



2020

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:

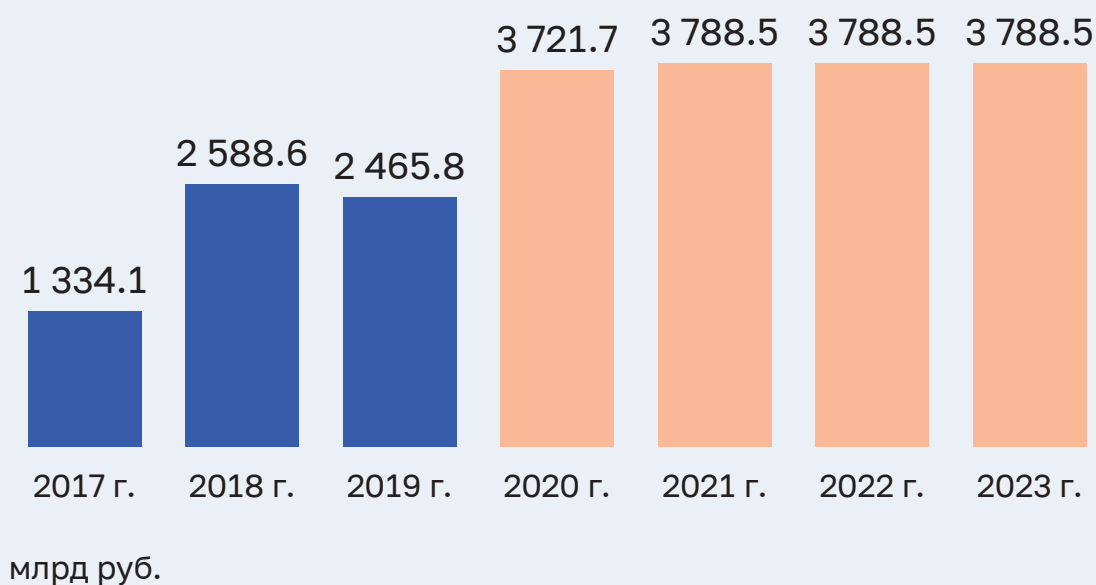
- отсутствие полного объема достоверных данных как на этапе создания, так и в ходе эксплуатации ГИС;
- затягивание сроков создания ГИС;
- дублирование функций разных систем;
- устаревшие программно-технические комплексы ГИС;
- осуществление модернизации системы, не приводящей к повышению эффективности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

Динамика доходов федерального бюджета от экологического сбора



составляют около 3 млрд рублей, тогда как при введении экологического сбора прогнозировалось в 10 раз больше – 30 млрд рублей.

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 1117 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.

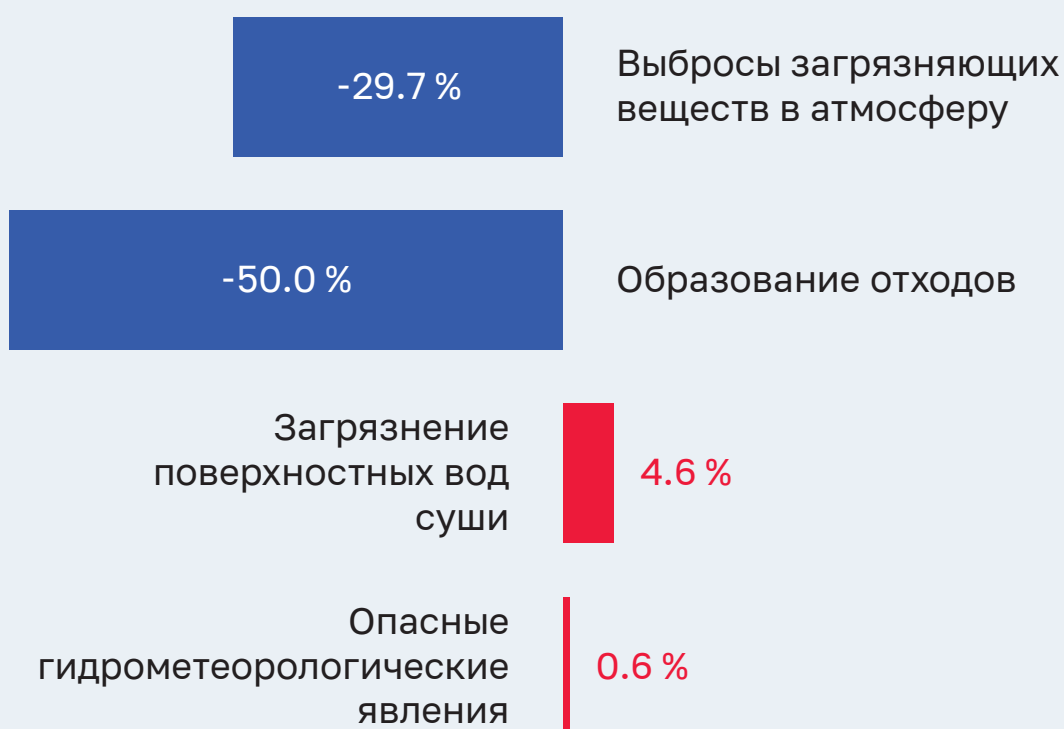
Создание информационного общества рассматривается как платформа, в том числе для обеспечения конституционных прав граждан, включая предусмотренное статьей 42 Конституции Российской Федерации право на благоприятную

