Москва, 2020, № 3 (3)

ИТ-бюджеты федеральных органов власти: знание явное и скрытое

Экспертная записка

Счетная палата
Российской Федерации

Бертяков А.В. ИТ-бюджеты федеральных органов власти:
знание явное и скрытое. – М.: Счетная палата Российской Федерации,
ФКУ «ЦЭАИТ СП», 2020. – 51 с.

ISBN 978-5-6044979-3-7

Содержание

Введение ... 4

1. Проблема учета государственных расходов на ИТ: историческая ретроспектива ... 6

1.1. «Вечнозеленая» проблема ... 6

1.2. ФЦП «Электронная Россия (2002–2010 годы)» – первые попытки мониторинга ИТ-расходов ... 8

1.3. «Пресловутое 365-е» ... 11

2. Бюджетный учет расходов на ИТ: основные положения ... 13

2.1. Указания Минфина № 65н ... 13

2.2. Система мониторинга использования ИКТ в госорганах ... 15

2.3. Реестр ФГИС Роскомнадзора ... 21

2.4. Методика учета Минкомсвязи и АИС Учета ... 23

3. Федеральные ИТ-расходы: общая характеристика ... 25

3.1. Практика общественного мониторинга ИТ-расходов в 2013–2015 годах ... 25

3.2. Закрытие открытости ... 31

4. «Дельта-бюджеты» ... 34

5. ИТ-расходы федеральных органов власти: рейтинг проекта «Госрасходы» ... 38

5.1. Методика сбора данных для построения рейтинга ... 38

5.2. «Data-detective» – выявление «подведов», являющихся проводниками «дельта-бюджетов» ... 40

5.3. Принятые ограничения и исключения ... 41

5.4. Формирование финальных таблиц для построения рейтинга ... 42

6. Наблюдения по результатам формирования рейтинга ... 46

7. Нововведения в учете бюджетных затрат на ИКТ ... 50

Введение

В середине октября 2020 года на портале «Госрасходы» опубликован рейтинг расходов на информационные технологии федеральных органов государственной власти[1]. Будучи далеко не первым примером подобного анализа (регулярные ежегодные рейтинги ИТ-расходов федеральных ведомств публикуются профильными СМИ как минимум с 2015 года), новый рейтинг «Госрасходов» все же имеет ряд принципиальных отличий.

1) Впервые были составлены ежегодные рейтинги ИТ-бюджетов за шестилетний период (2014–2019), базирующиеся не на плановых объемах бюджетных ассигнований, а на реальном кассовом исполнении заключенных госконтрактов, официально учитываемых как относящиеся к ИКТ. Построенные на достаточно длинном календарном отрезке ряды ведомственных ИТ-расходов позволили выявить особенности, остававшиеся незамеченными при анализе данных только в рамках отдельных годичных периодов. Вместе с формированием традиционного варианта рейтинга, базирующегося на абсолютных значениях ведомственных ИТ-расходов (этот вариант можно назвать «рейтингом толстосумов»), был рассчитан и вариант рейтинга, построенный на доле ИТ-расходов в общем бюджете федерального органа власти (этому варианту подходит название «рейтинг справедливости»). Дополнительно к подборке ежегодных рейтингов были составлены также два варианта сводных рейтингов (и «рейтинг толстосумов», и «рейтинг справедливости») за весь период 2014–2019 годов.

2) Впервые была сделана попытка оценить и зафиксировать тот объем федеральных расходов на ИТ, которые не подпадают под формальный критерий принадлежности именно к ИТ-расходам, – осуществление расходов по коду вида расходов (КВР) 242 «Закупка товаров, работ, услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий». Для специалистов и экспертов в сфере государственной информатизации не является секретом, что значительные объемы бюджетных средств, расходуемых федеральными органами власти на создание, развитие и эксплуатацию ИКТ-инфраструктуры, не попадают в официальные отчеты об ИТ-расходах, потому что проводятся по другим КВР – начиная с КВР 241 «Научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы» или КВР 244 «Прочая закупка товаров, работ и услуг» и заканчивая КВР, относящимися к субсидиям и грантам подведомственным бюджетным (КВР 611-614) или автономным (КВР 621-624) учреждениям, а также некоммерческим организациям (КВР 631-635). Выявление в массиве расходов подведомственных и некоммерческих организаций именно расходов по направлению ИКТ было наиболее трудоемкой

1. Рейтинг ИТ-расходов федеральных госорганов. Проект Счетной палаты «Госрасходы», октябрь 2020: https://spending.gov.ru/analytics/ratings/it/

частью анализа, но дало интересные результаты, о которых будет рассказано в основной части записки.

3) Исследование ИТ-расходов подведомственных учреждений позволило обнаружить ряд государственных информационных систем, которые отсутствовали в официальных учетных реестрах Минкомсвязи – именно потому, что все расходы на них шли через «подведы», и на контрольных «радарах» ведомства-регулятора эти системы не появлялись, находясь в своеобразном «стелс-режиме».

В процессе работы над рейтингом пришлось решать целый ряд организационно-технических и исследовательских проблем, начиная с выбора достоверных источников информации для формирования рейтинга и заканчивая проблемой оптимизации рутинного анализа больших массивов неструктурированной информации. Методологические наработки, сформировавшиеся при подготовке рейтинга, планируется применять в дальнейшем в ходе других исследований проекта «Госрасходы».

1. Проблема учета государственных расходов на ИТ: историческая ретроспектива

1.1. «Вечнозеленая» проблема

Начнем с небольшой исторической загадки для читателей. Попробуйте, прочитав нижеследующий фрагмент текста, определить, когда (хотя бы примерно) он написан.

> Существующая система бюджетного планирования расходов на ИКТ не обеспечивает эффективной координации этих расходов, чем и вызвано отсутствие:
>
> - сформулированной стратегии информатизации (приоритетов расходования средств на ИКТ, программы развития и интеграции ведомственных информационных систем и ресурсов);
> - разработанной системы формализованных критериев и индикаторов эффективности бюджетных расходов на ИКТ, методологии анализа издержек и выгод;
> - единых требований по процедурам реализации проектов в области ИКТ;
> - эффективной координации госзакупок с целью оптимизации затрат.
>
> Одной из основных причин такой нескоординированности является несоответствие между достаточными объемами полномочий в области расходов на ИКТ, сосредоточенных у Минфина РФ и Минэкономразвития РФ, и отсутствием у них ответственности за эффективность указанных расходов. В то же время Минсвязи РФ, на которое в соответствии с положением о министерстве возложена эта ответственность, на практике подобных полномочий лишено. При этом существующие органы межведомственной координации (Государственная комиссия по информатизации, Межведомственная комиссия по программам, содержащим задания по разработке и использованию ИКТ), не обладая реальными полномочиями, способны лишь содействовать Минфину РФ и Минэконом-развитию РФ в работе по координации финансирования ИКТ-проектов, в том числе через создание дополнительных стимулов в этой области.

Догадаться о том, что текст не из наших дней, можно, пожалуй, только по несовременному названию Минсвязи РФ (хотя в таком виде оно иногда встречается и сейчас) и упоминанию несуществующих органов межведомственной координации по ИКТ (но для этого нужно достаточно хорошо ориентироваться в современной структуре управления государственной информатизацией).

Не будем долго сохранять интригу. Вышеприведенная цитата позаимствована из исследования бюджетного процесса формирования расходов на информатизацию

госорганов России, проведенного Государственным университетом – Высшей школой экономики (ГУ ВШЭ) в 2002 году[2].

Рекомендации исследователей из ГУ ВШЭ были тогда вполне конкретными:

> Необходимо обеспечить формирование работающего механизма межведомственной координации финансируемых из государственного бюджета расходов на ИКТ, наделив ответственностью за эффективность таких расходов уполномоченный орган исполнительной власти и внедрив практику использования системы формализованных индикаторов эффективности и результативности расходов на ИКТ в процесс бюджетного планирования и контроля. При этом должны быть утверждены формализованные требования к механизмам планирования, методологии управления и системе контроля за реализацией ИКТ-проектов в органах государственного управления и бюджетного сектора экономики.

Но это была далеко не первая попытка наладить систему контроля за бюджетными расходами на ИТ. Еще за семь лет до процитированного выше исследования, в принятом в 1995 году Федеральном законе № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» (предшественнике ныне действующего Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации») предполагалось финансирование деятельности органов государственной власти в сфере информатизации по отдельной статье расходов «Информатика» («Информационное обеспечение»). Законом предусматривалось финансирование по этой статье деятельности органов государственной власти по формированию федеральных информационных ресурсов (статья 7, пункт 3), а также по разработке и эксплуатации федеральных информационных систем (статья 16, пункт 4).

Однако специальная бюджетная статья для планирования и учета расходов на ИТ полноценно не работала и спустя несколько лет после ее определения в федеральном законе. В том же 2002 году, когда было выполнено исследование ГУ ВШЭ, директор ВНИИПВТИ[3] В.А. Конявский на заседании Государственной комиссии по информатизации (ГКИ) 2 декабря 2002 года сообщал:

> В бюджете на 2002 год по статье расходов «Информационное обеспечение» запланировано истратить 2,1 млн рублей в разделе Министерства РФ по связи

2. Шадрин А.Е. Проблемы стимулирования развития информационно-коммуникационных технологий: Препринт WP5/2002/05. М.: ГУ ВШЭ, 2002. 48 с. (процитировано по архивной интернет-версии, недоступной в настоящее время).

3. ВНИИПВТИ – Всероссийский научно-исследовательский институт проблем вычислительной техники и информатизации, подведомственный НИИ Минсвязи, занимавшийся вопросами информатизации органов государственной власти. В 2015 году преобразован в Федеральное государственное бюджетное учреждение «Центр экспертизы и координации информатизации» (ФГБУ «ЦЭКИ»).

и информатизации. В предыдущие годы в государственном бюджете на эту статью выделялись еще меньшие суммы.

В то же время по другим статьям расходов во многих разделах государственного бюджета на 2002 и другие предшествующие годы на разработку и эксплуатацию средств информатизации предусмотрены средства, на три порядка превышающие указанную сумму.

Разрабатывая в 2001 году Федеральную целевую программу «Электронная Россия (2002–2010 годы)», Правительство РФ не вспомнило о том, что расходы на эту программу, согласно закону, следует относить на статью «Информатика» («Информационное обеспечение»).

1.2. ФЦП «Электронная Россия (2002–2010 годы)» – первые попытки мониторинга ИТ-расходов

Упомянув о ФЦП «Электронная Россия (2002–2010 годы)», которая была главной программой государства в сфере ИКТ на протяжении всего первого десятилетия 2000-х годов, нельзя обойти вниманием тему учета бюджетных расходов на ИКТ, обозначенную в программных документах ФЦП.

Уже во вступительном описании задач первого этапа ФЦП, на решение которых отводился 2002 год, сказано:

В ходе первого этапа должны быть сформированы системы мониторинга:

... эффективности расходования бюджетных средств в сфере информатизации;

эффективности использования ИКТ, информационных ресурсов в органах государственной власти и бюджетных организациях, обеспеченности их техническими средствами обработки информации и средствами связи...

Правда, дальше упоминаний систем мониторинга в вводном разделе ФЦП дело в первых двух редакциях Программы[4] не продвинулось – в число программных мероприятий разработка систем мониторинга бюджетных затрат на ИКТ не попала.

Зато в концептуально-декларативной части ФЦП «Электронная Россия (2002–2010 годы)» делался акцент на оргвопросах координации бюджетных расходов. Так, в описании программного направления «Совершенствование деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления на основе использования ИКТ» подчеркивалось:

4. За 9 лет существования ФЦП «Электронная Россия (2002–2010 годы)» пережила 5 серьезных трансформаций – всего было выпущено 6 редакций ФЦП, причем последняя редакция была утверждена 9 июня 2010 года, то есть за 7 месяцев до официального завершения программы.

Реализация работ должна сопровождаться комплексом организационных мероприятий, обеспечивающих координацию деятельности органов власти в сфере информатизации, разработку и внедрение стандартных решений, эффективное использование выделяемых на эти цели бюджетных средств.

В состав мероприятий данного программного направления был включен пункт 20 «Разработка предложений по координации вопросов развития ИКТ, в том числе вопросов финансирования различных программ информатизации и эффективности использования бюджетных средств, выделяемых на развитие ИКТ».

Однако и полтора года спустя после начала реализации ФЦП «Электронная Россия (2002–2010 годы)» проблема учета и контроля бюджетных расходов федеральных ведомств в этом направлении так и оставалась проблемой.

Из пресс-релиза о заседании ГКИ от 25 июля 2003 года:

Заслушав и обсудив доклад заместителя Председателя Государственной комиссии по информатизации, первого заместителя министра Российской Федерации по связи и информатизации А.В. Короткова «О финансировании информационных систем федеральных органов исполнительной власти», Государственная комиссия по информатизации отмечает, что осуществляемые в настоящее время работы по созданию, развитию и обеспечению функционирования информационных систем федеральных органов исполнительной власти финансируются за счет множества различных бюджетных и внебюджетных источников.

Основными источниками бюджетного финансирования информатизации выступают целевые статьи функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации всех уровней, включая федеральные целевые программы, государственные капитальные вложения, государственную поддержку информационных центров, средства федерального бюджета на реализацию государственных инвестиционных программ и ряд других статей.
В качестве видов расходов функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации, наряду с расходами на информационное обеспечение, используются предусмотренные бюджетной классификацией средства на денежное содержание аппарата, содержание подведомственных структур и дирекций ФЦП, создание компьютерных сетей связи и баз данных фундаментальной науки и образования, проведение НИОКР в рамках ФЦП, другие НИОКР, развитие новых направлений элементной базы информационных технологий, расходы на проектно-изыскательские работы, обоснование инвестиций и проведение экспертизы проектов и ряд других видов расходов.

Действующая нормативно-правовая база предусматривает возможность финансирования работ по информатизации, включая создание, развитие и обеспечение функционирования информационных систем федеральных органов

исполнительной власти, за счет средств федерального бюджета по статье расходов «Информатика (Информационное обеспечение)». Однако указанная статья расходов практически не работает, поскольку она в ведомственной классификации расходов федерального бюджета для органов государственной власти (кроме Минсвязи России) не предусмотрена. Наряду с перечисленными источниками существует и ряд других бюджетных источников финансирования информатизации по отдельным решениям Президента и Правительства Российской Федерации, глав субъектов Российской Федерации, включая бюджетные средства на реализацию масштабных проектов информатизации в сфере финансов, статистики, таможенной, налоговой и других сфер, а также иностранные кредиты на создание информационных систем.

Для финансирования информационных систем используются значительные внебюджетные средства, такие как техническая помощь зарубежных и российских организаций, фондов и программ (программа ТАСИС, Пятая и Шестая рамочные программы ЕС и др.), гранты и средства фондов частных и акционерных финансовых организаций, крупных компаний, других правительственных и неправительственных организаций, направляемые на компьютеризацию.

Анализ положения дел в данной сфере показывает отсутствие четкого порядка финансирования работ по созданию, развитию и обеспечению функционирования информационных систем органов государственной власти. Это не позволяет осуществлять планирование и управление общим финансовым ресурсом, направляемым на информатизацию органов государственной власти, обеспечить прозрачность и целевое назначение используемых на эти цели бюджетных средств.

