Общероссийское объединение профсоюзов

СОЮЗ ПРОФСОЮЗОВ РОССИИ

(СПР)

Учётный номер 0012110169, ОГРН 1107799027830, ИНН 7705116487; Адрес: 115054, г. Москва, Валовая ул., д. 10 , а\я 45

Тел.+7(495)959-85-18, факс+7(495)959-83-89, тел.+7(495)959-90-23 http://спррф.рф, http://профсоюзыроссии.рф; e-mail:sprru@mail.ru

от 14.04.2014г. № 46-ГС

Первому заместителю Председателя
Правительства Российской Федерации
И.И. Шувалову

О мероприятиях по исполнению Поручения № ИШ-П10-8213 от 15 ноября 2013 года по обращениям Союза профсоюзов России

Уважаемый Игорь Иванович!

В 2013 году Союз профсоюзов России обратился к Вам с комплексом предложений, в которых обосновал насущную необходимость первостепенного внимания государственных органов к качеству и взаимосогласованности применяемых на всех уровнях управления экономикой справочников, классификаторов, словарей, каталогов, иных ресурсов нормативно-справочной информации (далее – НСИ, контент), от которых напрямую зависит качество, своевременность и непротиворечивость потоков данных, поступающих в системы поддержки принятия решений государственных органов власти, в том числе – в системы государственного и общественного контроля.

С учетом сформированной Минэкономразвитием РФ солидарной позиции федеральных органов исполнительной власти и принятого Вами Поручения № ИШ-П10-8213 от 15 ноября 2013 года Союз профсоюзов России провел мониторинг деятельности ряда министерств и ведомств в области создания, развития и использования нормативно-справочной информации и государственных информационных ресурсов (далее – ГИР).

1. Построение эффективной системы государственного и общественного контроля в сфере контроля закупок невозможно без наведения порядка в информации, публикуемой сегодня на официальном сайте закупок. Чтобы было возможно использовать эти хранилища несистематизированных данных для целей контроля необходимо, как минимум, решить задачу унификации наименований и кодов продукции в этих документах.

Минэкономразвития РФ запланировало в этом году НИР по созданию каталога товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, однако сократило финансирование

на эти работы до 22 миллионов рублей в 2014 году.

При таких условиях надо сконцентрироваться прежде всего на создании той минимально необходимой части словарей, справочников, классификатора и каталога продукции, от которых зависит унификация наименований объектов закупок.

Однако, существует высокая вероятность того, что и этого минимума не будет создано - специалисты министерства планируют изменить техническое задание, сместив акцент с формирования контента каталога на разработку программного обеспечения для его ведения.

В результате получится очередная информационная система с помощью которой одни чиновники загрузят работой и себя и многих других, получат возможность тратить деньги на ее аутсорсинг и при этом – становятся ненаказуемы. Происходит подмена критериев оценки их деятельности: фактически, они будут отвечать за поддержку работы информационной системы, а не непосредственно за сроки и качество создания информационных ресурсов, критически важных для обеспечения прозрачности сферы закупок.

2. Анализ деятельности Минкомсвязи РФ за последнее десятилетие в рамках программ «Электронная Россия», «Электронное Правительство» и других показывает, что значительные средства вложены прежде всего в капитальную инфраструктуру, т.е. «железо-сети-софт», тогда как на создание нормативно-справочной информации и государственных информационных ресурсов денег практически не выделялось.

Например, необходимая для интеграции постсоветских республик Программа создания межгосударственной сети информационно-маркетинговых центров (ИМЦ) активно финансировалась только на этапе, когда надо было закупить сервера и заказать разработку программного обеспечения. Многочисленные просьбы – прежде всего со стороны ИМЦ Украины и Белоруссии - на финансирование работ по созданию информационного контента, необходимого, чтобы вся система заработала – остались без поддержки. В результате система не функционирует, более того - ФГУП «Восход» уже списал сервера и софт как устаревшие, а главное – в 2013 году на очередное заседание Рабочей группы по межгосударственной сети ИМЦ уже не приехали представители украинского ИМЦ, которые фактически были инициаторами и самыми активными участниками этого проекта.