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

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



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.

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:

-
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».

- 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.

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	<ul style="list-style-type: none"> ● Утилизация отходов производства и потребления 	<ul style="list-style-type: none"> ● Предотвращение загрязнения поверхностных и подземных вод
	<ul style="list-style-type: none"> ● Предотвращение деградации земель и почв 	<ul style="list-style-type: none"> ● Предотвращение загрязнения воздуха
	<ul style="list-style-type: none"> ● Ликвидация объектов накопленного вреда окружающей среде 	<ul style="list-style-type: none"> ● Сохранение биоразнообразия
		<ul style="list-style-type: none"> ● Смягчение последствий изменения 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.

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.

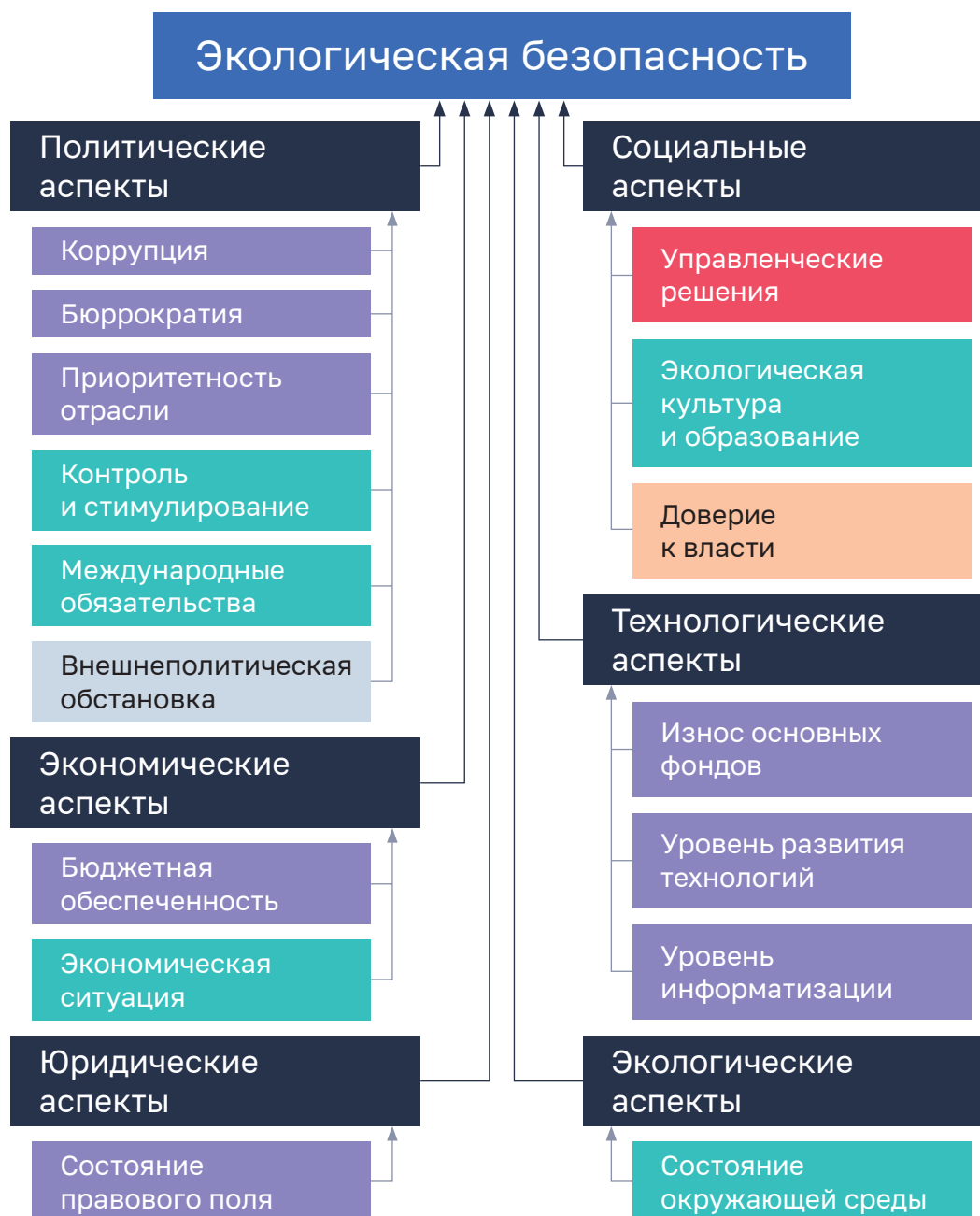
Таким образом, документами стратегического планирования в области экологической безопасности и охраны окружающей среды отводится ключевая роль государственным информационным системам. Их использование в качестве механизма реализации государственной политики в указанной сфере своевременно и качественно 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:

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.

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



Интервальная оценка значимости фактора внешней среды

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

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

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

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

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

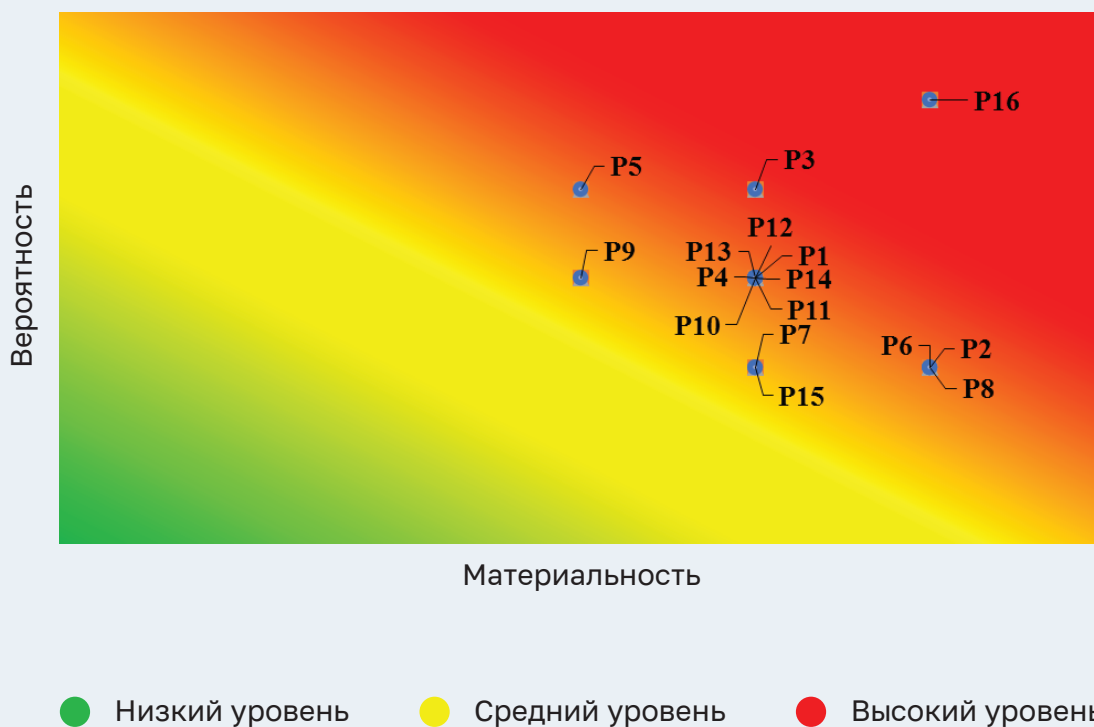


Подробный анализ и оценка рисков представлены в приложении № 2 к отчету.