Гораздо более серьезно тема создания системы планирования и мониторинга бюджетных расходов на ИКТ была проработана только в следующей, 3-й редакции ФЦП, выпущенной в 2006 году. В программе появилось отдельное мероприятие «Разработка единой системы планирования и мониторинга использования информационных и коммуникационных технологий в деятельности органов государственной власти», описание которого представляет собой концентрированное изложение основных идей координации информатизации примерно в том виде, в каком оно было реализовано несколько лет спустя:

Для обеспечения эффективности планирования и координации на межведомственном уровне выполнения программ и проектов внедрения информационных и коммуникационных технологий в деятельность органов государственной власти необходимо разработать процедуры:

- рассмотрения ведомственных и межведомственных целевых программ и проектов внедрения информационных и коммуникационных технологий в деятельность органов государственной власти;

- определения приоритетов реализации программ и проектов внедрения информационных и коммуникационных технологий в государственное управление на среднесрочную перспективу;
- мониторинга расходования средств федерального бюджета на реализацию указанных проектов и подготовки соответствующих заключений;
- координации реализации выполнения проектов на межведомственном уровне.

Совершим в этом месте небольшой прыжок во времени. Еще через восемь лет после упомянутого заседания ГКИ, в 2011 году, тогдашний министр связи и массовых коммуникаций РФ И. Щеголев будет говорить о той же проблеме – недостаточности централизованного контроля за расходами ведомств на собственную информатизацию.

Цитата из доклада главы Минкомсвязи «О реализации мер, направленных на координацию мероприятий по использованию ИКТ в деятельности госорганов» на заседании Президиума Правительства РФ 28.06.2011:

> Во-первых, отсутствует взаимосвязь подготовки федерального бюджета с порядком формирования планов информатизации. Во-вторых, нет взаимоувязки планов информатизации с планом закупок и реестром госконтрактов. В-третьих, мешает низкий уровень должностей уполномоченных специалистов ведомств, ответственных за формирование плана информатизации. Наконец, в-четвертых, отсутствует консолидированный учет результатов работ на стадиях жизненного цикла создания государственных и ведомственных информационных систем и ИКТ-инфраструктуры.

В том же 2011 году в бюджетной классификации наконец-то появился полноценный код вида расходов (КВР), на который следовало относить все расходы, связанные с государственной информатизацией, – 242 «Закупка товаров, работ, услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий». Практическое использование этого КВР началось с бюджетов 2012 года.

1.3. «Пресловутое 365-е»

О первых практических результатах применения КВР 242 рассказывал руководитель Минкомсвязи И. Щеголев в своей «лебединой песне» – отчетном докладе на расширенной коллегии Минкомсвязи 15 мая 2012 года. Фрагмент этого доклада, посвященный теме координации госрасходов на ИТ, настолько колоритен, что имеет смысл привести его целиком[5]:

5. Цитируется по стенограмме доклада И. Щеголева, опубликованной на выведенной из эксплуатации версии сайта Минкомсвязи (архивная копия сайта получена из репозитория АНО «Информационная культура»).

Не забудем и о том, что нам удалось организовать координацию информационных расходов всех ведомств. Здесь та же проблема: везде сидят очень разумные и интересные ребята. Кто-то бородатый, кто-то с косами, как правило, в майках и джинсах. Они, конечно, делали замечательные системы. Но этих систем было столько и они были настолько разными, что организовать взаимодействие между ними было практически невозможно. Самое главное, что это продолжалось из года в год. Не было никакого шанса отследить, тратило на это государство деньги или нет. Были отдельные решения, на которые государство не два и не пять, а десять, или, возможно, пятнадцать раз тратило свои средства. Внедряется электронный документооборот – и есть пятнадцать его видов в госорганах. Зачем это было нужно?..

Мы проводили большую разъяснительную работу и в разговорном, и в административном жанре. Не все к этому относились одинаково, но в итоге сошлись на том, что делать это необходимо. Было принято пресловутое 365-е Постановление Правительства[6], по которому осуществляется такая координация. В этом году мы скоординировали 68 миллиардов рублей. Государство, Счетная палата могут быть уверены, что дублирования расходов не будет. При этом мы не посягали на суммы. Мы оставляли и оставляем ведомствам те суммы, которые у них есть, но при этом говорим: не надо тратить свои средства на центры обработки данных. Он будет у вас загружен на 5–10 %, и потом вы же будете приходить к нам, просить деньги на эксплуатацию, на поддержание и обновление, а КПД меньше, чем у паровоза. На сектор строится один ЦОД. Это только один из примеров, и благодаря такой системе координации у нас есть возможность понимать, что в ведомствах происходит. Если у кого-то возникает потребность создать систему исполнения регламента, документооборота, мы говорим, что есть десяток созданных решений на эту тему. Чем вам не AppStore? Приходите, выбирайте, внедряйте, тем более что есть разработчики, есть пользователи, которые на своей шкуре поняли, как это все делается. Мы тоже в этом плане постарались быть пионерами, тоже шишек понабивали, но так или иначе в министерстве система электронного документооборота работает. Если есть желание прийти посмотреть – мы готовы все показать. Это решение может использоваться в том числе и как типовое и может при необходимости внедряться, притом что мы сделали это применительно к нашей бюрократической практике.

Во многих западных компаниях система электронного документооборота – это просто обмен почтой: написали, всем разослали, отметили, кто должен посмотреть. Это основано и на традициях, и на культуре, и на самодисциплине – все вовремя отвечают и так далее. У нас же, как вы знаете, «это читать – это не читать, этому ответить – этому необязательно». Мы все испробовали на себе, поэтому все такие решения закладываются, и благодаря координации можно приходить за готовыми, а не закладываться на создание своих собственных.

6. Постановление Правительства РФ от 24 мая 2010 г. № 365 «О координации мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов».

2. Бюджетный учет расходов на ИТ: основные положения

2.1. Указания Минфина № 65н

Несмотря на то что КВР 242 был введен в бюджетную классификацию в 2011 году, более-менее подробное описание его применения появилось только два года спустя.

В середине 2013 года был опубликован приказ Минфина России от 1 июля 2013 г. № 65н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации». В нем даны разъяснения по КВР 242:

> ### 242 Закупка товаров, работ, услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий
>
> По данному виду расходов подлежат отражению расходы федерального бюджета на реализацию мероприятий по созданию, с учетом опытной эксплуатации, развитию, модернизации, эксплуатации государственных информационных систем и информационно-коммуникационной инфраструктуры, а также расходы по использованию информационно-коммуникационных технологий (далее – мероприятия по информатизации) в деятельности федеральных государственных органов, в том числе находящихся в их ведении федеральных государственных казенных учреждений, и органов управления государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.
>
> Также по данному виду расходов отражаются расходы бюджета субъекта Российской Федерации, бюджета территориального государственного внебюджетного фонда, местного бюджета на реализацию мероприятий по информатизации, в части региональных (муниципальных) информационных систем и информационно-коммуникационной инфраструктуры, в случае принятия решения финансовым органом субъекта Российской Федерации (муниципального образования) о применении вида расходов 242 «Закупка товаров, работ, услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий».
>
> Отнесение расходов бюджетов к сфере информационно-коммуникационных технологий осуществляется на основании положений нормативных правовых актов, регулирующих отношения в указанной сфере.

Обращает на себя внимание последний абзац разъяснений (выделено авт.). Смысл отсылки к НПА, действующим в сфере ИКТ, Минфин разъяснял в отдельном письме «Методические указания по распределению бюджетных ассигнований по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов федерального бюджета», которое ежегодно готовилось финансовым регулятором именно в период работы над проектом бюджета очередного года:

Указаниями № 65н определено, что отнесение расходов бюджетов к сфере информационно-коммуникационных технологий осуществляется на основании положений нормативных правовых актов, регулирующих отношения в указанной сфере.

Функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере информационно-коммуникационных технологий находятся в компетенции Минкомсвязи России, осуществляющего их в соответствии с пунктом 1 Положения о Министерстве связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 02.06.2008 № 418.

Этими разъяснениями Минфин «переводил стрелки» в части КВР 242 на Минкомсвязь России – именно это ведомство обладало (и обладает) полномочиями решать, какие расходы относятся к сфере ИКТ, а какие – нет.

До выхода Указаний Минфина № 65н (эти Указания действовали вплоть до 2019 года и были отменены с выходом новой версии Указаний, утвержденной приказом Минфина России от 31 января 2019 г. № 13н) и разъяснений к ним решения об отнесении расходов к КВР 242 принимались с учетом применявшихся до 2016 года кодов КОСГУ (классификация операций сектора государственного управления). К КВР 242 были отнесены следующие коды КОСГУ:

- 221 Услуги связи
- 224 Арендная плата за пользование имуществом
- 225 Работы, услуги по содержанию имущества
- 226 Прочие работы, услуги
- 290 Прочие расходы
- 310 Увеличение стоимости основных средств
- 320 Увеличение стоимости нематериальных активов
- 340 Увеличение стоимости материальных запасов

Такой классификации было явно недостаточно для точного атрибутирования расходов как подлежащих или не подлежащих отнесению к КВР 242, поэтому Минкомсвязь разработала собственные методические указания по осуществлению учета информационных систем и компонентов информационно-телекоммуникационной инфраструктуры[7] (известны среди специалистов как «127-й приказ» или «Методика

7. Приказ Минкомсвязи России от 31 мая 2013 г. № 127 «Об утверждении методических указаний по осуществлению учета информационных систем и компонентов информационно-телекоммуникационной инфраструктуры» (действующая редакция – от 15.06.2016).

учета»). Но прежде чем перейти к рассмотрению основных положений Методики учета от 2013 года, вспомним о ее предтечах.

2.2. Система мониторинга использования ИКТ в госорганах

В ходе реализации ФЦП «Электронная Россия» был разработан важный стратегический документ – «Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов исполнительной власти до 2010 года»[8] (далее – Концепция-2010). Это была уже не первая концепция, посвященная применению ИТ в государственной сфере РФ, но в ней впервые более чем за 10 лет российской госинформатизации достаточно подробно была проработана классификация видов затрат на ИТ. Этой теме был посвящен отдельный раздел Концепции-2010 – «Обеспечение интегрированной оценки затрат на использование информационных технологий»:

> При проведении интегрированной оценки затрат на использование информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти за счет всех бюджетных источников учитываются:
>
> - расходы на приобретение, доставку, складирование, установку (замену) комплектующих, запасных частей, расходных материалов для всех видов средств вычислительной техники, телекоммуникационного оборудования, систем передачи, отображения и защиты информации;
> - расходы на текущий ремонт, техническое обслуживание, техническую поддержку всех видов средств вычислительной техники, телекоммуникационного оборудования, систем передачи, отображения и защиты информации, а также программного обеспечения информационно-вычислительных систем;
> - расходы на текущий ремонт и техническое обслуживание инженерных систем и систем безопасности вычислительных центров (информационно-вычислительных систем);
> - расходы на создание (разработку):
>   - аппаратно-программных комплексов, программного обеспечения информационных и прикладных подсистем и задач, систем передачи, отображения и защиты информации информационно-вычислительных систем;
>   - интернет-сайтов и информационных порталов информационно-вычислительных систем;
>   - проектно-сметной и рабочей конструкторской и прочей документации на создание информационно-вычислительных систем и ее экспертизу;

8. Одобрена распоряжением Правительства РФ от 27.09.2004 № 1244-р.

- расходы на сопровождение и информационную поддержку информационных и прикладных подсистем и задач, баз данных, интернет-сайтов и информационных порталов информационно-вычислительных систем;
- расходы на проведение специальных проверок и исследований всех видов средств вычислительной техники, телекоммуникационного оборудования, оборудования систем передачи, отображения и защиты информации, а также аттестации объектов информатизации;
- расходы на приобретение всех видов средств вычислительной техники, телекоммуникационного оборудования, оборудования систем передачи, отображения и защиты информации информационно-вычислительных систем (в том числе для их модернизации);
- расходы на разработку и приобретение исключительных прав на программное обеспечение и базы данных для информационно-вычислительных систем.

Тем же распоряжением Правительства РФ № 1244-р, которым была одобрена Концепция-2010, был утвержден план мероприятий по ее реализации. Последним, 10-м пунктом в этом плане значилось: «Создание системы мониторинга использования информационных технологий в деятельности федеральных органов исполнительной власти».

Результатом исполнения пункта 10 явилось принятое в 2006 году постановление Правительства РФ[9], название которого в точности повторяло формулировку из плана мероприятий – «О создании системы мониторинга использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти». Интересно отметить, что в тексте постановления (полностью цитируется ниже) сама система мониторинга не упоминается ни разу, из-за чего может сложиться впечатление, что речь идет о комплексе организационно-отчетных мероприятий, а не о разработке информационной системы.

Насколько нам известно, в постановлении впервые зафиксирована обязанность федеральных ведомств отчитываться об использовании ИТ в своей деятельности.

Как уже было сказано, полный текст постановления достаточно лаконичен:

Правительство Российской Федерации постановляет:

1. Федеральным органам исполнительной власти представлять начиная с 2007 года в Министерство информационных технологий и связи Российской Федерации ежегодно, в I квартале, сведения об использовании информационных технологий в деятельности федеральных органов исполнительной власти.

9. Постановление Правительства РФ от 18 мая 2006 г. № 298 «О создании системы мониторинга использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти».

2. Рекомендовать палатам Федерального Собрания Российской Федерации, Счетной палате Российской Федерации, Судебному департаменту при Верховном Суде Российской Федерации, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Генеральной прокуратуре Российской Федерации и Администрации Президента Российской Федерации представлять начиная с 2007 года в Министерство информационных технологий и связи Российской Федерации ежегодно, в I квартале, сведения об использовании информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти.

3. Министерству информационных технологий и связи Российской Федерации утвердить в 2006 году перечень представляемых сведений об использовании информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти и порядок представления их в электронном виде.

Председатель Правительства Российской Федерации М. Фрадков

Обращает на себя внимание второй пункт постановления: в нем (также впервые) обозначен круг госорганов, для которых представление информации об использовании ИТ (а в дальнейшем – и планов развития ИТ) является рекомендованным, но необязательным действием. Изначально в списке было семь госорганов, на сегодняшний день их десять.

Наличие такого перечня «избранных» объясняется очень просто – все перечисленные ведомства, являясь органами государственной власти, не входят в ее исполнительную ветвь, то есть не являются федеральными органами исполнительной власти (ФОИВ). А все нормативные документы Правительства РФ по информатизации (впоследствии – по координации мероприятий в сфере ИКТ) носят обязательный характер только для ФОИВ, для остальных же властных структур они являются только рекомендательными.

Стоит также заметить, что, несмотря на поручение Мининформсвязи об утверждении перечня представляемых сведений в 2006 году, такой перечень был утвержден только почти год спустя – приказом Мининформсвязи России от 19 марта 2007 г. № 36[10]. Впрочем, опоздания с утверждением нормативных и методических документов стали традицией и для Мининформсвязи, и для его правопреемника – Минкомсвязи.

Приказ № 36 интересен не только как исторический артефакт (текст приказа доступен в настоящее время в справочно-правовой системе «Консультант Плюс»), но и как одна из первых вех на пути автоматизации процессов планирования и контроля в сфере госинформатизации:

10. Приказ от 19 марта 2007 г. № 36 «Об утверждении перечня представляемых сведений об использовании информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти и порядка представления их в электронном виде».

Во исполнение Постановления Правительства Российской Федерации от 18 мая 2006 г. № 298 «О создании системы мониторинга использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2006, № 21, ст. 2272), в целях повышения эффективности управления процессом использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти, обеспечения контроля эффективности выполнения государственных программ и проектов, а также проведения анализа текущих и перспективных потребностей в информационных технологиях и формирования предложений по корректировке государственной политики в сфере информационных технологий приказываю:

1. Утвердить прилагаемые Перечень сведений об использовании информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти (Приложение № 1) и Порядок представления сведений об использовании информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти в электронном виде (Приложение № 2).