Позиция Минкомсвязи с приходом нового руководства меняется очень медленно. Несмотря на то, что в 2013 году были выделены многие десятки миллионов рублей на создание Единой системы нормативно-справочной информации (ЕС НСИ), деньги эти опять-таки были потрачены только на сервера и на создание программного обеспечения, но не на сам контент. Более того, концепция Минкомсвязи в этой области не предусматривает формирование какого-либо Центра компетенции по НСИ, где эксперты могли бы выполнять централизованно в интересах всех ФОИВ хотя бы минимальные работы по переформатированию исходных справочников в удобный для использования вид, а в перспективе – и работы по консолидации, нормализации и дедупликации справочных данных, по обеспечению качества и взаимосогласованности НСИ, по созданию системы переходных ключей между однотипными

классификаторами и т.п.

В результате – на сегодняшний день система практически не работает: ведомства выложили всего около двух десятков ресурсов, причем, из 34 общероссийских классификаторов опубликовано только 4. При этом, чтобы просмотреть общероссийский классификатор административно-территориального деления ОКАТО необходимо пролистать почти 1800 страниц, так как отражение иерархии структуры связей между объектами классификации на сайте не предусмотрено. Поиск по наименованию выполняется недопустимо долго, а его результат не позволяет определить, например, к какому району или области относятся найденные населенные пункты.

Стоит заметить, что такой результат был предсказуем. Еще на заседаниях Межведомственной рабочей группы Минфина по справочникам и классификаторам была подвергнута критике позиция Минкомсвязи и Минэкономразвития, предложивших выкладывать в интернет нормативно-справочную информацию в том виде и форматах, в которых она поступила от ее владельцев. В качестве примера было отмечено, что специалистам многих ведомств приходится самостоятельно тратить большое время для перевода получаемых от ГМЦ Росстата файлов с неструктурированным представлением общероссийских классификаторов в удобный для работы иерархический формат.

Очевидное дублирование работ и высокие риски рассогласования НСИ в разных органах власти, тем не менее, не стали достаточным аргументом для Минкомсвязи, чтобы взять на себя ответственность хотя бы за качество переформатирования данных.

3. По результатам работы упоминавшейся выше МРГ Минфина был сформирован «План мероприятий по формированию методологии систематизации и кодирования информации, а также совершенствованию и актуализации общероссийских классификаторов, реестров и информационных ресурсов». Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июня 2013 г. № 506 ответственность за межведомственную координацию деятельности в сфере систематизации и кодирования информации была возложена на Федеральное казначейство.

Однако, разработанная новым Управлением Казначейства «Концепция методологии систематизации и кодирования информации…» оказалась ориентированной не на то, как, с помощью какой методологии и какими силами решать проблемы с качеством и непротиворечивостью ГИР и НСИ, а опять-таки на «железо и софт» - на создание Информационной системы «Государственные информационные ресурсы» (ИС «ГИР»), которая неизбежно будет дублировать уже имеющиеся и создающиеся системы.

Получается, что основной целью создания ИС «ГИР» является выстраивание очередного механизма административного надзора за органами власти, а не оказание им реальной помощи за счет централизации выполнения наиболее сложных функций, связанных с созданием, ведением, актуализацией и межведомственным согласованием ГИР и НСИ.

Более того, в «Концепции» - вопреки сложившимся обычаям и правилам создания подобных документов – не оказалось раздела с системным анализом проблем качества НСИ и

ГИР, оценки вариантов возможных методологических подходов к их решению, не предложена детальная программа работ. Некорректное определение основных терминов, а также другие многочисленные ошибки и неточности, приведшие к отрицательному ответу Минэкономразвития РФ на эту «Концепцию», свидетельствуют о том, что к ее разработке не были привлечены эксперты должной квалификации.

В итоге можно констатировать, что надежды экспертного сообщества на то, что специально созданное для систематизации ГИР и НСИ Управление Федерального Казначейства сможет решать задачи государственного масштаба в этой области, оказались несостоятельными.

