 98.

92. Пункт 2.1.5 Обзора недостатков и нарушений, выявленных Федеральным казначейством в ходе осуществления контрольных мероприятий в финансово-бюджетной сфере в отношении главных распорядителей средств федерального бюджета, распорядителей, получателей средств федерального бюджета и органов управления государственными внебюджетными фондами в первом полугодии 2022 года (от 3 ноября 2022 г., https://roskazna.gov.ru/dokumenty/kontrol/vnutrenniy-gosudarstvennyy-finansovyy-kontrol/rezultaty-kontrolya/1574246/?sphrase_id=5173484).

93. Как нарушение пункта 3.5 статьи 32 Федерального закона № 7-ФЗ, пункта 6 Порядка № 86н.

94. Статья 33 Федерального закона № 7-ФЗ.

95. В рамках статьи 15.15.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

96. Например, в ходе контрольных мероприятий, проводимых Счетной палатой Российской Федерации.

8.2.7. Анализ организации и фактического использования ГИС ГМУ в своей деятельности объектами контрольного мероприятия и иными заинтересованными органами государственной власти, организациями и иными внешними потребителями, в том числе выявления наличия проблем, связанных с созданием и функционированием ГИС ГМУ

В соответствии с требованиями законодательства⁹⁷ информацию о подведомственных учреждениях размещают непосредственно органы государственной власти.

При этом по их решению может быть издан правовой акт, наделяющий подведомственное учреждение необходимыми полномочиями по размещению информации о таком учреждении в ГИС ГМУ.

Вместе с тем Федеральное казначейство в отношении ФКУ «ЦОКР» не размещает требуемую информацию. Ведомством также не был принят правовой акт, наделяющий ФКУ «ЦОКР» соответствующими правами. При этом размещение в Системе указанных документов осуществлялось ФКУ «ЦОКР» при отсутствии указанного правового акта (на основании собственного приказа⁹⁸) и зачастую с нарушением регламентного срока⁹⁹.

При анализе использования ГИС ГМУ ответственными ФОИВ¹⁰⁰ было выявлено, что Система в основном используется только для размещения данных, установленных требованиями законодательства.

В то же время Минздрав России сообщил об активном использовании в своей работе некоторых данных, размещаемых и формируемых в ГИС ГМУ, и ориентацию на аналитические отчеты, формируемые Системой.

Отдельно Минобрнауки России отмечает проблему – отсутствие непосредственно в Системе механизма получения от образовательных организаций информации об устранении недостатков, указываемых в планах устранения недостатков по результатам НОК. С целью контроля сроков и результатов исполнения мероприятий, указанных в таких планах, сотрудники министерства вынуждены формировать запросы в каждую образовательную организацию для получения информации, после чего полученная информация размещается ведомством на сайте в ручном режиме.

97. Пункт 3.5 статьи 32 Федерального закона № 7-ФЗ.

98. ФКУ «ЦОКР» издан приказ от 31 августа 2020 г. № 583, в соответствии с которым сотрудниками учреждения обеспечиваются формирование и предоставление в ГИС ГМУ структурированной информации и электронных копий документов ФКУ «ЦОКР», а также непосредственно их размещение в ГИС ГМУ.

99. В соответствии с пунктами 6 и 7 Порядка № 86н, пунктом 2.9 Требований к порядку формирования структурированной информации о государственном (муниципальном) учреждении, информации, указанной в абзаце первом пункта 15.1 Порядка предоставления информации государственным (муниципальным) учреждением, ее размещения на официальном сайте в сети Интернет и ведения указанного сайта, утвержденного приказом Министерства финансов Российской Федерации от 21 июля 2011 г. № 86н, утвержденных Федеральным казначейством 26 декабря 2016 г., срок предоставления Учреждением посредством ГИС ГМУ электронных копий документов, определенных пунктом 3.3 статьи 32 Федерального закона № 7-ФЗ, и соответствующей им информации в структурированном виде, в том числе путем актуализации ранее предоставленной информации, должен составлять не более 5 рабочих дней, следующих за днем принятия (утверждения) документов или внесения изменений в документы, информация из которых была ранее размещена в ГИС ГМУ.