2. Департаменту стратегии построения информационного общества (Бяхов), Департаменту государственных программ, развития инфраструктуры и использования ограниченного ресурса (Шадаев) и Департаменту организационной и специальной деятельности (Касаткин) в рамках реализации федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002–2010 годы)» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 5, ст. 531; 2006, № 37, ст. 3875) обеспечить создание и ввод в эксплуатацию информационной системы мониторинга использования информационных и коммуникационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти (далее – Информационная система).

3. Департаменту стратегии построения информационного общества (Бяхов), Департаменту государственных программ, развития инфраструктуры и использования ограниченного ресурса (Шадаев) организовать сбор, обработку и анализ сведений об использовании информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти с использованием Информационной системы.

4. Департаменту организационной и специальной деятельности (Касаткин) организовать обеспечение функционирования аппаратно-программных средств Информационной системы.

...

Министр

Л.Д. РЕЙМАН

В приложении 1 к приказу № 36 приведен перечень сведений, которые необходимо представлять в Мининформсвязи. Перечень состоит из шести разделов, включающих в общей сложности более 120 отчетных позиций:

1) Общие сведения о федеральном органе государственной власти, направившем сведения об использовании информационных технологий (7 пунктов).

2) Количественные показатели использования информационных технологий федерального органа государственной власти с указанием раздельно данных по центральному аппарату и территориальным подразделениям федерального органа государственной власти на дату заполнения за год, предшествующий представлению сведений об использовании информационных технологий (5 пунктов, 34 подпункта).

3) Сведения о государственных информационных системах (6 пунктов, 38 подпунктов).

4) Сведения о кадровом и организационном обеспечении федерального органа государственной власти в сфере информационных технологий (11 пунктов).

5) Сведения о финансовом обеспечении федерального органа государственной власти в сфере информационно-коммуникационных технологий (2 пункта, 18 подпунктов).

6) Описание приоритетных проектов федерального органа государственной власти в области информационно-коммуникационных технологий для реализации в год представления сведений об использовании информационных технологий и на следующий год (16 пунктов).

Следует отметить, что подобной детализации собираемых сведений нет даже в принятых позднее НПА по учету государственных ИС и компонентов информационно-телекоммуникационной инфраструктуры (постановление Правительства РФ от 26 июня 2012 г. № 644[11], приказ Минкомсвязи от 31 мая 2013 г. № 127).

Интересен пункт 9 Порядка представления сведений в электронном виде:

> **9.** Сведения об использовании информационных технологий в деятельности федерального органа государственной власти записываются на материальный носитель в электронной форме (накопитель на гибких магнитных дисках, CD-ROM и т. д.), как правило, в формате .RTF (или .DOC). Материальный носитель в запечатанном конверте, скрепленном визой руководителя структурного

11. Постановление Правительства РФ от 26 июня 2012 г. № 644 «О федеральной государственной информационной системе учета информационных систем, создаваемых и приобретаемых за счет средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов».

> подразделения, ответственного за выполнение постановления, с сопроводительным письмом, подписанным руководством федерального органа государственной власти, отправляется в Мининформсвязи России по адресу: ул. Тверская, д. 7, г. Москва, 125375.

Можно только представить, насколько трудоемкой и продолжительной была обработка этих сведений, необходимая для подготовки ежегодного доклада Мининформсвязи в Правительство Российской Федерации об использовании информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти!

Особый интерес представляют пункты 2 и 3 в процитированном выше тексте приказа № 36, где речь идет о создании и вводе в эксплуатацию системы мониторинга использования информационных и коммуникационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти, – и не только потому, что в них упоминается действующий руководитель Минцифры России Максут Шадаев.

Напомним (выше об этом уже говорилось), что «создание системы мониторинга...» – одно из ключевых программных мероприятий ФЦП «Электронная Россия (2002–2010 годы)» (оно было включено в раздел I «Формирование стандартов и рекомендаций в сфере использования информационных и коммуникационных технологий в государственном управлении»).

В ходе достаточно продолжительных исторических изысканий экспертам не удалось обнаружить сколько-нибудь значимых свидетельств того, что упомянутая система мониторинга действительно была создана.

Нашлась только короткая новость-анонс от 4 октября 2007 года на сайте компании «Прогноз»:

> Компания «Прогноз» совместно с компанией РБК выполнит проект для Федерального агентства информационных технологий Российской Федерации. В рамках выполнения работ будет создана информационная система мониторинга использования ИКТ в социально-экономической сфере и государственном управлении, ориентированная на формирование единого информационного пространства, показателей, входящих в сферу интересов Мининформсвязи России, решение широкого круга задач мониторинга и анализа показателей, находящихся в сфере ведения Мининформсвязи России.

Под абстрактным названием «система мониторинга...» эта виртуальная ГИС входила в перечень программных мероприятий ФЦП в трех редакциях Программы – третьей (2006 г.), четвертой и пятой (обе – 2009 г.). Причем начиная с 5-й редакции ФЦП (сентябрь 2009 г.) мероприятие было перенесено из раздела I в раздел VI «Организационное и методическое обеспечение формирования инфраструктуры электронного правительства», а в последней, 6-й редакции мероприятие вообще

исключили из ФЦП, передав запланированные под него бюджеты (и при этом существенно их сократив) новому мероприятию «Создание системы управления реализацией мероприятий Программы, ведомственной и региональной информатизацией», введенному в раздел VI только в 5-й редакции ФЦП.

Уже после завершения ФЦП «Электронная Россия» был создан рабочий прототип системы, получившей окончательное наименование «Автоматизированная информационная система управления ведомственной и региональной информатизацией (АИС УВиРИ)», под которым она и была известна на протяжении 2010–2016 годов.

2.3. Реестр ФГИС Роскомнадзора

Начав разговор об информационных системах, имеющих непосредственное отношение к теме экспертной записки – учету и контролю государственных расходов на ИТ, – нельзя не упомянуть еще одну систему, появившуюся, пожалуй, самой первой.

В 2009 году было принято постановление Правительства от 10.09.2009 № 723 «О порядке ввода в эксплуатацию отдельных государственных информационных систем» (ПП 723). Это постановление может по праву считаться предтечей «координационных» НПА «новой эры», начавшейся год спустя с принятием пресловутого 365-го постановления Правительства[12], потому что созданный в соответствии с ПП 723 реестр федеральных государственных информационных систем (известный также как Реестр ФГИС Роскомнадзора) стал исторически первой работоспособной попыткой автоматизации учета ГИС, создаваемых и эксплуатируемых в госорганах. И самое главное – Реестр ФГИС был первой практической попыткой сосчитать государственные деньги, затрачиваемые на создание и эксплуатацию ГИС.

ПП 723 устанавливало два ключевых требования к ФОИВ, вводящим в эксплуатацию федеральную ГИС. До ввода в эксплуатацию федеральной ГИС ответственный ФОИВ был обязан:

- принять правовой акт о порядке и сроках ввода в эксплуатацию ФГИС;
- зарегистрировать ФГИС в Реестре ФГИС.

Постановлением № 723 всем ФОИВ было предписано в I квартале 2010 года зарегистрировать ФГИС, введенные в эксплуатацию до вступления в силу настоящего постановления. «Положением о регистрации ФГИС», которое было утверждено ПП 723, была также предусмотрена ежегодная актуализация сведений в Реестре ФГИС.

12. Постановление Правительства РФ от 24 мая 2010 г. № 365 «О координации мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов».

Как известно, строгость российских законов компенсируется необязательностью их исполнения. Реестр ФГИС может служить еще одной иллюстрацией справедливости этого утверждения. Несмотря на то что все эксплуатируемые на начало 2010 года ФГИС должны были быть внесены в Реестр в течение I квартала 2010 года, первая запись в Реестре появилась только в последний день квартала – 31 марта 2010 года электронный паспорт с номером ФС-77100001 был выдан ЕИС Роскомнадзора.

За весь 2010 год было выдано 50 электронных паспортов ФГИС – это немногим больше половины всего количества ФГИС, официально введенных в эксплуатацию по состоянию на начало 2010 года. Правда, уже в следующем году число зарегистрированных ФГИС существенно приблизилось к числу введенных в эксплуатацию – на конец 2011 года в Реестре ФГИС содержались записи уже о 190 информационных системах ФОИВ.

За все время работы Реестра ФГИС в нем было зарегистрировано, в общей сложности, 438 ФГИС, эксплуатировавшихся более чем 100 операторами (среди операторов ФГИС были не только ФОИВ, но и подведомственные учреждения, и госкорпорации). 99 ФГИС из ранее зарегистрированных были выведены из Реестра. Исключения из Реестра производились либо по причине вывода ФГИС из эксплуатации, либо из-за ранее ошибочного присвоения информационной системе статуса ФГИС.

В течение всего срока существования Реестра ФГИС данные из него публиковались в специальном разделе на сайте Роскомнадзора (в открытом доступе находился практически полный набор сведений, предусмотренных «Положением о регистрации ФГИС», за исключением документов, которые прикладывались к заявке на регистрацию/актуализацию сведений ведомством-оператором ФГИС).

Реестр ФГИС просуществовал немногим более 5 лет. Постановлением Правительства РФ от 14.11.2015 № 1235 «О федеральной государственной информационной системе координации информатизации» действие ПП 723 было отменено с 1 декабря 2015 года; с этой же даты была официально прекращена эксплуатация Реестра ФГИС.

На момент закрытия Реестра в нем находились активные записи о 339 ФГИС, эксплуатировавшихся 99 операторами.

Данные Реестра ФГИС по состоянию на 01.12.2015 мигрированы в ФГИС КИ в виде открытого информационного ресурса и доступны для просмотра и анализа всем желающим[13]. Часто этот ресурс путают с актуальным реестром ФГИС, несмотря на то что предупреждение об историческом характере сведений размещено на каждой веб-странице ресурса.

Историческая ценность Реестра ФГИС состоит в том, что он до настоящего времени зачастую является единственным открытым источником сведений о затратах

13. Федеральная государственная информационная система координации информатизации: https://portal.eskigov.ru/fgis.

на создание, развитие и эксплуатацию большинства ФГИС в период с 2010 по 2015 год. К сожалению, эти сведения заносились в крайне ограниченном объеме (только год и размер затрат, статья бюджета и назначение расходов), но именно такой состав сведений был предусмотрен нормативными документами.

2.4. Методика учета Минкомсвязи и АИС Учета

Свою методику учета информационных систем, компонентов ИТ-инфраструктуры и финасовых затрат на ИТ Минкомсвязи утвердило только в 2013 году – приказом от 31 мая 2013 г. № 127 «Об утверждении методических указаний по осуществлению учета информационных систем и компонентов информационно-телекоммуникационной инфраструктуры».

Следует отметить, что изначально в плане проработанности классификатора учета методика Минкомсвязи существенно уступала рекомендациям по учету из Концепции-2010, которые цитировались выше.

Используемый в методике классификатор объектов учета предусматривает 5 классификационных категорий (КК) верхнего уровня (они имеют номера от 10 до 50), две из которых – КК 20 и КК 40 – имеют второй уровень классификации (подкатегории) с нумерацией, соответственно, от 21 до 27 (для КК 20) и от 41 до 47 (для КК 40). Структура классификатора ОУ приведена в таблице 1; там же даны краткие комментарии по каждой классификационной категории.

Таблица 1. Структура классификатора объектов учета

Категория/ подкатегория	Наименование категории / подкатегории
10*	**ИС специальной деятельности** ИС, предназначенные для автоматизации или информационной поддержки предоставления госуслуг или исполнения госфункций конкретного ОГВ (как правило, это ГИС федерального или ведомственного уровня)
20	**ИС типовой деятельности** ИС, предназначенные для автоматизации обеспечивающей деятельности ОГВ в рамках исполнения ими типовых полномочий
21	ИС документарного обеспечения деятельности
22	ИС управления персоналом
23	ИС управления финансами
24	ИС управления материальными и нематериальными активами
25	ИС организации информационного взаимодействия

Категория/ подкатегория	Наименование категории / подкатегории
26	ИС информационного обеспечения деятельности
27	Прочие ИС типовой деятельности
30*	Центры обработки данных (ЦОД)
40	Типовые компоненты ИТКИ Программно-технические комплексы и средства, выполняющие общие технологические функции, и (или) совместно используемые ИС (средства вычислительной техники, предназначенные для непосредственной работы пользователя)
41	Рабочие станции общего назначения
42	Серверное оборудование, не входящее в состав ЦОД
43	Средства печати и копирования данных, издательские системы
44	Внутренняя телекоммуникационная инфраструктура
45	Телекоммуникационная инфраструктура, обеспечивающая внешнюю связь
46	Программно-аппаратные комплексы информационной безопасности
47	Прочие виды ИТКИ К данной подкатегории относятся компоненты ИТКИ, не вошедшие в подкатегории 41–46
50*	Инфраструктура электронного правительства Компоненты инфраструктуры, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие ИС, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме

* Нет подкатегорий

Этот классификатор и привязанные к нему мероприятия по информатизации в разрезе объектов учета позволяли организовать мониторинг затрат на ИТ (такой мониторинг и велся в координационных ГИС Минкомсвязи – сначала АИС Учета, а с 2017 года в ФГИС КИ), но методология учета была довольно своеобразной, и для получения данных, пригодных для практического анализа и сравнения, требовалось выполнить значительные объемы обработки информации, причем чаще всего вручную.

В качестве примера можно описать, как учитывались расходы на какую-нибудь большую ГИС. Теоретически для такого учета годилась категория 10 «ИС специальной деятельности», но в эту категорию заносились только затраты, связанные с программным обеспечением ГИС. Затраты на серверное оборудование, на котором функционировала ГИС, относились либо к объекту категории 30 (если ГИС

базировалась и эксплуатировалась в ЦОД), либо к объекту категории 42. Аналогично, затраты на сетевую инфраструктуру, передачу данных, обеспечение информационной безопасности ГИС также разносились по отдельным классификационным категориям. При этом создание объектов-агрегаторов, в рамках которых можно было бы собирать все расходы разных категорий, относящиеся к одной и той же ГИС, методикой не предусматривалось.

Такое состояние учета, в целом, сохраняется до настоящего времени. Оперативно получить сводную информацию по совокупным затратам на создание, развитие и эксплуатацию ключевых ведомственных ГИС на основании данных из координационных систем Минкомсвязи практически невозможно. Иногда гораздо проще и быстрее решить эту задачу можно путем отбора соответствующих госконтрактов, доступных в ЕИС госзакупок.

3. Федеральные ИТ-расходы: общая характеристика

При том что ФЦП «Электронная Россия (2002–2010 годы)» на протяжении почти целого десятилетия была главной программой развития государственных ИТ, ее бюджет оказался весьма скромным. Первоначально планировалось направить на реализацию программы 77 млрд рублей (в ценах 2002 года), фактически был израсходован лишь 21 млрд рублей, то есть немногим более 2 млрд рублей в год. При этом оценки экспертов относительно ежегодного объема всех бюджетных расходов на ИТ на федеральном уровне в этот период существенно различались между собой и находились в диапазоне от 20–30 млрд до 100+ млрд рублей в год.

Вспомним уже цитировавшийся доклад И. Щеголева на расширенной коллегии Минкомсвязи в мае 2012 года – в нем впервые назван объем совокупных ИТ-расходов федеральных ведомств, запланированных на 2012 год, базирующийся не на непонятных «экспертных оценках», а на приближенных к реальности сведениях, почерпнутых из согласовывавшихся с Минкомсвязью ведомственных планов информатизации, – 68 млрд рублей. Конечно, эта цифра существенно занижена относительно реально произведенных ИТ-расходов ведомств, но, по крайней мере, было понятно, каким образом она получена.