Из анализа практики следует вывод, что создание каких-либо подразделений по работе с государственными и межгосударственными НСИ и ГИР на уровне федеральных органов государственной власти сегодня не эффективно. Высоки риски преобладания узковедомственных интересов над государственными или даже - подмены этих интересов.

Чрезмерная ориентация многих федеральных органов государственной власти на реализацию концепции «Открытого Правительства» привела к тому, что основной целью своей деятельности и, в том числе, в области развития информационной инфраструктуры, они полагают развитие госуслуг, удовлетворение запросов граждан и организаций. Именно в «оказании государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам в электронном виде» видят главную причину необходимости систематизации и кодирования информации разработчики вышеуказанной «Концепции» от Федерального казначейства.

Мы считаем, что главное, первоочередное предназначение информационной инфраструктуры - обеспечение своевременной, качественной и непротиворечивой информацией Руководства страны и тех лиц на всех уровнях государственного управления, на которых возложена ответственность за принятие решений, связанных с ключевыми вопросами развития экономики, производства, науки и технологий, военного строительства, социально-политической сферы нашей страны.

Подмена смыслов функционирования многих ФОИВ, переориентация их на достижение показателей «Открытого Правительства» приводит к конкуренции за «конечного потребителя», что, с одной стороны, порождает незаинтересованность ведомств делиться своими внутренними информационными ресурсами с «чужими структурами», а с другой стороны – стимулирует их публиковать на своих сайтах для открытого доступа такую информацию, которая – особенно с учетом текущей международной обстановки – должна быть ограничена для служебного пользования.

Из сказанного выше следует, что традиционным путем развития ИТ-инфраструктуры страны – только за счет дальнейшего увеличения числа ведомственных информационных систем и налаживанием механизмов межведомственного взаимодействия - решить проблемы информационного обеспечения деятельности государственных органов власти практически невозможно. Для этого, прежде всего, нужно сконцентрироваться на задачах развития контента

НСИ и ГИР, необходимо провести «национализацию» ведомственных информационных ресурсов и взять под контроль ведомственные планы развития информационных систем, а также - проводимую ими политику в области открытости информации.

СПР считает, что для реализации этих задач необходимо как минимум на уровне Аппарата Правительства Российской Федерации создать комплексную структуру управления государственными информационными ресурсами и нормативно-справочной информации, для начала - на правах проектного офиса, в основной состав которого должны быть приглашены ведущие эксперты в области систематизации информации.

На такую исполнительскую структуру возможно будет возложить и практическое решение многих задач, связанных с созданием российского сегмента Интегрированной информационной системы ЕЭС, выполнением других аналогичных работ Правительства РФ, решением задач гармонизации и синхронизации информационных ресурсов и систем на межгосударственном уровне (ЕЭС, БРИКС, АТЭС, ВТО, ООН).

Уважаемый Игорь Иванович!

Союз профсоюзов России просит Вас рассмотреть наши предложения по созданию на федеральном уровне единого Центра компетенции по вопросам качества государственных информационных ресурсов и нормативно-справочной информации непосредственно под Вашим руководством в структуре Аппарата Правительства Российской Федерации.

Наличие у экспертов СПР необходимого опыта и инновационных технологий в области классификации, кодирования и каталогизации могут быть полезными для выполнения Центром данных работ, а также - при организации общественного контроля и мониторинга текущего состояния и планов развития ГИР и НСИ в сфере информационно-коммуникационных технологий и в других сферах государственного управления.

Приложения:

1. Ответ Минэкономразвития РФ на обращения СПР № 24052-ЛА/Д10и от 05.11.2013 г.
2. Письмо СПР в Минэкономразвития РФ № 487-ГС от 24.12.2013 г.
3. Письмо СПР в Евразийскую экономическую комиссию № 488-ГС от 24.12.2013 г.

Генеральный секретарь **Е.А. Куликов**

Исп. Урсу Л.К.
8 (495) 959-85-18