100. Минздрав России, Минобрнауки России, Минпросвещения России, Минкультуры России, Минспорт России, Минтруд России (сведения получены соответственно письмами от 4 июля 2023 г. №22-6/И/1-5193, от 12 июля 2023 г. №МН-7/1377-ОП, от 12 июля 2023 г. №МП-П-3748, от 18 июля 2023 г. №10915-01.1-52@-НП, от 12 июля 2023 г. №АФ-06-03/11195, от 12 июля 2023 г. №24-О/10/В-10721 и от 28 сентября 2023 г. №24-О/10/П-7587).

Подведомственными учреждениями Минкультуры России сообщено о недостаточном времени активности¹⁰¹ сессии авторизации для ввода данных, в связи с чем возникает риск потери введенных, но не сохраненных в рамках сессии данных.

Для проверки востребованности системы внешними пользователями были проведены анализ обращений к аналитическим отчетам, формируемым Системой¹⁰², и анализ объемов сведений, учитываемых при их формировании¹⁰³.

По результатам анализа установлено, что начиная с 2018 года востребованность основной части отчетов является крайне низкой, измеряясь в десятках-сотнях обращений в год.

Таблица 6. Количество обращений к отчетам ГИС ГМУ, востребованность которых максимально сократилась (ед.)

Названия отчетов	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.
Сведения об учреждениях	27 101	62 043	92 941	20 808	6 702	2 387	1 749	1 123	1 970	1 723
Услуги и работы учреждений	6 314	18 214	29 751	9 463	946	855	811	522	367	376
Аналитика по публично-правовым образованиям (ППО)	6 278	15 476	3 979	759	392	141	116	88	114	110
Имущество учреждений	2 345	5 562	2 687	519	253	259	150	107	270	314

Таблица 7. Количество обращений к отчетам ГИС ГМУ с изначально низкой востребованностью (ед.)

Названия отчетов	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.
Информация о среднем количестве человек, приходящемся на одно медицинское учреждение в разрезе субъектов РФ по данным ВПН 2010	56	88	54	37	53	24	20	18
Информация об уровне образования населения в разрезе субъектов РФ по данным ВПН 2010	91	86	131	27	42	46	66	59
Подведомственная сеть	260	156	109	327	192	158	106	165
Сведения о государственных (муниципальных) услугах (работах) в разрезе видов учреждений	249	249	166	119	109	135	179	219

101. Составляет 5 минут с момента авторизации в Системе либо последнего действия пользователя в Системе.

102. Согласно данным сервиса «Яндекс.Метрика», к которому обеспечено подключение ГИС ГМУ.

103. Приложение № 13 к отчету.

Отметим, что сведения о количестве учреждений и участников отбора исполнителей услуг в социальной сфере, учитываемых при формировании различных отчетов, взаимно несопоставимы¹⁰⁴. При этом ряд отчетов¹⁰⁵ формируется на основании необновляемых архивных данных.

Перечни размещенных в открытой части ГИС ГМУ отчетов и состав размещаемых в них сведений не регламентированы¹⁰⁶, вследствие чего Федеральным казначейством не проводится анализ востребованности отчетов внешними пользователями, не вносятся изменения в состав отчетов и их параметров, не проводятся работы по оптимизации номенклатурного состава отчетов. Поддержание актуальности и корректности информации, представляемой в отчетах ГИС ГМУ, государственными контрактами на обеспечение ее эксплуатации также не предусматривается.

Сбор сведений об удовлетворенности пользователей ГИС ГМУ качеством ее функционирования не осуществляется.

9. Замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия (при наличии)

По результатам контрольного мероприятия поступили замечания ФКУ «ЦОКР» от 6 сентября 2023 г. № 99-18-11/1с022 (вх. № А-6178 от 7 сентября 2023 г.) на 12 листах. Заключение на замечания утверждено аудитором Счетной палаты Российской Федерации Д.Е. Шилковым 5 декабря 2023 года.

Также поступили замечания Федерального казначейства от 22 сентября 2023 г. № 07-04-04/10-27440 (вх. № А-6565 от 25 сентября 2023 г.) на 23 листах. Заключение на замечания утверждено аудитором Счетной палаты Российской Федерации Д.Е. Шилковым 5 декабря 2023 года.

104. Результаты анализа приведены в разделе 2 приложения № 13 к отчету.