3.1. Практика общественного мониторинга ИТ-расходов в 2013–2015 годах[14]

Практика регулярного общественного мониторинга федеральных ИТ-расходов берет свое начало в 2015 году – именно тогда первый рейтинг ИТ-расходов ФОИВ был опубликован изданием CNews. Начиная с 2016 года такие публикации стали регулярно появляться в издании TAdviser, куда из CNews перешла часть команды журналистов, специализировавшаяся на подобных исследованиях.

14. В тексте данного подраздела используются цитаты и иллюстрации из публикаций издания TAdviser.

Правовую основу для публичного мониторинга ИТ-расходов заложило ПП 365 – в «Положении о координации», которое появилось в обновленной редакции ПП 365 в 2012 году, провозглашалась необходимость общественного контроля за реализацией ведомственных планов информатизации как одна из целей координации информатизации.

Техническая возможность публикации сведений о ведомственных расходах на ИТ появилась после развития функциональности главной «координационной» системы – АИС УВиРИ. В 2012 году для подсистемы «Портал» АИС УВиРИ были запланированы серьезные доработки:

> Основной целью развития подсистемы «Портал» является повышение эффективности управления и контроля над расходами на ИКТ государственных органов за счет публичного раскрытия сведений о планируемых и фактических объемах расходов государственных органов на ИКТ из средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также сведений об ИС и компонентах ИТКИ, используемых государственными органами.

Ниже приведена обширная цитата из технического задания[15] на развитие подсистем «Портал», которая наглядно показывает, реализация какой именно функциональности планировалась:

> В рамках развития подсистемы «Портал»... в 2012 году должно быть реализовано публичное раскрытие информации о планируемых объемах финансирования федеральных органов государственной власти на информатизацию за счет средств федерального бюджета.
>
> Должна быть реализована публикация карт информатизации государственных органов Российской Федерации... формируемых автоматически на основе соответствующих данных АИС Учета. Кроме сводной карты информатизации, необходимо обеспечить публикацию рейтингов органов власти, автоматически формируемых на основе данных АИС Учета и АИС Координация.
>
> Для каждого органа государственной власти Российской Федерации... необходимо обеспечить формирование профиля органа власти... на базе информации из карты информатизации АИС Учета с перечислением основных создаваемых информационных систем и компонентов ИКТ-инфраструктуры, указанием общей суммы запланированных и фактических затрат на информатизацию, а также информации об ответственном за информатизацию сотруднике органа власти.

15. Госконтракт № 410/71 от 09.06.2012, реестровый № 0173100007512000054 в ЕИС в сфере госзакупок. Заказчик – Минкомсвязь, официальный исполнитель контракта «Ростелеком»; практическая реализация всех разработок – компания «АТ Консалтинг».

Необходимо предусмотреть раздел с детальным описанием лучших практик, а также наиболее значимых проектов ведомственной и региональной информатизации, включая детальное описание фактических результатов и запланированных работ.

Необходимо обеспечить реализацию карточки информационной системы, включающей следующую информацию:

- стадия жизненного цикла информационной системы;
- общий объем потраченных средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (расчет на основании детальной информации о затратах);
- экономия средств бюджетов по результатам конкурсных процедур;
- общий объем дальнейших запланированных затрат средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- плановая дата вывода системы из эксплуатации;
- общий рейтинг информационной системы, автоматически формируемый на базе показателей (индикаторов) эффективности и результативности разработки, внедрения и эксплуатации информационной системы и компонентов ИКТ-инфраструктуры, ведущихся в АИС Учета.

Кроме того, в рамках карточки информационной системы необходимо обеспечить реализацию следующих функций:

- публикации детальной информации о запланированных затратах на реализацию по годам на основании планов информатизации из АИС Координация;
- публикации детальной информации о запланированных затратах на основании информации сайта zakupki.gov.ru;
- публикации детальной информации по каждому заключенному государственному контракту, включая оплату по этапам государственного контракта и сроки их выполнения, информации об актах по результатам выполненных работ;
- интерактивное сравнение планируемых и фактических расходов на информатизацию;
- сбор общественных оценок (голосования) для определенных информационных систем с целью их дальнейшего учета Минкомсвязью России.

Для увеличения степени визуализации необходимо разработать единую панель отображения состояния ведомственной и региональной информатизации (в международной терминологии – dashboard). Задача панели отображения – представить в наглядном виде общую картину работы государственных органов в области ИТ. Каждый посетитель портала информатизации с помощью dashboard должен иметь возможность быстро получать представление о распределении

расходов, динамике работ и переходить к интересующим его подразделам подсистемы «Портал».

Функции интерактивного анализа должны позволять осуществлять динамическое построение отчетов (по структуре и динамике затрат) по всему массиву информации о планируемых и фактических затратах. Данные о структуре и динамике затрат должны быть представлены как минимум по следующим разрезам:

- по государственным органам;
- по компонентам карты информатизации (как по информационным системам, так и по элементам ИКТ-инфраструктуры);
- по видам затрат;
- по сферам деятельности (отраслям);
- по поставщикам;
- по иным показателям, содержащимся в коммерческом предложении.

Правда, первый «блин», как и положено по традиции, вышел комом.

В марте 2013 года, то есть через три месяца после официального завершения работ по развитию АИС УВиРИ, призванных поднять открытость государственных ИТ-расходов на небывалую высоту, журнал CNews[16] не слишком лестно отозвался о «российском IT Dashboard»:

Тот «аналог» Itdashboard, который есть в России (365.minsvyaz.ru/prt), сейчас выглядит удручающе. При этом ранее в правительстве говорили о том, что направление, связанное с публичностью ИТ-расходов, будет развиваться.

В Минкомсвязи CNews сообщили, что намерены «перезапустить» портал, существенно его модернизировав, а также повысить качество и объем информации. «Сделать это планируем до конца первого полугодия текущего года, – обещает замглавы Минкомсвязи Олег Пак. – Повышение открытости, доступности и прозрачности данных по средствам ведомств на информатизацию – одна из приоритетных задач Минкомсвязи».

В тогдашней Минкомсвязи сдержали обещание о «перезапуске» портала. В отличие от предшественника, Портал координации образца 2013 года действительно содержал большинство обещанной в ТЗ информации о деятельности госорганов в сфере информатизации и реализовал многое из запланированной функциональности (см. рис. 1 и 2).

16. Журнал CNews, 2013, № 65.

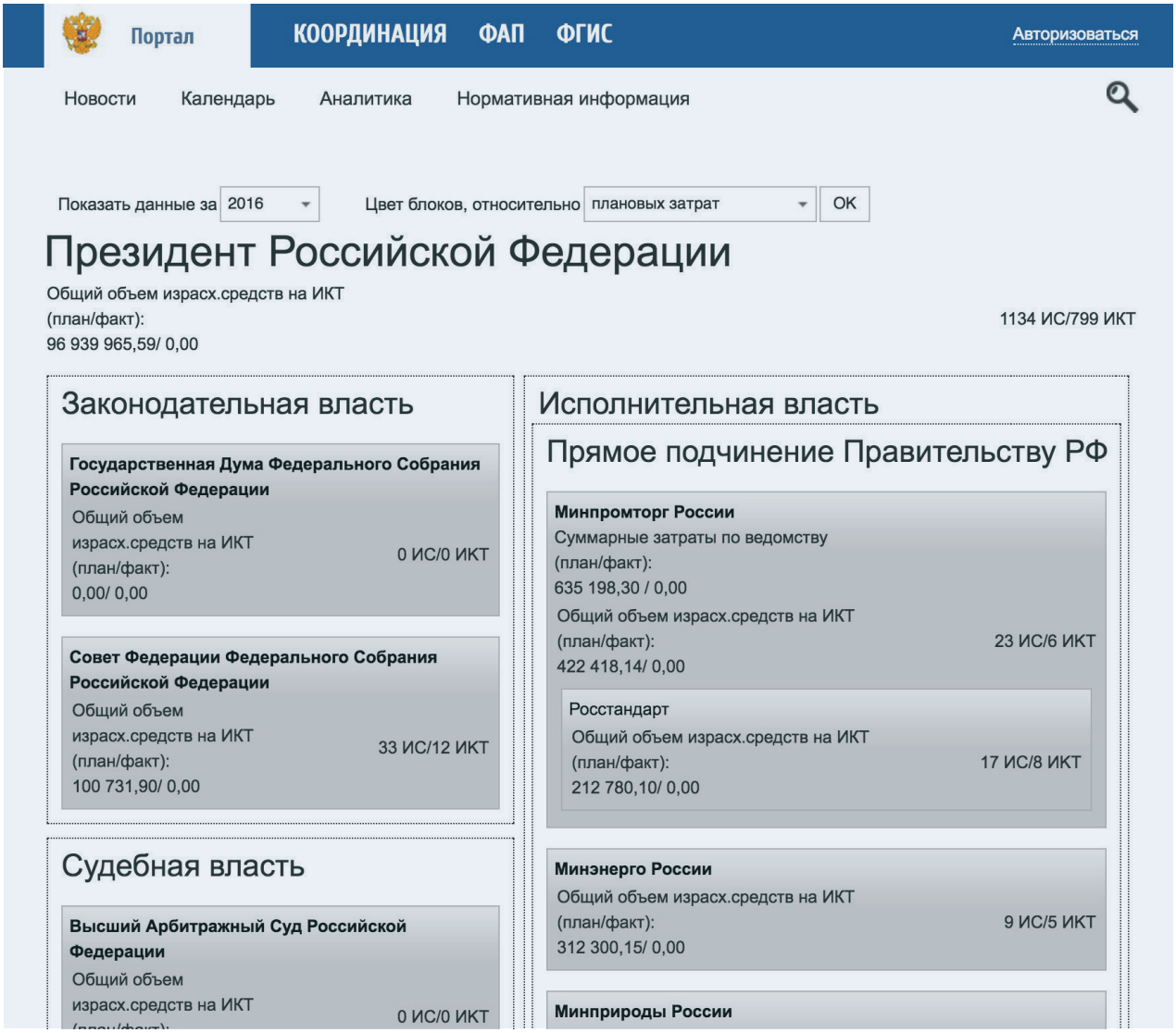

Рис. 1. Фрагмент карты информатизации ОГВ с Портала координации (2016 год)

В разделе «Аналитика» Портала были представлены:

- профили ОГВ: информация по плановым и фактическим объемам финансирования мероприятий по информатизации, перечни основных информационных систем каждого ведомства, мероприятия по информатизации в разрезе планов информатизации по годам;
- карта информатизации ОГВ – сводная панель расходов на ИКТ в разрезе структуры госорганов в РФ;
- рейтинги ОГВ: по количеству приоритетных мероприятий, по объему затрат на приоритетные мероприятия, по общему объему затрат на информатизацию;
- информация из национального ФАП: перечень алгоритмов и программ, статистика по размещению и использованию объектов фонда.

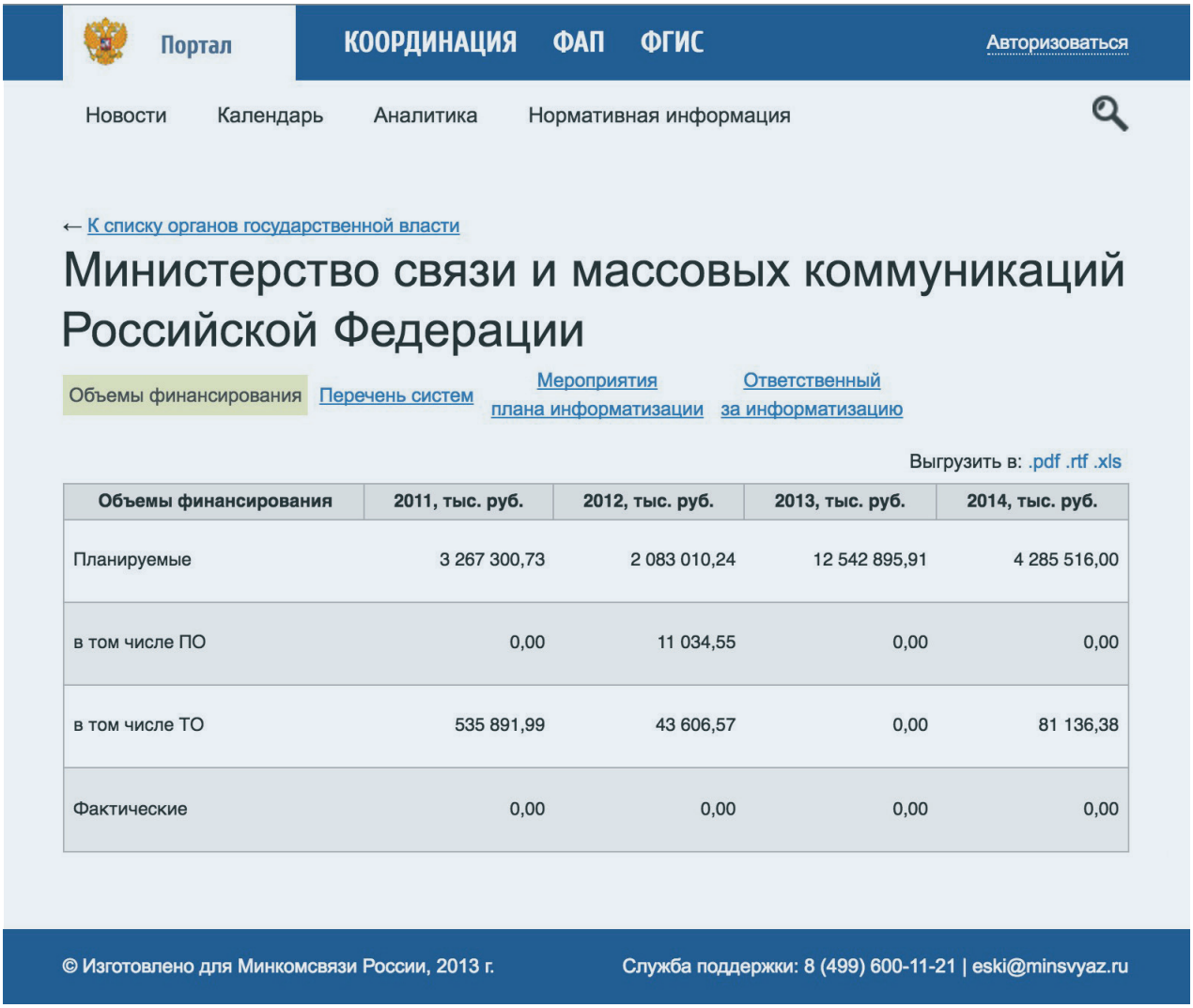

Рис. 2. Профиль ОГВ (Минкомсвязь) на Портале координации (2013 год)

Определенным недостатком публикаций на Портале координации и всех рейтингов ИТ-расходов, публиковавшихся в СМИ и базировавшихся на данных Портала, было то, что рейтинги строились относительно плановых, а не фактических объемов ИТ-расходов ведомств. Но это не был методологический недостаток, а просто отражение реальной ситуации с неполной открытостью данных – требование раскрывать информацию по планам информатизации было закреплено в нормативных документах по координации, а требования о публикации годовых итоговых цифр по расходам на ИТ там не было.

Но даже с учетом указанного недостатка возможность анализировать данные по планировавшимся объемам ИТ-расходов федеральных ведомств, сравнивать различные ведомства по уровню затрат на ИТ и по наблюдаемым эффектам от произведенных затрат была большим достижением в контексте открытости государства.