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

6. От 17 января 2013 г. № Пр-63.

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, обеспечения доступа к указанной информации. Ее создание предусмотрено статьей 24.3 Закона № 89-ФЗ¹¹. Модернизация указанной информационной системы

-
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).
 11. Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон № 89-ФЗ).

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.

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,

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».

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

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 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.

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.

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).

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

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».

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

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).

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.

23. Приложение к отчету № 4.

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.

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.

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).

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

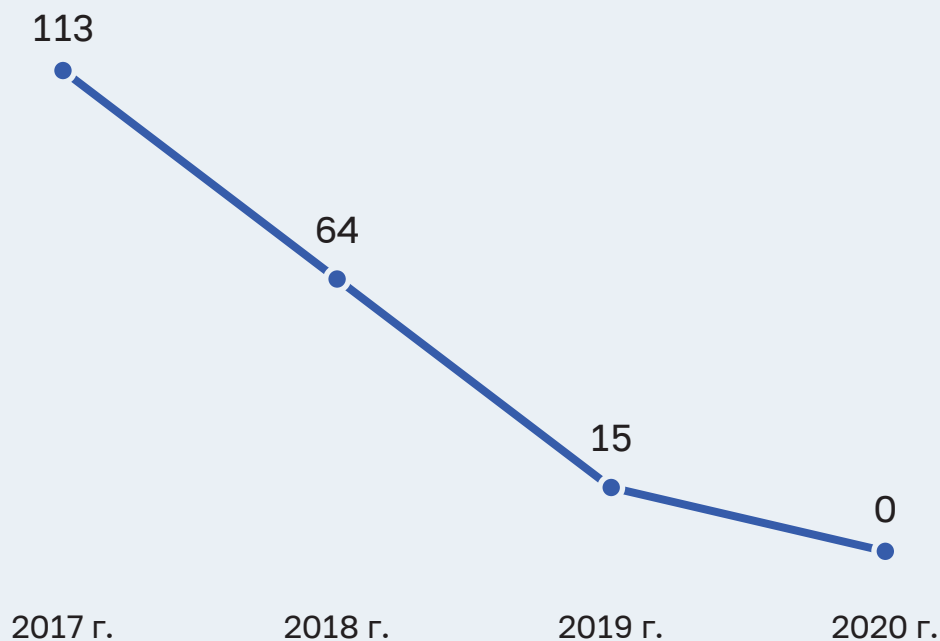
В настоящее время, несмотря на ввод в эксплуатацию ФГИС «Наша природа», информационная система не функционирует.

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.

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).

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.

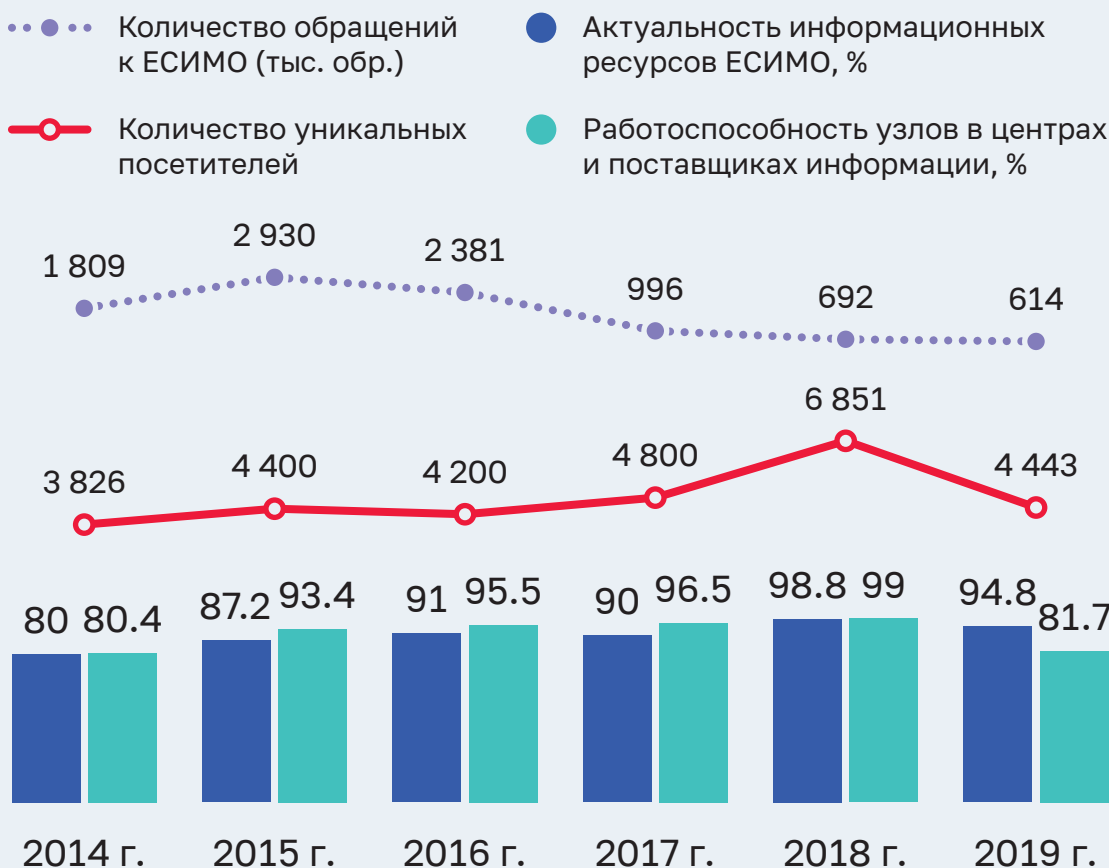
26. Официальный сайт для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатов общественного обсуждения regulation.gov.ru