105. «Информация об уровне образования населения в разрезе субъектов РФ по данным ВПН 2010», «Информация о среднем количестве человек, приходящемся на одно медицинское учреждение в разрезе субъектов РФ по данным ВПН 2010», «Итоговая оценка организаций за 2018-2020 годы», «Итоговая оценка организаций за 2015-2017 годы».

106. Отчеты формировались Федеральным казначейством в основном инициативно либо исходя из потребностей участников ГИС ГМУ, требования к ним включались непосредственно в технические задания на выполнение работ по развитию Системы.

10. Выводы

10.1. С 2012 года расходы на ГИС ГМУ составили более 1,7 млрд рублей.

При этом установлено отсутствие нормативно закреплённых за Федеральным казначейством полномочий оператора Системы и обязанностей по ее развитию.

Кроме того, отсутствие законодательно определенных требований к содержанию нормативного правового акта, являющегося основанием для создания либо развития ГИС, привело к отсутствию для ГИС ГМУ и иных ГИС нормативно установленных требований. Вследствие этого невозможно оценивать соответствие ГИС их целевому состоянию и контролировать достижение целей, задач создания и развития, что потенциально создает риски использования средств федерального бюджета без достижения результата.

10.2. В 2018 и 2019 годах выявлены нарушения и недостатки при организации закупочной деятельности ФКУ «ЦОКР» в части сроков размещения информации и походов к определению НМЦК. При этом в последние годы учреждение реализует подход к контрактации, который предполагает заключение государственных контрактов в середине года на доведенное финансирование будущих периодов, а не текущего года, что указывает на грамотное планирование закупочной деятельности, в том числе в сфере ИТ.

10.3. Выявлены нарушения ведения ФКУ «ЦОКР» бухгалтерского учета в отношении Системы как объекта нефинансовых активов. В частности, был неверно произведен расчет амортизации на общую сумму 194,47 млн рублей, при этом данное нарушение устранено в ходе контрольного мероприятия. Также выявлено некорректное отражение в инвентарной карточке данных о ГИС ГМУ в связи с техническими недостатками бухгалтерского программного обеспечения, используемого ФКУ «ЦОКР».

10.4. Не обеспечено соблюдение требований законодательства в части своевременного предоставления достоверных и актуальных сведений о Системе, в том числе о версиях ППО Системы:

- в реестр федерального имущества;
- в подсистемы ФГИС КИ, включая НФАП, что не было учтено Минцифры России при согласовании мероприятий по информатизации в отношении ГИС ГМУ, а также привело к недоступности версий ППО ГИС ГМУ как объектов НФАП для повторного использования в целях обеспечения эффективного расходования бюджетных средств;
- в Реестр программ для ЭВМ, при этом обязанность правообладателей осуществлять регистрацию версий ППО, разрабатываемых в рамках развития различных ГИС, нормативно не закреплена.

10.5. С момента создания ГИС ГМУ документами стратегического планирования, а также иными документами в ее отношении не определялись показатели, характеризующие текущее состояние и планируемые результаты, что затрудняет оценку эффекта от ее применения в деятельности государственных органов власти, учреждений и организаций, являющихся ее участниками.

10.6. Текущий уровень регламентации обеспечения деятельности в сфере ИТ в Федеральном казначействе может рассматриваться как эталонный для применения иными государственными органами при организации деятельности в указанной сфере.

10.7. Федеральным казначейством после ввода в эксплуатацию Системы, несмотря на значительно расширившуюся ее функциональность, создание новых подсистем и мобильного приложения, правовые акты о вводе в эксплуатацию ГИС ГМУ по результатам развития не издавались. Введенной в эксплуатацию может считаться ГИС ГМУ, функционировавшая на версии ППО, актуальной в 2016 году.

10.8. Федеральным казначейством на должном уровне регламентированы внутренние процессы обеспечения эксплуатации ИС, в том числе и ГИС ГМУ.

При этом до 2019 года выявлены периоды времени (до 4 месяцев в году), когда услуги по эксплуатации Системы не оказывались из-за отсутствия заключенных контрактов.

Также Система функционирует с использованием ПО иностранной компании Oracle, прекратившей поддержку своих продуктов в России, что создает риски для обеспечения информационной безопасности ГИС ГМУ.