3.2. Закрытие открытости

Правда, просуществовал этот режим открытости недолго. Уже в конце 2015 – начале 2016 года под эгидой разработки кардинально новой версии главной ГИС, ответственной за координацию, – ФГИС координации информатизации (ФГИС КИ), – Портал координации АИС УВиРИ был закрыт. При этом никто из ответственных за координацию чиновников не позаботился о том, чтобы перенести открытые данные старого портала на вновь создававшийся, – фактически вся недолгая история начального периода координации 2012–2015 годов была безвозвратно утрачена.

И это при том, что в Положении о ФГИС КИ[17], утвержденном в 2015 году, в перечне основных функций подсистемы «Портал» на первом месте стоит следующий текст:

> ... обеспечение публичного доступа к сведениям, содержащимся в системе координации, в том числе в формате открытых данных, включая доступ к аналитической отчетности, содержащей информацию о ходе выполнения мероприятий по информатизации субъектов системы координации в виде отчетов, в табличном и графическом видах.

Энтузиасты открытости неоднократно критиковали Минкомсвязь за практически полное отсутствие открытых данных по ведомственным ИТ-расходам на Портале ФГИС КИ. Были и критические публикации в профильных СМИ, но относительно положительные сдвиги в этом вопросе начали происходить только начиная с 2017 года. Правда, даже до реализации нормативного требования по открытости сведений из ФГИС КИ дело не дошло.

Примеры «аналитики» по расходам на ИТ, имеющиеся на Портале ФГИС КИ, представлены на рис. 3 и рис. 4. Эти примеры составляют примерно 50 % всего объема «аналитики». И то, что есть, уже более года не обновлялось.

17. Постановление Правительства РФ от 14 ноября 2015 г. № 1235 «О федеральной государственной информационной системе координации информатизации».

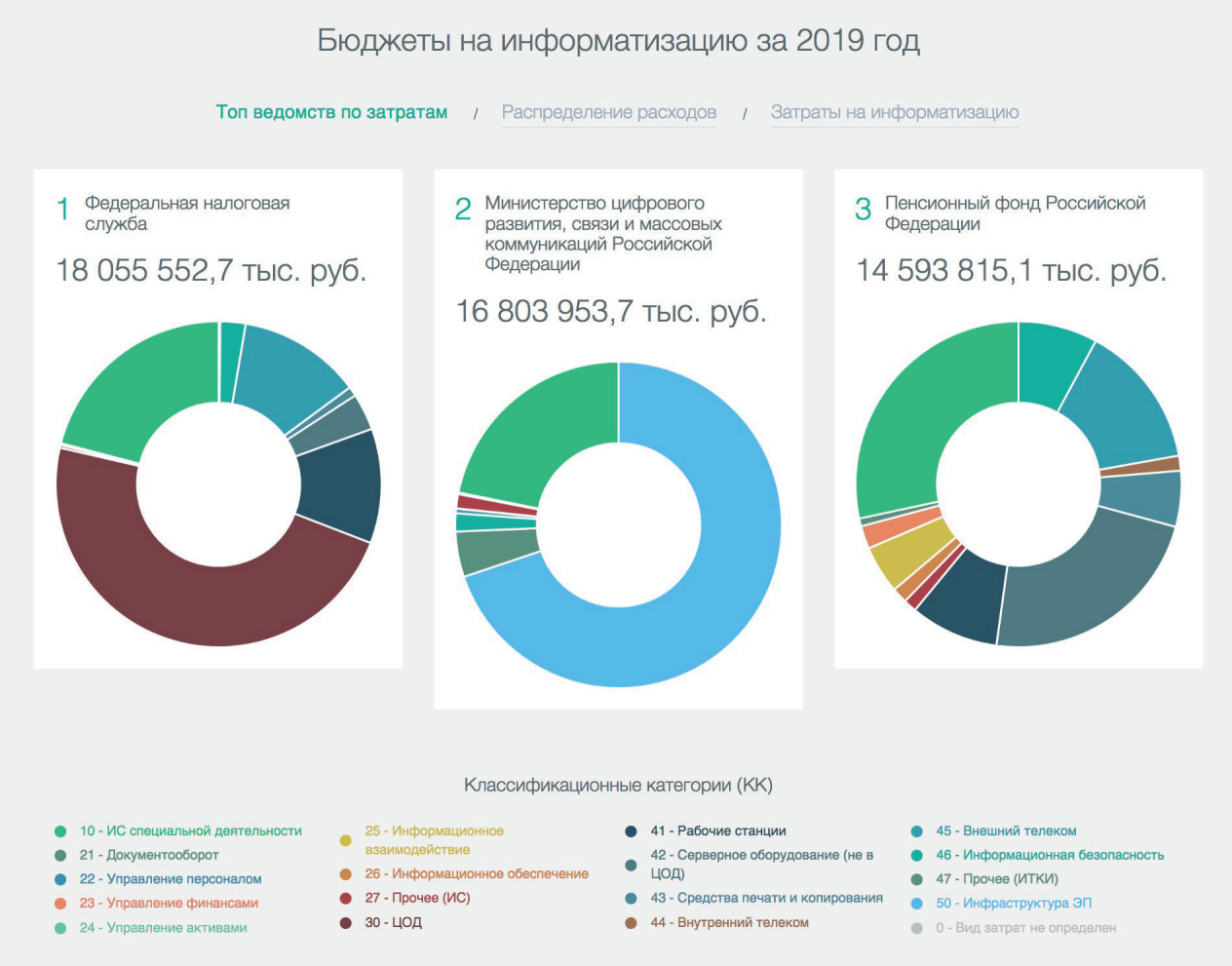

Рис. 3. Пример инфографики с портала ФГИС КИ – Топ-3 федеральных ведомств по ИТ-расходам

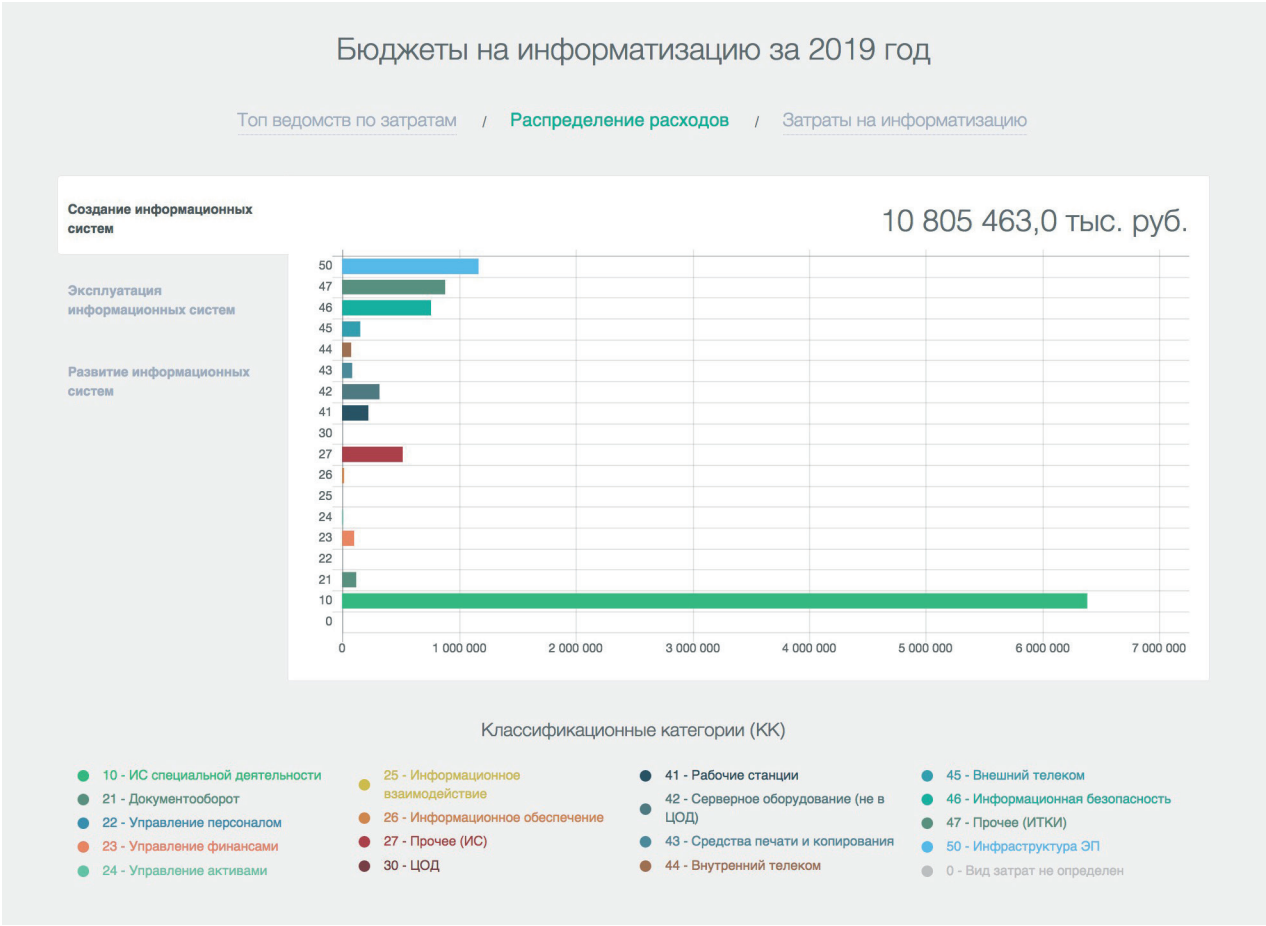

Рис. 4. Пример инфографики с портала ФГИС КИ – расходы на создание ГИС в 2019 году

4. «Дельта-бюджеты»

Впервые термин «дельта-бюджеты» был использован в публикации TAdviser «Кем и на что тратился федеральный ИТ-бюджет России в 2018 году», готовившейся при непосредственном участии автора данной записки.

«Дельта-бюджетами» были названы те бюджетные расходы на ИТ федерального уровня, которые тем или иным способом производились, минуя контрольные механизмы ПП 365. То есть соответствующие этим «дельта-бюджетам» ИТ-активности происходили без использования КВР 242 и поэтому не подпадали ни под согласование в Минкомсвязи, ни под контроль в Минфине и Федеральном казначействе. Название «дельта-бюджеты» абсолютно условное и не несет в себе никакого скрытого смысла – с таким же успехом можно было назвать эту сущность «бета-бюджетами», «гамма-бюджетами» или «S-бюджетами» (S – от «subsidy»). Просто понадобился короткий и хорошо звучащий термин для обозначения тех ИТ-расходов, которые «не-242».

Основные механизмы реализации «дельта-бюджетов»:

- Осуществление закупок за счет средств подведомственных бюджетных учреждений (ФГБУ, ФГАУ и т. п.). В таких случаях средства федерального бюджета, находящиеся в распоряжении ОГВ, передаются в виде субсидии или средств на исполнение госзадания в «подвед» и, в соответствии с правилами Бюджетного кодекса РФ, перестают считаться бюджетными, автоматически становясь собственными средствами «подведа».
- Отнесение ряда закупок не к основному ИТ-ориентированному КВР 242, а к КВР 241 «Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы» (этот КВР некоторые ОГВ используют, например, на начальных стадиях создания новых ГИС, называя разработку «опытным образцом») или КВР 244 «Прочая закупка товаров, работ, услуг».
- Осуществление закупок в рамках государственного оборонного заказа (ГОЗ). Закупки, проходящие через ГОЗ, имеют бюджетные КВР 211/ 215/ 217, что автоматически выводит их из-под-действия ПП 365, в соответствии с которым контролируются только закупки с КВР 242. Конечно, такой способ «уклонения от координации» доступен не всем ОГВ, а только тем, кто имеет право осуществлять закупки через механизмы ГОЗ, т. е. ведомствам силового блока.

При этом нужно отметить, что далеко не всегда осуществление ИТ-закупок через подведомственное учреждение является признаком существования и использования механизма «дельта-бюджета». Так, в целом ряде ОГВ федерального уровня функция госзакупок целиком отдана в ведение одного из «подведов» (как правило, ФКУ – федерального казенного учреждения), однако основным заказчиком и распорядителем бюджета остается ОГВ. Такие централизованные подведы-«закупщики», осуществляющие закупки либо по всему спектру потребностей ОГВ, либо только по ИТ-направлению, имеются, например, в Федеральном казначействе,

Центризбиркоме, МВД, ФНС. Правда, у того же МВД есть и другие «подведы», использующие как раз механизм «дельта-бюджета».

Достаточно часто через «дельта-бюджеты» проводятся закупки, которые при прохождении по стандартным каналам согласования и контроля по ПП 365 могут вызвать не очень удобные вопросы у согласующих инстанций, – например, закупки ПО, не входящего в реестр российского ПО, или импортного компьютерного и телекоммуникационного оборудования.

Нужно также отметить, что в большинстве случаев «дельта-бюджеты» – это не способ уйти из-под зоркого взгляда контролеров, а, скорее, способ оптимизации и ускорения закупочных процедур путем избавления от излишне забюрократизированных и формальных процедур согласования мероприятий по информатизации с Минкомсвязью.

Так, например, эксперты отметили, что в 2018–2020 годах существенно увеличилось количество случаев, когда контракты на услуги связи проводились не через головное ведомство (главного распорядителя бюджетных средств – ГРБС), а через один или даже несколько «подведов». Это обусловлено тем, что связь, в отличие от многих других статей ИТ-бюджетов, является жизненно важным ИТ-компонентом – она должна функционировать непрерывно, без учета календарных границ года, циклов согласования/утверждения планов информатизации, сроков начала и окончания госконтрактов. И именно с согласованием расходов на связь у многих ведомств (особенно имеющих территориально распределенную структуру подразделений) чаще всего возникают проблемы – с одной стороны, из-за общего большого объема этих расходов в составе ИТ-бюджетов, а с другой – из-за гораздо большего количества отдельных закупочных позиций, из которых и складываются эти расходы (по свидетельствам специалистов по информатизации, во многих ФОИВ нередки случаи, когда одно мероприятие по оплате услуг связи, включаемое в план информатизации, может содержать внутри себя не то что десятки, а даже сотни и тысячи отдельных закупочных позиций, по каждой из которых – в соответствии с процедурами координации – нужно прикладывать для согласования целый ворох обосновывающих документов).

Справедливости ради отметим, что существование «дельта-бюджетов» никогда не было секретом ни для регуляторов информатизации (Минкомсвязь, Минфин), ни для государственных контролеров (Счетная палата, ФАС), ни для главного надзорного органа (Генеральная прокуратура).

Еще в 2015 году по итогам одной из проверок Счетной палаты в Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации был опубликован отчет «Мероприятия по созданию Информационно-аналитического центра по поддержке ГАС «Правосудие» в полном объеме не завершены», в котором отмечалось[18]:

18. Официальный сайт Счетной палаты, 2015 год: https://ach.gov.ru/news/meropriyatiya-po-sozdaniyu-informacionno-analiticheskogo-centra-po-podderzhke-gas-pravosudie-v-polno-20552

> ... схема финансирования Центра не отвечает требованиям Бюджетного кодекса в части включения в нее бюджетных ассигнований на закупку товаров, работ (услуг) для информатизации судов. Как сообщил аудитор, более 50 % бюджетных ассигнований, предусмотренных на закупку товаров, работ и услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий, расходовались без включения в План информатизации Судебного департамента и не проходили согласование в Минкомсвязи России. Организация финансирования закупок в сфере информационно-коммуникационных технологий через субсидию на госзадание выводит весь этот объем средств из сферы санкционирования расходов федерального бюджета.