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).

Динамика значений ключевых показателей эффективности функционирования ЕСИМО



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.

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 «ВНИИГМИ-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.

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

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

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.

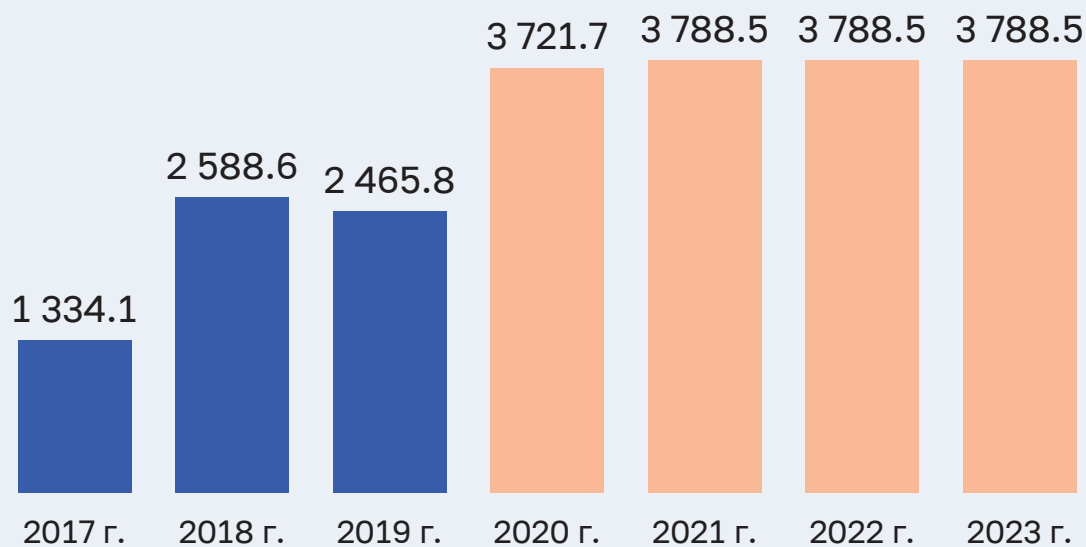
В то же время анализ функционирования ПТО УОНВОС показал, что перечень подсистем и обрабатываемая в ней информация соответствуют требованиям Правил № 572.

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.

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

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».

Разница оценки доходов и исполнения доходов от экологического сбора



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

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».

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.

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.

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

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.

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

33. От 9 августа 2019 г. № 0373100075119000003.

34. Пункты 2.2.1, 2.2.2 Технического задания.

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».

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.

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

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

37. От 23 февраля 2020 г. № 3-20/1.

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 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 1 106,9 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.

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.

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 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 1192,1 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.