10.9. В Системе не обеспечена полнота и достоверность сведений о ГМУ.

Не обеспечено максимально полное информационное взаимодействие с другими ГИС, что приводит к необходимости вводить одни и те же данные в разные ГИС и к дополнительным ошибкам. ГИС ГМУ практически не используется как источник юридически значимых сведений для иных ГИС.

10.10. Меры, принимаемые Федеральным казначейством для обеспечения полноты и достоверности информации в Системе, носят формальный характер и не приводят к значимым результатам.

10.11. Федеральное казначейство не соблюдает требования законодательства в части сроков размещения информации в ГИС ГМУ в отношении ФКУ «ЦОКР».

Федеральные органы исполнительной власти в своей деятельности используют Систему в основном для размещения информации, предусмотренной законодательством, а анализ востребованности Системы внешними пользователями в части аналитических отчетов выявил крайне низкий уровень обращений пользователей к Системе.

11. Предложения (рекомендации)

11.1. Правительству Российской Федерации поручить Минцифры России в срок до 31 июля 2024 года:

11.1.1. Подготовить изменения в Требования № 676 в части установления:

- требований к содержанию нормативного правового акта, предусматривающего обязанность государственного органа по созданию (развитию) ГИС, предусмотрев в них необходимость определения целей и задач создания (развития) ГИС, состава сведений, составляющих ее информационные ресурсы, состава, назначения и функциональности ее элементов, иных характеристик, а также требований к участникам ГИС и их полномочий (обязанностей);
- обязанности правообладателей результатов интеллектуальной деятельности (программ для ЭВМ), получаемых на каждом этапе создания (развития) ГИС и являющихся компонентами ГИС, по осуществлению их государственной регистрации;
- в пункте 17 положений, регулирующих ввод ГИС в эксплуатацию по результатам ее развития.

11.1.2. Совместно с заинтересованными федеральными государственными органами проработать вопрос о нормативном закреплении целей, задач, состава, назначения и функциональности элементов, а также иных характеристик ГИС, созданных при отсутствии нормативного правового акта.

11.2. Министерству финансов Российской Федерации в срок до 30 ноября 2024 года внести изменения в Порядок № 86н, предусмотрев:

- автоматическую загрузку и размещение в ГИС ГМУ сведений и документов учреждений, содержащихся в иных ГИС;
- требования к форматам и структуре электронных копий документов, размещаемых учреждениями в ГИС ГМУ в дополнение к электронному образу.

11.3. Министерству цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации в срок до 31 июля 2024 года проработать вопрос о применении положительного опыта Федерального казначейства по управлению информационными технологиями, включая организацию жизненного цикла информационных систем и регламентацию его этапов, в сфере управления информационными технологиями в пределах установленных полномочий.

11.4. Федеральному казначейству:

11.4.1. В срок до 31 марта 2024 года:

- направить в Роспатент заявку и материалы в целях государственной регистрации актуальной версии ППО ГИС ГМУ;
- принять правовой акт о вводе в эксплуатацию ГИС ГМУ по результатам ее развития;
- представить в Минфин России предложения о внесении изменений в План деятельности и в паспорт Госпрограммы в части Ведомственного проекта и Комплекса мероприятий, предусматривающих дополнение указанных документов показателями (ожидаемыми эффектами), характеризующими текущее состояние и планируемые результаты от использования ГИС ГМУ в деятельности ее участников;
- обеспечить регламентацию состава, порядка формирования, актуализации и использования формируемой в ГИС ГМУ отчетности по каждой из областей ее применения, а также принять меры по выполнению соответствующих регламентных процедур на постоянной основе.

11.4.2. В срок до 30 ноября 2024 года проработать вопрос о применении ГИС ГМУ как источника юридически значимых сведений, используемых в иных ГИС для верификации возможности осуществления учреждениями действий (операций) в таких системах, и представить в Минфин России предложения по нормативному закреплению ГИС ГМУ в качестве такого источника сведений.

11.5. По результатам контрольного мероприятия предлагается направить:

- представления Счетной палаты Российской Федерации руководителю Федерального казначейства и директору ФКУ «ЦОКР»;
- информационные письма в Правительство Российской Федерации, Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации и Федеральное казначейство;
- отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