За прошедшие после этой публикации пять лет главное изменение, которое произошло в данном вопросе, заключается в том, что теперь через ИАЦ «ГАС «Правосудие» проходит порядка 80 % всех ИТ-закупок.

Но у Судебного департамента, по крайней мере, есть законные основания для такого поведения.

СД при ВС РФ входит в число десяти федеральных ОГВ по ПП 365, которым не нужно согласовывать свои планы информатизации с Минкомсвязью и Минфином. До 2017 года СД при ВС РФ, хоть и формально, но участвовал в процессах координации, представлял свои планы информатизации в Минкомсвязь и даже публиковал приказы об их утверждении на своем официальном сайте. Правда, объем ИТ-бюджетов, отражаемый в этих планах (в 2017 году – 1 549 293,3 тыс. рублей), был существенно меньше реальных расходов на ИТ в системе СД ВС: большая часть средств (примерно 75 % общего бюджета; в 2017 году – почти 6,5 млрд рублей) проходила через ИАЦ.

Начиная с 2018 года СД при ВС РФ полностью перестал публиковать сведения о своих расходах на информатизацию. На портале ЕИС в сфере госзакупок размещаются лишь единичные закупки в сфере ИТ самого СД при ВС РФ на общую сумму, не превышающую ежегодно несколько сотен миллионов рублей (не более 10 % всего объема ИТ-закупок), – все основные расходы на ИТ теперь осуществляются через ИАЦ.

Основных причин, по которым регуляторы и контролеры мирились (и мирятся) с существованием «дельта-бюджетов», несколько:

1) «Так исторически сложилось». Многие ведомства имеют в своем подчинении подведомственные организации, которые изначально создавались как отраслевые или ведомственные вычислительные центры (ГВЦ, ГИВЦ, ГНИВЦ и т. п.). Зачастую именно в бывших отраслевых/ведомственных ГВЦ сосредоточены (и физически, и с точки зрения финансового учета) значительные структурные компоненты ведомственной ИТ-инфраструктуры – ключевые ГИС, ситуационные центры, ЦОД и т. п. Финансирование деятельности таких ведомственных «ИТ-ядер» может идти

разными путями, среди которых основные – заключение госконтрактов ведомства со своими «подведами» и предоставление субсидий. По целому ряду причин финансирование через субсидии является более гибким и более удобным для ведомств – особенно, когда правовая форма собственности «подведа» (ФГБУ, ФГАУ и т. п.) предполагает получение субсидий в качестве основного (или одного из основных) источников финансирования деятельности.

2) «Что не запрещено, то разрешено». Действующими нормативными документами в сфере бюджетного контроля предусмотрено формирование ведомствами – распорядителями бюджетных средств государственных заданий на оказание госуслуг и выполнение работ подведомственными учреждениями в целях реализации полномочий головного ведомства. Когда в 2015–2016 годах наметился тренд на значительное увеличение количества и объемов госзаданий, выдаваемых ведомствами своим «подведам», логично было предположить, что в госзадания «переедут» и ИТ-расходы, которые раньше происходили на уровне головных структур. Так и случилось. Этот тренд особенно хорошо прослеживался на примерах некоторых ведомств, которые, начав в 2013–2014 годах с проведения операций по своим ИТ-расходами по КВР 242, к 2016–2017 годам перевели под КВР группы 600 (субсидии) иногда до 90–95 % своих ИТ-расходов.

3) «Так рекомендует Минфин». Часть расходов, имеющая на практике непосредственное отношение к ИТ (например, НИР по проектированию новых ГИС, разработка ТЗ и т. п.) по внутренним методикам Минфина не относятся к КВР 242. Минфин настаивает на том, чтобы подобные расходы относились к КВР 241 или 244. Складывается парадоксальная ситуация: закупки тонер-картриджей для принтеров, копировальных устройств и МФУ, а также закупки услуг телефонной связи по проводным каналам (то есть оплату обычных городских телефонов) предписано относить к КВР 242, то есть считать их относящимися к ИТ, а концептуальную проработку в целях создания ГИС – не считать таковыми.

5. ИТ-расходы федеральных органов власти: рейтинг проекта «Госрасходы»

5.1. Методика сбора данных для построения рейтинга

1) Первой задачей, решенной на подготовительном этапе, стало определение источников данных, которые должны были использоваться при работе над рейтингом. Требования к источникам данных были сформулированы следующим образом:

- Открытость информации. Источник должен был обладать такой степенью открытости, чтобы на информацию из него можно было сослаться с полной уверенностью, что эта информация будет доступна любому исследователю, пожелавшему изучить первичные данные. При этом жесткого требования к обязательному существованию в источнике информации в формате машиночитаемых открытых данных не предъявлялось – доступная качественная информация в проприетарном формате важнее, чем формально открытые данные, не несущие в себе особого содержания.
- Достоверность информации. Критериями достоверности являлись авторитетность самого источника и совпадение используемой информации с данными из альтернативного источника, имеющего не меньший уровень авторитетности.
- Оперативность информации. Периоды, за которые информация в источнике должна была быть доступна, должны были иметь минимально возможный временной лаг отставания от периода формирования рейтинга.
- Удобство извлечения информации из источника. Информация в источнике должна была располагаться в удобном, с точки зрения ручной или автоматической (в том числе с возможностью применения API) навигации.

Поскольку речь шла о данных, имеющих непосредственное отношение к исполнению федерального бюджета, в качестве возможных источников, отвечающих требованиям открытости, достоверности, оперативности и удобства, рассматривались Единый портал бюджетной системы РФ (ЕПБС), официальный сайт Казначейства России и база данных проекта «Госрасходы», формируемая на основе достоверных данных из авторитетного источника информации – ЕИС в сфере госзакупок (сама ЕИС также рассматривалась в качестве резервного источника информации).

В результате было принято решение о преимущественном использовании при формировании рейтинга двух основных источников:

- официального сайта Казначейства России. С сайта Казначейства загружались ежемесячные детальные отчеты об исполнении федерального бюджета, из которых извлекались данные по расходам по КВР 242 в разрезе анализируемых ГРБС;

- базы данных проекта «Госрасходы». Из базы данных проекта «Госрасходы» извлекались для последующего анализа данные по субсидиям, распределяемым ГРБС в направлении своих «подведов», и данные государственных контрактов (в контексте Федерального закона № 44-ФЗ) и договоров (в контексте Федерального закона № 223-ФЗ), заключавшихся подведомственными учреждениями.

2) В качестве основных объектов рейтинга отбирались ГРБС, являющиеся органами власти федерального уровня, – органы законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, а также органы власти со специальным статусом. Для каждой годовой выборки отбирались все объекты, осуществлявшие свою деятельность в указанный год и имевшие ИТ-расходы, отнесенные к КВР 242 и/или являющиеся распределителями субсидий одному/нескольким получателям (как правило, подведомственным организациям, но, возможно, и некоммерческим организациям), в чьей деятельности однозначно идентифицировались активности, связанные с ИТ, в интересах распределителя средств.

3) Данные по КВР 242 для каждого ГРБС за каждый календарный год, включенный в рейтинг, извлекались из ежемесячного отчета Казначейства об исполнении федерального бюджета по состоянию на 1 января года, следующего за анализируемым

4) Наиболее сложным – и в плане обрабатываемого объема «сырой» информации, и в плане трудоемкости анализа – был сбор данных по ИТ-расходам подведомственных учреждений федеральных ОГВ. Основные данные собирались и обрабатывались с использованием в качестве источника базы данных проекта «Госрасходы». Для выявления «подведов», через которые осуществлялись ИТ-расходы ведомств, был применен эмпирический метод анализа, описанный ниже в отдельном подразделе.

5) Данные для каждого ОГВ об ИТ-расходах по КВР 242 за каждый год наблюдаемого периода заносились в итоговую таблицу (см. рис. 5). Данные по расходам «подведов» каждого ФОИВ предварительно накапливались в отдельной рабочей таблице (см. рис. 6), а затем переносились в соответствующие ячейки итоговой таблицы.

6) В итоговой таблице были подготовлены инструменты для расчета рейтинга в двух вариантах сортировки: по объему ИТ-расходов («рейтинг толстосумов») и по доле ИТ-расходов в общем бюджете ОГВ («рейтинг справедливости») – формулы и автофильтры-сортировщики. После ввода всех исходных данных для анализируемого года и автоматического формирования всех расчетных значений с помощью управляющих элементов-сортировщиков выстраивался необходимый вариант рейтинга и заполнялись статическими значениями позиции каждого ОГВ в соответствующем рейтинге.

5.2. «Data-detective» – выявление «подведов», являющихся проводниками «дельта-бюджетов»

Оценка ИТ-расходов, проходящих через «подведы», состояла из следующих шагов:

1) Для однозначно известных «подведов» с «ИТ-уклоном» (бывшие отраслевые ГВЦ и т. п.) формировались на основе базы данных проекта «Госрасходы» и с использованием API проекта перечни полученных субсидий. По имеющимся описаниям субсидий определялся характер субсидий (финансовое обеспечение исполнения госзадания, иные расходы, целевые субсидии на развитие ИТ).

2) Субсидии на развитие ИТ в полном объеме засчитывались в состав ИТ-расходов, проходящих через «подвед»; в отношении других видов субсидий анализ переходил на фазу изучения сведений о контрактах (44-ФЗ) и договорах (223-ФЗ), заключенных подведомственным учреждением.

Задача выявления подведомственных учреждений, через которые могли проходить ИТ-расходы и по которым заранее не было информации об их специализации в ИТ-тематике, решалась следующим образом:

1) Вначале определялся круг «подозреваемых подведов». Для этой цели с помощью информации из проекта «Госрасходы» формировались перечни субсидий, распределенных ведомствами, с указанием получателей субсидий и характера субсидий. Эти перечни могли быть как компактными, состоящими из единиц или нескольких десятков позиций, так и очень большими – вплоть до тысяч и десятков тысяч позиций. Поскольку ИТ-расходы, как правило, имеют достаточно значительные объемы, из сформированных перечней отбирались организации с объемами полученных субсидий, начинавшихся от 10 млн рублей.

2) Отсеивались из списка организации, которые по характеру своей деятельности не могли заниматься активностями, связанными с ИТ. Так, для организаций системы Минздрава исключались лечебные учреждения, лаборатории и т. п.; в сфере образования из дальнейшего анализа исключались учебные заведения без исследовательского потенциала и т. п.

3) Сокращенные таким образом списки «подведов» далее «зондировались» с другого направления – проверялось наличие контрактов у известных компаний-поставщиков и интеграторов в сфере ИТ с организациями-«подведами» из анализируемого перечня. Такой прием позволял достаточно быстро определить именно те «подведы», которые участвовали в закупках с ИТ-уклоном. При этом зачастую параллельно

обнаруживались «подведы» других ведомств, которые выполняли функции ИТ-заказчиков для своего вышестоящего ведомства.

4) Для всех выявляемых подобным образом подведомственных учреждений далее формировались перечни заключенных контрактов и договоров, которые также анализировались сразу по нескольким направлениям: формулировки предметов контрактов/договоров, исполнители, коды ОКПД для закупаемых по контрактам товаров, работ и услуг. Этот анализ проводился в смешанном режиме: определенные проверки можно было автоматизировать, другие приходилось проводить рутинно-визуальным способом.

5) По возможности использовались любые побочные источники информации – пресс-релизы, новости и т. п. С этого направления исследований часто тоже получались результаты в виде конкретных организаций, становившихся объектами анализа.

5.3. Принятые ограничения и исключения

При формировании рейтинга были приняты решения об исключении из оценки ряда ГРБС федерального уровня, в отношении которых либо не могли быть получены достоверные сведения об их ИТ-расходах, либо эти сведения могли привести к «перекосам» в оценках.

Так, не полностью учитывались в рейтинге сведения об ИТ-закупках спецслужб – ФСБ России и ФСО России. Финансовые аспекты деятельности этих ведомств достаточно закрыты, в частности, не публикуется информация о бюджетных лимитах, предоставляемых ведомствам: в открытой части федерального бюджета отражаются только объемы средств, которые выделяются спецслужбам в рамках их участия в открытых мероприятиях госпрограмм. Как правило, это именно расходы на ИТ (код ВР 242). Исходя из этого, оценить реальную долю ИТ-расходов в общем бюджете ФСО РФ и ФСБ РФ не представляется возможным – поэтому ведомства были представлены только в абсолютном рейтинге по сумме ИТ-расходов, и то только в той части, в которой эти расходы были публичными.

Госкорпорации («Роскосмос», «Росатом» и др.) также не включены в рейтинг. Несмотря на значительные ИТ-бюджеты этих ведомств, их ИТ-расходы не фиксируются в официальных отчетах Казначейства. Это объясняется тем, что госкорпорации, как правило, расходуют на ИТ собственные средства (полученные от своей деятельности), а не бюджетные (по КВР 242).

5.4. Формирование финальных таблиц для построения рейтинга

Информация для построения рейтинга собиралась в специально подготовленной таблице MS Excel. Структура таблицы представлена на рис. 5.

	A	B	AV	AW	AX	AY	AZ	BA	BB	BC	BD
1	98		85	82	24	82	82	82			
2			26 257 173 215,2	127 111 308,1	15 621 878,8	142 733 186,8	0,54%				
3						2019					
4	ГРБС	Название ОГВ	Исп.бюджет	Исп. 242	Исп. 6xx	Исп. всего	Кб, %	Ки, %	# %	# ∑	Δ
5	071	Минкомсвязь	57 649 745,28	15 607 983,2	3 851 977,4	19 459 960,6	33,76%	80,2%	2	1	2
6	182	ФНС России	185 747 654,98	17 402 590,0		17 402 590,0	9,37%	100,0%	11	2	-1
7	188	МВД России	1 002 522 929,08	9 938 138,5		9 938 138,5	0,99%	100,0%	49	3	2
8	100	Казначейство России	45 645 737,29	9 820 165,4		9 820 165,4	21,51%	100,0%	6	4	0
9	392	ПФР	8 627 131 846,25	9 490 409,7		9 490 409,7	0,11%	100,0%	74	5	-3
10	415	Генпрокуратура	98 116 059,33	8 448 845,6		8 448 845,6	8,61%	100,0%	12	6	6
11	438	СД при ВС РФ	221 455 472,80	2 237 827,0	3 316 297,9	5 554 125,0	2,51%	40,3%	27	7	-1
12	153	ФТС России	78 909 611,9	5 403 720,1		5 403 720,1	6,85%	100,0%	17	8	-1
13	180	Росгвардия (с 2016)	244 496 137,38	4 231 647,0		4 231 647,0	1,73%	100,0%	36	9	4
14	187	Минобороны	1 843 697 382,46	3 942 032,5		3 942 032,5	0,21%	100,0%	68	10	-1
15	393	ФСС	352 449 785,2	3 217 769,5		3 217 769,5	0,91%	100,0%	50	11	-1
16	321	Росреестр	41 295 372,48	2 901 748,2	128 840,5	3 030 588,7	7,34%	95,7%	14	12	-4
17	092	Минфин	5 522 560 126,22	2 510 390,2		2 510 390,2	0,05%	100,0%	78	13	4
18	202	ФСО России	2 360 425,89	2 360 425,9		2 360 425,9	100,00%	100,0%		14	23
19	103	Минтранс	166 295 707,54	2 357 944,0		2 357 944,0	1,42%	100,0%	43	15	-1
20	157	Росстат	21 312 949,47	2 071 318,3		2 071 318,3	9,72%	100,0%	10	16	-1
21	308	Центризбирком	4 272 274,5	1 820 062,2		1 820 062,2	42,60%	100,0%	1	17	-1
22	139	Минэкономразвития	210 468 887,47	1 688 155,0		1 688 155,0	0,80%	100,0%	52	18	23
23	020	Минпромторг	461 131 165,78	349 090,7	1 313 663,1	1 662 753,8	0,36%	21,0%	62	19	-8
24	320	ФСИН России	317 862 108,14	1 662 401,1		1 662 401,1	0,52%	100,0%	59	20	-2
25	322	ФССП России	57 322 982,40	1 439 122,1		1 439 122,1	2,51%	100,0%	26	21	-2
26	082	Минсельхоз	292 415 777,11	897 606,9	513 139,2	1 410 746,1	0,48%	63,6%	61	22	12
27	303	Управделами Президента	123 689 577,01	306 942,1	1 090 071,4	1 397 013,5	1,13%	22,0%	46	23	3
28	177	МЧС России	182 666 136,00	1 355 719,3		1 355 719,3	0,74%	100,0%	54	24	1
29	069	Минстрой	228 471 821,14	194 106,7	1 145 265,7	1 339 372,3	0,59%	14,5%	58	25	-5
30	056	Минздрав России	375 769 781,23	1 161 104,5	140 635,1	1 301 739,6	0,35%	89,2%	63	26	-3
31	108	Росавтодор	641 951 618,21	1 169 595,1		1 169 595,1	0,18%	100,0%	70	27	1
32	073	Минпросвещения (с 05.2018)	169 450 035,26	631 315,0	503 088,8	1 134 403,8	0,67%	55,7%	57	28	-28
33	310	МИД России	91 549 319,49	911 881,0		911 881,0	1,00%	100,0%	48	29	-5
34	417	Следственный комитет	45 500 105,95	852 950,6		852 950,6	1,87%	100,0%	35	30	-9
35	388	ФМБА России	52 058 050,25	44 746,4	802 074,0	846 820,4	1,63%	5,3%	37	31	-9
36	160	Росалкогольрегулирование	4 379 373,70	799 688,8		799 688,8	18,26%	100,0%	8	32	26

Рис. 5. Фрагмент рабочей таблицы при формировании рейтинга по сумме ИТ-расходов за год

Столбцы таблицы имеют следующий смысл (все финансовые величины измерялись в тыс. рублей):

- «Исп. бюджет» – объем исполнения общего бюджета ведомства в рассматриваемом году. Данные получались из отчетов об исполнении бюджета, публикуемых Казначейством России;
- «Исп. 242» – объем исполнения бюджета по КВР 242. Данные – из отчетов Казначейства России;
- «Исп. 6xx» – объем ИТ-расходов, прошедших через подведомственные учреждения. Данные получались с помощью описанного выше метода исследования;
- «Исп. всего» – общий объем ИТ-расходов ведомства в рассматриваемом году. Данные получались суммированием значений в столбцах «Исп. 242» и «Исп. 6xx»;

- «Кб, %» – доля ИТ-расходов в общем бюджете ведомства. Данные получались вычислением отношения значения из столбца «Исп. всего» к значению в столбце «Исп. бюджет»;
- «Ки, %» – доля ИТ-расходов, произведенных по КВР 242, к общему рассчитанному ИТ-бюджету ведомства. Значение вычислялось как отношение значения из столбца «Исп 242» к значению из столбца «Исп. всего»;
- «# %» – позиция ведомства в рейтинге по доле ИТ-расходов в общем бюджете («рейтинг справедливости»);
- «# ∑» – позиция ведомства в рейтинге по абсолютной сумме расходов («рейтинг толстосумов»);
- «Δ» – изменение позиции ведомства в «рейтинге толстосумов» по сравнению с предыдущим годом.

Данные по ИТ-расходам подведомственных учреждений накапливались в рабочей таблице, формат которой представлен на рис. 6. После завершения сбора данных по каждому ведомству за каждый год эти данные переносились в таблицу, приведенную выше.

	A	B	C	E	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S
1	193		86		25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25
2			19		0,0	7 983 567,1	0,0	8 952 161,1	0,0	9 895 671,1	0,0	10 461 491,7	0,0	12 437 467,3	0,0	16 188 757,8
3			54	104	2014		2015		2016		2017		2018		2019	
4	ГРБС	Название ОГВ	?	Название подведа	Исп. 2xx	Исп. 6xx	Исп. 2xx	Исп. 6xx	Исп. 2xx	Исп. 6xx	Исп. 2xx	Исп. 6xx	Исп. 2xx	Исп. 6xx	Исп. 2xx	Исп. ИТ
29	056	**Минздрав России**	+			**132 942,3**		**369 085,5**		**348 416,8**		**313 258,3**		**103 305,3**		**140 635,1**
30	056	Минздрав России		ФГБУ "ФРЦ Минздрава"		109 627,4		345 475,4		300 281,2		284 507,9		59 669,3		40 635,1
31	056	Минздрав России		ФГБУ «ЦНИИОИЗ» (МЗ)		23 314,9		23 610,2		48 135,6		28 750,4		43 636,0		100 000,0
32	060	**Росздравнадзор**	+			**40 745,6**		**8 364,5**		**10 934,7**		**6 691,8**		**51 725,5**		**9 891,9**
33	060	Росздравнадзор		ФГБУ "ИМЦ ЭУАО СМП" (РЭН)		40 745,6		8 364,5		10 934,7		6 691,8		51 725,5		9 891,9
34	069	**Минстрой**	+			**18 793,5**		**105 035,4**		**545 723,5**		**655 936,0**		**941 569,1**		**1 145 265,7**
35	069	Минстрой		ФАУ "Главгосэкспертиза РФ"		18 793,5		105 035,4		545 723,5		655 936,0		941 569,1		1 145 265,7
36	069	Минстрой		ФАУ "ФЦС"												
37	071	**Минкомсвязь**	+			**0,0**		**0,0**		**379 720,7**		**860 517,6**		**820 285,2**		**3 851 977,4**
38	071	Минкомсвязь		ФГБУ "НИИ Восход"						226 201,3		659 669,1		621 661,2		2 928 416,2
39	071	Минкомсвязь		ФГБУ "ЦЭКИ"						153 519,4		200 848,5		198 624,0		923 561,2
40	073	**Минпросвещения**	+			**0,0**		**0,0**		**0,0**		**0,0**		**0,0**		**503 088,8**
41	073	Минпросвещения		ФГАУ "ФНФРО"												503 088,8
42	073	Минпросвещения		ФГАОУ ДПО ЦРГОП и ИТ												
43	073	Минпросвещения		ФГБУ "ФИЦТО"												
44	074	**Минобрнауки (до 2018)**				**89 868,1**		**715 351,5**		**481 915,9**		**373 710,4**		**361 993,3**		**0,0**
45	074	Минобрнауки (до 2018)		ФГАНУ "ЦИТиС"				175 258,0		197 657,4		72 698,0		150 669,9		
46	074	Минобрнауки (до 2018)		ФГАУ "ФНФРО"						7 907,5		55 191,0		18 776,3		
47	074	Минобрнауки (до 2018)		ФГБНУ "Дирекция НТП"		89 868,1		91 031,2		83 978,9		82 019,5		100 359,3		
48	074	Минобрнауки (до 2018)		ФГАУ ГНИИ ИТТ «Информика»				449 062,3		192 372,0		163 802,0		92 187,9		
49	075	**Минобрнауки**	+			**0,0**		**0,0**		**0,0**		**0,0**		**5 835,9**		**160 730,7**
50	075	Минобрнауки		ФГБУ "Интеробразование"										2 655,7		4 175,8
51	075	Минобрнауки		ФГБНУ "Дирекция НТП"												148 725,2
52	075	Минобрнауки		ФГБУ "НТИМИ"										3 180,2		7 829,7
53	076	**Росрыболовство**	+													
54	076	Росрыболовство	+	ФГБУ "ЦСМС"												
55	077	**Рособрнадзор**	+		0,0	**113 194,7**	0,0	**141 696,5**	0,0	**154 520,2**	0,0	**191 157,3**	0,0	**231 871,1**	0,0	**475 924,1**
56	077	Рособрнадзор		ФГАНУ "ЦИТиС"												274 961,5
57	077	Рособрнадзор		ФГБНУ "ФИПИ"								4 760,9		2 006,3		1 917,8
58	077	Рособрнадзор		ФГБУ "ФЦТ"		78 608,9		118 284,5		128 558,7		157 310,9		207 191,2		134 398,1
59	077	Рособрнадзор		ФГБУ «Главэкспертцентр»				6 380,0		4 851,3		3 835,0		4 121,0		
60	077	Рособрнадзор		ФГБУ «Росаккредагентство»		1 840,4		4 839,5		10 519,0		9 066,2		2 798,0		7 261,5
61	077	Рособрнадзор		ФГБУ «ФИОКО»		32 745,4		12 192,5		10 591,1		16 184,3		15 754,6		57 385,1
62	081	**Россельхознадзор**	+			**0,0**		**15 691,7**		**41 498,6**		**188 572,6**		**221 915,5**		**365 256,1**
63	081	Россельхознадзор		ФГБУ "ВНИИЗЖ"				15 691,7		41 498,6		188 572,6		221 915,5		348 982,4
64	081	Россельхознадзор		ФГБУ ВГНКИ												16 273,7
65	082	**Минсельхоз**	+			**0,0**		**0,0**		**30 705,0**		**99 734,9**		**210 000,0**		**513 139,2**
66	082	Минсельхоз		ФГБУ "УСЗ" (МСХ)						30 705,0		99 734,9		210 000,0		513 139,2

Рис. 6. Фрагмент рабочей таблицы со сведениями о субсидиях подведомственных учреждений ФОИВ

Структура таблицы со сводным рейтингом за 2014–2019 годы (рис. 7) практически идентична таблице с данными за год.

	A	B	BP	BQ	BR	BS	BT	BU	BV	BW	BX
1	98		97	94	94	94	94	94			
2			139 187 489 990,6	661 040 262,5	65 107 362,0	726 147 624,5	128 592 960,9	0,52%			
3			Сводный рейтинг 2014-2019								
4	ГРБС	Название ОГВ	Общий бюджет	Исп. 242	Исп. 6хх	Исп. Всего	Средн. в год	Кб, %	# %	# ∑	Сред. #
6	071	Минкомсвязь	137 082 196,41	57 468 543,0	5 912 500,9	63 381 043,9	**10 563 507,3**	46,24%	1	**3**	**4,5**
7	724	Росфинмониторинг	11 173 787,83	3 369 190,6	0,0	3 369 190,6	**561 531,8**	30,15%	2	**36**	**34,7**
8	308	Центризбирком	52 188 380,12	14 401 861,9	0,0	14 401 861,9	**2 400 310,3**	27,60%	3	**14**	**14,3**
9	077	Рособрнадзор	13 371 501,37	2 372 125,7	1 308 363,9	3 680 489,5	**613 414,9**	27,52%	4	**34**	**33,5**
10	165	Росаккредитация	3 046 820,24	802 746,2	0,0	802 746,2	**133 791,0**	26,35%	5	**69**	**63,2**
11	100	Казначейство России	258 069 111,58	59 096 383,1	0,0	59 096 383,1	**9 849 397,2**	22,90%	6	**5**	**3,5**
12	309	Минрегион (до 08.09.2014)	1 907 559,67	269 899,7	0,0	269 899,7	**269 899,7**	14,15%		**54**	**46,0**
13	160	Росалкогольрегулирование	13 574 700,11	1 888 372,8	0,0	1 888 372,8	**314 728,8**	13,91%	7	**51**	**50,0**
14	168	Роспатент	16 917 700,86	207 142,1	2 124 856,5	2 331 998,6	**388 666,4**	13,78%	8	**47**	**45,8**
15	192	ФМС России (до 2016)	95 141 502,06	9 945 129,4	0,0	9 945 129,4	**4 972 564,7**	10,45%		**7**	**7,0**
16	106	Ространснадзор	28 381 704,74	2 829 374,0	0,0	2 829 374,0	**471 562,3**	9,97%	9	**42**	**38,8**
17	157	Росстат	111 284 783,89	10 777 382,8	0,0	10 777 382,8	**1 796 230,5**	9,68%	10	**17**	**16,5**
18	321	Росреестр	241 521 838,64	18 782 311,3	3 498 670,7	22 280 982,0	**3 713 497,0**	9,23%	11	**10**	**10,3**
19	182	ФНС России	922 134 148,54	81 306 876,2	0,0	81 306 876,2	**13 551 146,0**	8,82%	12	**1**	**2,5**
20	151	Росфиннадзор (до 2016)	6 563 608,57	518 173,1	0,0	518 173,1	**259 086,5**	7,89%		**57**	**46,5**
21	260	Росграница (до 02.02.2016)	9 858 687,92	756 724,8	0,0	756 724,8	**756 724,8**	7,68%		**31**	**28,0**
22	060	Росздравнадзор	19 877 847,50	1 338 606,7	128 354,1	1 466 960,8	**244 493,5**	7,38%	13	**60**	**49,5**
23	048	Росприроднадзор	26 659 542,10	804 745,8	1 136 786,8	1 941 532,6	**323 588,8**	7,28%	14	**50**	**47,5**
24	305	Счетная палата	22 219 778,73	1 594 545,0	0,0	1 594 545,0	**265 757,5**	7,18%	15	**55**	**48,3**
25	153	ФТС России	431 572 182,93	28 551 364,2	0,0	28 551 364,2	**4 758 560,7**	6,62%	16	**8**	**7,3**
26	185	Рособоронзаказ (до 01.01.2015)	489 326,61	28 936,4	0,0	28 936,4	**28 936,4**	5,91%		**86**	**82,0**
27	436	Конституционный Суд	4 594 385,12	243 980,0	0,0	243 980,0	**40 663,3**	5,31%	17	**81**	**75,5**
28	096	Роскомнадзор	57 328 071,12	2 854 676,6	0,0	2 854 676,6	**475 779,4**	4,98%	18	**41**	**37,8**
29	415	Генпрокуратура	447 221 177,19	20 548 065,2	0,0	20 548 065,2	**3 424 677,5**	4,59%	19	**11**	**11,8**
30	498	Ростехнадзор	36 714 520,93	1 647 810,9	0,0	1 647 810,9	**274 635,2**	4,49%	20	**53**	**49,2**
31	161	ФАС России	21 627 150,04	876 177,3	0,0	876 177,3	**146 029,5**	4,05%	21	**68**	**60,2**
32	172	Росстандарт	29 133 795,20	1 177 822,3	0,0	1 177 822,3	**196 303,7**	4,04%	22	**63**	**56,3**
33	155	Росархив	15 447 640,62	598 622,3	0,0	598 622,3	**99 770,4**	3,88%	23	**74**	**66,3**
34	437	Верховный Суд	30 215 279,78	1 108 360,0	0,0	1 108 360,0	**184 726,7**	3,67%	24	**64**	**56,5**
35	174	Ростуризм	27 004 303,26	887 232,5	0,0	887 232,5	**147 872,1**	3,29%	25	**67**	**62,3**
36	438	СД при ВС РФ	1 148 246 081,92	13 645 710,6	23 847 023,6	37 492 734,3	**6 248 789,0**	3,27%	26	**6**	**6,0**
37	318	Минюст	43 024 051,93	1 153 148,4	243 333,7	1 396 482,0	**232 747,0**	3,25%	27	**61**	**50,8**

Рис. 7. Фрагмент рабочей таблицы при формировании сводного рейтинга за 2014–2019 годы по доле ИТ-расходов в бюджете

Отличие состоит в присутствии в рассматриваемой таблице полей, относящихся ко всему периоду наблюдений:

- «Средн. в год» – усредненный на периоде наблюдений ежегодный размер ИТ-бюджета ведомства;
- «Сред. #» – средняя позиция ведомства в «рейтинге толстосумов» за весь период наблюдения.

На портале «Госрасходы» данные рейтинга опубликованы в формате инфографики (рис. 8) и таблиц. Таблицы доступны для скачивания с целью последующего анализа. Хотя формат опубликованных таблиц несколько отличается от описанного выше формата рабочих таблиц, в них присутствует вся информация, имеющаяся в рабочих таблицах.

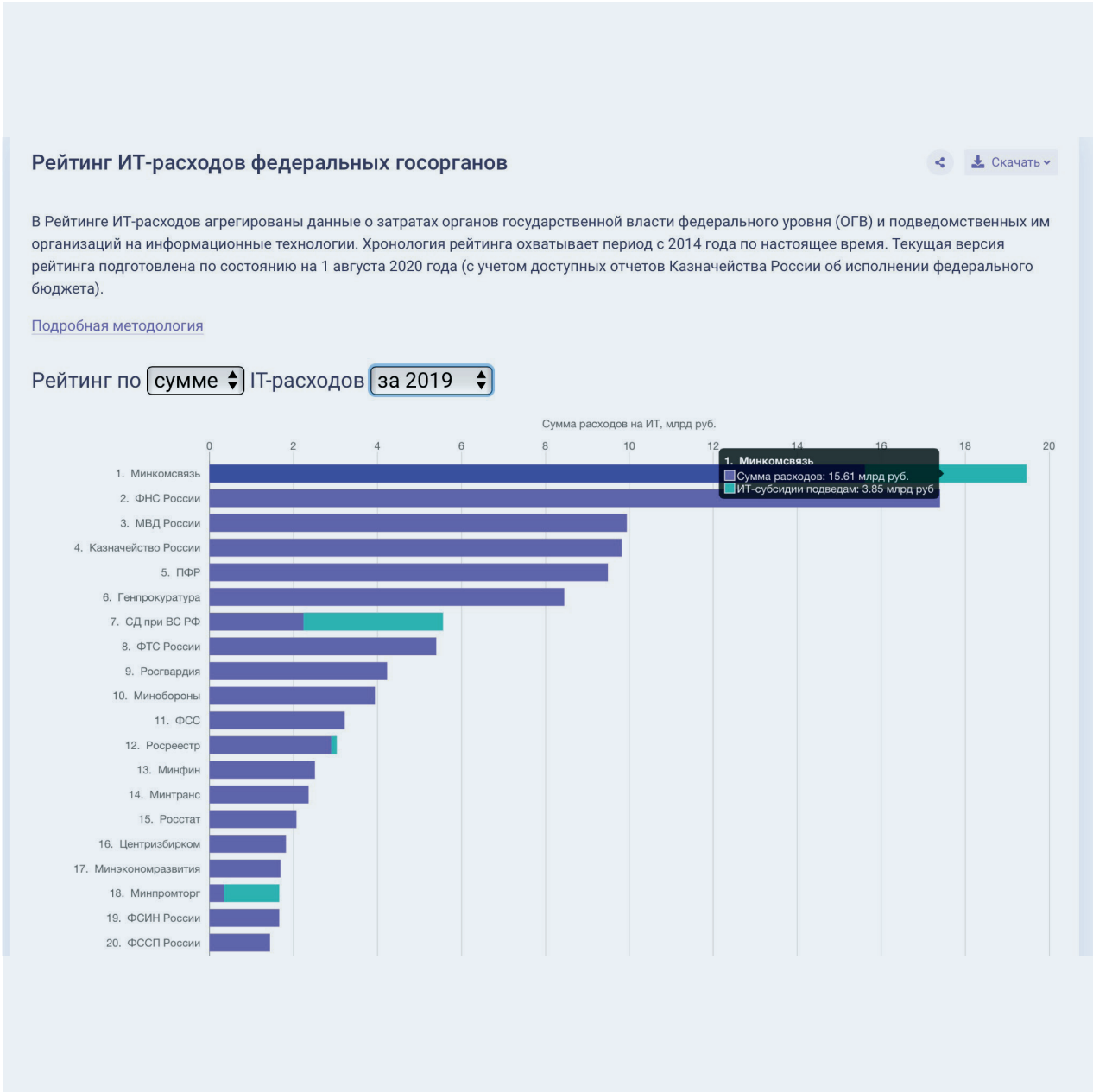

Рис. 8. Графическое изображение варианта рейтинга на портале «Госрасходы»

6. Наблюдения по результатам формирования рейтинга

Основной целью проведенной работы было формирование рейтинга ИТ-расходов ведомств, и какой-то углубленный анализ полученных результатов изначально не планировался. Тем не менее некоторые полученные в качестве «побочного» результата цифры представляют определенный интерес.

Таблица 2. Сводные данные по ИТ-расходам федеральных ведомств за период 2014–2019 годов

Год	Исп. бюджет	Исп. 242	Исп. 6xx	Исп. всего	Кб, %	Кс, %
2014	20 155 446 081,50	101 758 998,60	8 021 062,88	109 780 061,48	0,54%	7,31%
2015	22 052 431 575,73	98 183 342,27	9 006 277,24	107 189 619,51	0,49%	8,40%
2016	22 434 914 466,99	107 841 064,96	9 892 377,66	117 733 442,62	0,52%	8,40%
2017	23 750 235 328,22	110 383 211,48	10 312 724,65	120 695 936,13	0,51%	8,54%
2018	24 537 289 322,99	115 762 337,11	12 253 040,81	128 015 377,92	0,52%	9,57%
2019	26 257 173 215,18	127 111 308,07	15 621 878,75	142 733 186,82	0,54%	10,94%

Из таблицы 2 видно, что доля ИТ-расходов федерального уровня в общем годовом бюджете составляет достаточно стабильную величину в диапазоне 0,49–0,54 %. Сопоставив соответствующие значения в разрезе ведомств, можно увидеть, что этот показатель находится в диапазоне от 40–50 % у «ИТ-чемпионов» типа Минкомсвязи и Центризбиркома до исчезающе малых величин в 0,01–0,1 % у целого ряда ведомств. Но судить по этому показателю об «ИТ-бедности» ведомства было бы совсем неправильно – все познается в сравнении. Так, один из стабильных лидеров «рейтинга толстосумов» Пенсионный фонд России имеет показатель Кб всего на уровне 0,16 %, что является следствием просто огромного общего бюджета ПФР, использованного в качестве базы для вычисления показателя.

Тем не менее среднее значение Кб в 0,5 % можно рассматривать как определенную границу между ведомствами «ИТ-интенсивного» профиля и ведомствами «ИТ-нейтрального» профиля. В будущем был бы интересен анализ деятельности в сфере ИТ каждого ведомства с привязкой к этому показателю. Такой анализ планируется представить в обновленном релизе рейтинга, который будет готовиться по завершении 2020 года и подведении его финансовых итогов.

Еще один интересный результат (в целом предполагавшийся изначально) связан с показателем Кс, вычисленным специально для таблицы 2. Этот коэффициент

показывает отношение ИТ-расходов, осуществляемых через субсидии подведомственным учреждениям, к общему объему ИТ-расходов. Видно, что от года к году этот показатель стабильно растет и для 2019 года уже почти достиг 11 %. Причины такого роста рассматривались в записке; интерес будут представлять данные по этому показателю, рассчитанные по итогам 2020 года.

Как и для показателя Кб, рассмотренного выше, среднее значение Кс на уровне 10–11 % является определенным водоразделом для ведомств с разным профилем «ИТ-субсидийности». Уже сейчас имеются ведомства, у которых Кс значительно превышает 50 % (например, Судебный департамент при Верховном Суде РФ), а в отдельных случаях может достигать и 90–95 % (ФМБА России). Детальный анализ в разрезе данного показателя планируется представить в обновленном релизе рейтинга.

Суммарная картина по использованию ведомствами субсидий как формы финансирования ИТ-расходов в 2014–2019 годах представлена в таблице 3. Коэффициент Кс отражает долю субсидий в общем ИТ-бюджете ведомства.

Таблица 3. Ведомства, использующие субсидии как форму финансирования своих ИТ-расходов (2014–2019 гг.)

Наименование ОГВ	Бюджеты, тыс. руб.	Субсидии, тыс. руб.	Кс, %
СД при ВС РФ	37 492 734,27	23 847 023,63	63,60%
Минкомсвязь	63 381 043,87	5 912 500,89	9,33%
ФМБА России	6 082 207,51	5 669 848,76	93,22%
Минпромторг	7 769 987,51	4 433 792,72	57,06%
Росреестр	22 280 982,04	3 498 670,73	15,70%
Минстрой	4 542 206,96	3 412 323,18	75,12%
Роспатент	2 331 998,64	2 124 856,50	91,12%
Минобрнауки (до 05.2018)	2 524 447,27	2 022 839,27	80,13%
Минэнерго	2 379 166,48	1 807 164,74	75,96%
Управделами Президента	3 800 997,79	1 705 397,48	44,87%
Минздрав России	6 802 179,52	1 407 643,31	20,69%
Рослесхоз	2 577 490,39	1 354 102,79	52,54%

Наименование ОГВ	Бюджеты, тыс. руб.	Субсидии, тыс. руб.	Кс, %
Минприроды	1 538 239,18	1 339 963,65	87,11%
Рособрнадзор	3 680 489,52	1 308 363,86	35,55%
Росприроднадзор	1 941 532,60	1 136 786,80	58,55%
Минсельхоз	3 277 676,88	853 579,10	26,04%
Росгидромет	766 439,40	658 230,49	85,88%
Роснедра	1 232 162,37	582 785,32	47,30%
Минпросвещения (с 05.2018)	1 134 403,80	503 088,76	44,35%
Росводресурсы	998 021,24	488 591,44	48,96%
Минкультуры	3 187 290,51	342 035,69	10,73%
Минюст	1 396 482,03	243 333,67	17,42%
Минобрнауки (с 05.2018)	669 599,94	166 566,61	24,88%
Роспотребнадзор	3 220 918,98	159 518,52	4,95%
Росздравнадзор	1 466 960,81	128 354,11	8,75%

Сравнение ежегодных общих объемов бюджетов ведомств с объемами ИТ-бюджетов также дает интересную цифру для анализа: темпы роста от года к году ИТ-бюджетов, в среднем, на несколько процентных пунктов опережают темпы роста общих объемов бюджетов. Это может свидетельствовать как о повышении роли ИТ в деятельности ведомств, так и просто об удорожании ИТ-продукции и услуг для ведомств.

Наличие многолетнего временного ряда по ИТ-бюджетам в разрезе отдельных ведомств позволяет выявить аномалии в профиле ИТ-расходов ведомств, что, в свою очередь, может послужить стимулом для специальных исследований.

- Так, прежнее Минобрнауки, существовавшее до 2018 года, в среднем в 2014–2018 годах тратило на ИТ ежегодно порядка 120–140 млн рублей. А ИТ-бюджеты образованных на его базе двух новых министерств – Минпросвещения и нового Минобрнауки, унаследовавших и разделивших между собой ИТ-инфраструктуру предшественника, составили в 2019 году более 1,1 млрд и более 550 млн соответственно (с учетом субсидий через «подведы»), то есть суммарно примерно в 11–12 раз больше, чем у старого министерства. На что ушли эти суммы?

- Росалкогольрегулирование, в 2016–2018 годах имевшее ИТ-бюджет между 150 и 200 млн рублей, в 2019 году увеличило его в плане информатизации до 790 млн рублей, а потратило практически 800 млн.
- Росрезерв, планировавший в 2018 году ИТ-затраты на уровне около 240 млн рублей, в реальности израсходовал 711 млн рублей, после чего вернулся на средний для себя уровень, близкий к 300 млн рублей ежегодно.
- Генпрокуратура России запланировала в 2019 году ИТ-расходы на сумму почти в 8,5 млрд рублей (в три раза больше, чем годом ранее) и практически всю эту сумму израсходовала. Чем обусловлен такой резкий рост ИТ-расходов в главном надзорном ведомстве страны?
- Более чем в полтора раза вырос в 2019 году ИТ-бюджет и у Росгвардии – с 2,86 млрд до 4,5 млрд рублей, причем исполнение бюджета составило 4,2 млрд (93 %).
- ИТ-бюджет МВД России также увеличился в 2019 году почти в полтора раза – и по общему объему, и по исполнению. На что расходовало свои почти 10 млрд рублей силовое ведомство, кроме нашумевших миллиардных закупок ПК?
- Минэкономразвития, стабильно находившееся в течение нескольких лет в начале третьей десятки ранкинга с ИТ-бюджетами от 400 млн до 800 млн рублей, внезапно совершило в 2019 году скачок сразу на 16 позиций вверх по размеру исполненного ИТ-бюджета – почти 1,7 млрд рублей против 460 млн годом ранее. С чем связана эта аномалия ИТ-бюджета? Впрочем, эта загадка достаточно быстро нашла объяснение – в ИТ-расходы Минэкономразвития в 2019 году вошли бюджеты на создание эксплуатацию Единого правительственного комплекса в «Москва-Сити», куда переехали сразу несколько федеральных ведомств.

7. Нововведения в учете бюджетных затрат на ИКТ

Начиная с бюджета 2021 года в бюджетной классификации появился новый КВР, имеющий непосредственное отношение к ИКТ, – 246 «Закупка товаров, работ, услуг в целях создания, развития, эксплуатации и вывода из эксплуатации государственных информационных систем».

В выпущенных Минфином Методических указаниях[19] о новом КВР сказано следующее:

> Предусмотрен новый вид расходов 246 «Закупка товаров, работ, услуг в целях создания, развития, эксплуатации и вывода из эксплуатации государственных информационных систем», по которому отражаются бюджетные ассигнования федеральных государственных органов, находящихся в их ведении федеральных государственных казенных учреждений, а также органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации на реализацию мероприятий по информатизации, направленных на создание, развитие, ввод в эксплуатацию, эксплуатацию или вывод из эксплуатации государственных информационных систем, в том числе на информационные системы, предназначенные для автоматизации либо информационной поддержки предоставления государственных услуг, исполнения государственных функций и (или) исполнения функций по государственному контролю (надзору), установленных нормативными правовыми актами в качестве полномочий конкретному федеральному государственному органу, федеральному государственному казенному учреждению или органу управления государственным внебюджетным фондом Российской Федерации.
>
> Отнесение мероприятий по информатизации, направленных на создание, развитие, ввод в эксплуатацию, эксплуатацию или вывод из эксплуатации государственных информационных систем, в том числе направленных на информационные системы, предназначенные для автоматизации либо информационной поддержки предоставления государственных услуг, исполнения государственных функций и (или) исполнения функций по государственному контролю (надзору) осуществляется на основании положений нормативных правовых актов, регулирующих отношения в указанной сфере, а также правовых актов федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере информационных технологий.

Способны ли эти нововведения как-то кардинально повлиять на качество учета ИТ-расходов? По мнению экспертов, работавших над представленным

19. «Методические указания по распределению бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов по кодам классификации расходов бюджетов» (утв. Минфином России).

рейтингом, – вряд ли. Единственное, что станет возможным при использовании КВР 246, это быстрое выделение затрат, имеющих отношение именно к государственным информационным системам из общей массы ИТ-затрат. Такое выделение, возможно, и имеет какой-то смысл для целей бюрократической отчетности, но полноценный анализ расходов на ИТ в разных разрезах всего лишь на базе двух классифицирующих кодов построить невозможно.

Уже давно назрела необходимость кардинальной переработки всей методологии учета в сфере государственных ИТ – и в направлении материального (объектового) учета, и в направлении финансового учета. В следующих экспертных записках этим вопросам будет уделено специальное внимание.

Счетная палата Российской Федерации
© 2020